



Aan de Koning

**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

Datum
11 mei 2026

Onze referentie
7479600

Datum 11 mei 2026
Onderwerp Nader rapport Wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven (Wgts)

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende Wijziging van artikel 151a van de Gemeentewet in verband met het opnemen van een grondslag voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens met het oog op de naleving, het toezicht en de handhaving van bij verordening gestelde voorschriften aan het bedrijfsmatig gelegenheid geven van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 januari 2024, nr. 5120631, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 april 2024, nr. W16.23.00391/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Het wetsvoorstel beoogt in de Gemeentewet een wettelijke grondslag te creëren voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers. Een dergelijke grondslag ontbreekt nu, waardoor exploitanten de voorschriften van gemeenten niet kunnen nakomen en gemeenten de naleving van deze voorschriften niet kunnen controleren en handhaven.

Tegen de achtergrond van deze praktijk op gemeentelijk niveau en enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak begrijpt de Afdeling advisering van de Raad van State de wens voor en noodzaak van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. De Afdeling wijst evenwel op de verhouding van het voorstel tot het in artikel 10 van de Grondwet vastgelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Mede gelet daarop en met het oog op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), maakt de Afdeling

opmerkingen over de gemeentelijke autonomie bij grondrechtsbeperkingen en de regeling van de waarborgen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Gemeenten kunnen op grond van artikel 151a van de Gemeentewet bij verordening voorschriften vaststellen "met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling." Op basis van deze grondslag hebben veel gemeenten regels gesteld omtrent de exploitatie van seksbedrijven. Daaronder vallen ook verplichtingen voor de exploitant ten aanzien van de bij hem werkzame sekswerkers.¹

De nakoming van deze verplichtingen door exploitanten vereist de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat voor deze verwerking, gelet op de gevoelige aard van de betreffende gegevens,² de door de AVG vereiste wettelijke grondslag³ op dit moment ontbreekt.⁴ Het gevolg hiervan is dat gemeenten geen effectief sekswerkbeleid kunnen voeren, zoals is beoogd met de afschaffing van het bordeelverbod in 2000 en de invoering van artikel 151a van de Gemeentewet, aldus de toelichting.⁵

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 'Aanleiding'. Zo hebben diverse gemeenten op grond van artikel 151a van de Gemeentewet in de APV voor exploitanten de verplichting opgenomen om onder meer een verslag te maken van een intakegesprek met een sekswerker. Het intakegesprek heeft als doel dat de exploitant zich vergewist van de zelfredzaamheid van de sekswerker. Deze verslagen zijn daarna beschikbaar voor de toelichthouder van de gemeente. Zie memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Rechterlijke uitspraken'.

² Het gaat om bijzondere persoonsgegevens betreffende iemands seksueel gedrag in de zin van artikel 9, eerste lid, AVG.

³ Dit betreft artikel 9, tweede lid, aanhef en onderdeel g, van de AVG, op grond waarvan de verwerking is toegestaan indien deze noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht.

⁴ ABRvS 28 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856 en 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3087.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 'Aanleiding'. Gemeenten hebben naar aanleiding van de hiervoor genoemde rechtspraak aangedrongen op een wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zie Kamerstukken II 2021/22, nr. 34193, nr. 12. Zie ook memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 'Advies en consultatie' (onder het kopje 'VNG en G4').

**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

Datum
11 mei 2026

Onze referentie
7479600

Tegen deze achtergrond creëert het wetsvoorstel een wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers in de Gemeentewet.⁶ Nadere uitwerking van die grondslag bij gemeentelijke verordening is vereist. Zo dient bij verordening te worden gemotiveerd dat deze verwerking noodzakelijk is in verband met de naleving, het toezicht op de naleving of de handhaving van de bij verordening gestelde voorschriften omtrent de exploitatie van seksbedrijven.⁷ Tevens moet volgens het wetsvoorstel worden voorzien in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene zoals vereist door de AVG,⁸ waaronder een autorisatiemechanisme en het loggen van verkregen toegang tot de bijzondere persoonsgegevens door gemeenten.⁹

Bij gemeentelijke verordening dient ook de maximale bewaartermijn voor de betreffende persoonsgegevens te worden gespecificeerd. Het wetsvoorstel bepaalt dat deze niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking. In elk geval kan deze bewaartermijn niet langer zijn dan vijf jaar na de laatste verwerking.¹⁰

2. Constitutioneel kader

In het kader van het wetsvoorstel zijn verschillende klassieke en sociale grondrechten aan de orde. Ter versterking van de sociale positie van sekswerkers is het van belang dat prostitutiebedrijven maatregelen treffen om de gezondheid, veiligheid en arbeidsomstandigheden van de daar werkzame sekswerkers te waarborgen.¹¹ De overheid heeft daarbij een zorgplicht om misstanden in de prostitutiesector zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen en er daarnaast voor te zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen.¹² Tegen die achtergrond kunnen gemeenten op grond van artikel 151a van de Gemeentewet bij verordening regels stellen omtrent de exploitatie van seksbedrijven. Deze regels moeten worden gezien in het licht van de sociale rechten op gezondheid en bescherming van werknemers die in de Grondwet¹³ en in verdragen¹⁴ zijn vastgelegd.

⁶ Op grond van het wetsvoorstel mogen naast gegevens met betrekking tot het seksuele gedrag, ook gegevens worden verwerkt waaruit ras of etnische afkomst blijken en gegevens over de gezondheid. Deze verwerking is nodig omdat het toezicht en de handhaving mede gebaseerd is op seksadvertenties, waaruit deze persoonsgegevens blijken (Memorie van toelichting, paragraaf 2.6 'Grondslag voor gegevensverwerking door exploitanten en gemeenten'). Ook dit betreffen bijzondere persoonsgegevens.

⁷ Voorgesteld artikel 151a, vierde lid, van de Gemeentewet.

⁸ Zie artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

⁹ Voorgesteld artikel 151a, vijfde lid, onderdeel a, van de Gemeentewet.

¹⁰ Voorgesteld artikel 151a, vijfde lid, onderdeel b, van de Gemeentewet.

¹¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.5 'Knelpunt in de toepassing van artikel 151a Gemeentewet'.

¹² Zie onder meer het advies van de Afdeling advisering van 2 december 2020 over de Wet regulering sekswerk, W16.20.0238/II, Kamerstukken II 2020/21, 35715, nr. 4.

¹³ Artikel 19, tweede lid, en artikel 22, eerste lid, Grondwet.

**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

Datum
11 mei 2026

Onze referentie
7479600

Met het oog op de naleving, het toezicht en de handhaving van die regels, maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers worden verwerkt door gemeenten en exploitanten. De verwerking van zulke persoonsgegevens door overheidsinstanties kan een zwaarwegend algemeen belang dienen in de zin van de AVG.¹⁵ Dat geldt ook waar het gaat om het creëren van een veilige en gezonde branche voor sekswerkers en het tegengaan van illegale prostitutie.¹⁶

Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat (bijzondere) persoonsgegevens zien op de identiteit en het privéleven van individuele personen. Gegevens die betrekking hebben op de hoedanigheid van personen als sekswerker zijn gevoelig, onder meer vanwege het stigma dat op sekswerkers rust en de mogelijke gevolgen daarvan.¹⁷ Om die reden is de verwerking van dergelijke gegevens te beschouwen als een beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door de formele wetgever mag worden beperkt.¹⁸ De wetgever mag die bevoegdheid delegeren aan lagere regelgevers, maar deze heeft hierin geen carte blanche. In de formele wet moeten de reikwijdte en de structurele elementen van een regeling worden neergelegd.¹⁹ Dat betekent dat op het niveau van de wet in ieder geval op hoofdlijnen keuzes moeten worden gemaakt wat betreft de concrete doelen van de gegevensverwerking, de betrokken partijen en hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden, evenals de belangrijkste waarborgen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Mede gelet op deze grondwettelijke eisen en de voorwaarden die de AVG stelt, maakt de Afdeling hierna enkele opmerkingen over de gemeentelijke autonomie (punt 3) en de regeling van de waarborgen voor de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens (punt 4).

3. Gemeentelijke autonomie of gedelegeerde bevoegdheid

¹⁴ Zie onder meer artikel 12, eerste lid, en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 3 van het Europees Sociaal Handvest

¹⁵ Zie artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

¹⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 'Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)'.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Verwerking van persoonsgegevens vormt daarnaast een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat wordt beschermd door onder meer artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU. De AVG geeft hieraan een nadere uitwerking.

¹⁹ Zie het advies van de Afdeling over de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) en Aanwijzing 2.19 (primaat van de wetgever) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

Datum

11 mei 2026

Onze referentie

7479600

Op grond van het wetsvoorstel krijgen gemeenten de ruimte om bij verordening een bepaalde gegevensverwerking mogelijk te maken en nader te regelen. Volgens de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) betreft het dit in de kern een delegatie van beperkende bevoegdheden.²⁰ De toelichting stelt echter dat er bij het voorliggende voorstel "geen sprake is van delegatie van regelgevende bevoegdheid naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, maar van een autonome bevoegdheid van gemeenten tot het stellen van regels".²¹ Met het oog daarop laat het wetsvoorstel ruimte om bij gemeentelijke verordening nadere uitwerking te geven aan de grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zo valt uit de toelichting op te maken.²²

De Afdeling merkt op dat de gemeentelijke autonomie in relatie tot artikel 10 van de Grondwet beperkt is. Grondrechten en op de grondwettelijke beperkingssystematiek gebaseerde wetgeving stellen grenzen aan de vrijheid die gemeentebesturen hebben om hun huishouding naar eigen inzicht in te richten.²³ Zo heeft bijvoorbeeld het grondwettelijke recht tot betoging en de op grond daarvan geldende wetgeving tot gevolg, dat gemeenten niet anders dan krachtens een specifieke wetsbepaling en niet krachtens hun algemene (autonome) bevoegdheid tot het stellen van beperkingen kunnen overgaan. De grondwettelijke bevoegdheidsverlening strekt er in dit geval immers toe om primair aan de formele wetgever, zij het met de mogelijkheid van delegatie, de bevoegdheid toe te kennen om een grondwettelijk grondrecht te beperken.²⁴

Het stellen van nadere regels ter beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals het wetsvoorstel beoogt mogelijk te maken, valt derhalve niet binnen de gemeentelijke autonomie. De formele wetgever kan een beperkingsbevoegdheid weliswaar delegeren aan de gemeentelijke regelgever, maar deze gedelegeerde bevoegdheid kan niet worden aangemerkt als een autonome bevoegdheid in de zin van regeling en bestuur inzake de eigen gemeentelijke huishouding.²⁵ Wel kan de wetgever in het kader van zijn bevoegdheid

²⁰ Autoriteit Persoonsgegevens, Advies over wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven, 23 mei 2023, p. 4.

²¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 'Advies en consultatie' (onder het kopje 'Autoriteit Persoonsgegevens (AP)').

²² Idem.

²³ Zie onder meer C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, 1987, p. 56-57; S.C. den Dekker-van Bijsterveld, 'Gemeenten en algemene beperkingen van klassieke grondrechten', *Gst.* 1991-6925, 2; W. van der Woude, *Commentaar bij artikel 124 van de Grondwet*, Autonomie en medebewind - Nederland Rechtsstaat, paragraaf 3 'Omvang provinciale en gemeentelijke autonomie'; en de voorlichting van de Afdeling advisering van 25 mei 2020 over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, W04.20.0139/I/Vo, Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 742.

²⁴ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 23.

²⁵ Artikel 124, eerste lid, Grondwet. Zie ook Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 14, waar is aangegeven: "Wanneer de wetgever in enig geval beperkingsbevoegdheid aan een ander orgaan wil overdragen, dient dit bewust en na afweging van belangen te geschieden en moet de wet daarvan blijk geven. Welke wet dat is doet niet ter zake. Delegatiebepalingen kunnen in

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

Datum

11 mei 2026

Onze referentie

7479600

tot delegatie aan de gemeentelijke regelgever een zekere ruimte laten om nadere regels te stellen.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

In navolging van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast door in de desbetreffende passages te verduidelijken dat de gemeentelijke autonomie betrekking heeft op de in artikel 151a van de Gemeentewet opgenomen mogelijkheid voor de raad 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, maar niet op de beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten gevolge van het voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens waar het voorstel op ziet. Dit vanwege de beperkingensystematiek opgenomen in artikel 10 van de Grondwet.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast in paragraaf 3.2 en hoofdstuk 6.

4. Procedurele waarborgen

a. *Passende en specifieke maatregelen*

Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens om redenen van zwaarwegend algemeen belang vereist de AVG dat passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van betrokkenen.²⁶ In dat verband verplicht het voorgestelde artikel 151a, vijfde lid, onderdeel a, gemeenten in ieder geval te voorzien in de invoering van een autorisatiemechanisme en het loggen van de toegang tot de betreffende bijzondere persoonsgegevens. Deze maatregelen zijn naar aanleiding van onder meer consultatiereacties van de AP en (belangenbehartigers van) sekswerkers in het wetsvoorstel opgenomen.²⁷ Daarnaast wordt ruimte gelaten voor aanvullende maatregelen door gemeenten. Als het gaat om de verwerking van gegevens door exploitanten specificereert het wetsvoorstel niet welke passende en specifieke maatregelen exploitanten moeten treffen.

De toelichting stelt dat het ter uitvoering van de hiervoor genoemde bepaling voor gemeenten voor de hand ligt om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van de AVG uit te

beginsel in elke wet voorkomen, mits uit de wet met voldoende duidelijkheid kan worden afgeleid, dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van welk grondrecht hij dat heeft gewild. Deze eis hebben wij met de woorden 'specifieke wetsbepaling' aangeduid. Het moge duidelijk zijn, dat artikel 168 gemeentewet en andere wetsbepalingen, waarin algemene taken of bevoegdheden zijn geformuleerd, hieraan niet voldoen."

²⁶ Zie artikel 9, tweede lid, aanhef en onderdeel g, van de AVG.

²⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 'Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)' en paragraaf 6 'Advies en consultatie'.

**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

Datum
11 mei 2026

Onze referentie
7479600

voeren.²⁸ Voor exploitanten wordt gewezen op het zorgdragen voor een beveiliging van persoonsgegevens door deze op een niet voor andere personen toegankelijke plaats te bewaren. Ook wordt gewezen op de verplichting tot het verstrekken van informatie aan de betrokkene op grond van artikel 14 van de AVG. Volgens de toelichting “verdient [het] aanbeveling om op een toegankelijke en passende wijze te communiceren over welke gegevens worden verwerkt en op welke wijze bijvoorbeeld een verzoek tot inzage bij de gemeente kan worden ingediend”.²⁹

De Afdeling merkt op dat de hiervoor genoemde informatieplicht en het waarborgen van een passende beveiliging van persoonsgegevens op grond van de AVG hoe dan ook verplicht zijn voor een verwerkingsverantwoordelijke.³⁰ Dergelijke maatregelen kunnen dan ook niet als passende en specifieke maatregel worden aangemerkt die de verwerkingsverantwoordelijke – in aanvulling op de op grond van de AVG reeds geldende verplichtingen – moet treffen. Aan welke maatregelen verder wordt gedacht en of daarbij verschillen gelden tussen gemeenten enerzijds en exploitanten anderzijds, wordt uit de toelichting niet duidelijk.

In het licht van artikel 10 van de Grondwet ligt het in de rede 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. Zoals hiervoor opgemerkt, klemmt dit temeer met het oog op de eerder genoemde gevoelige aard van de betreffende bijzondere persoonsgegevens en het feit dat deze gegevens mede door private actoren zullen worden verwerkt. Ook is het ten behoeve van de rechtszekerheid van de betrokken partijen – de sekswerkers, exploitanten en gemeenten – van belang dat duidelijk is wat op dit vlak van gemeenten enerzijds en van exploitanten anderzijds wordt verwacht.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

In navolging van het advies van de Afdeling is zowel het voorgestelde artikel als de toelichting aangepast. Ten aanzien van de informatieplicht is verduidelijkt dat deze plicht volgt uit de AVG en het aanbeveling verdient om deze in te vullen op een op een voor de doelgroep passende wijze. Verder is een aantal waarborgen opgenomen in de voorgestelde artikelleden, die in ieder geval bij verordening getroffen dienen te worden. Daarbij is tevens verduidelijkt of de waarborgen betrekking hebben op de gemeente, de exploitant, of beide. In verband met het toevoegen van waarborgen is voorzien in een regeldrukparagraaf.

²⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 ‘Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)’. Verder wordt voor meer informatie over passende maatregelen in voetnoot 21 van de toelichting verwezen naar de website van de AP en handleidingen op de website van de rijksoverheid.

²⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 ‘Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)’.

³⁰ Het beginsel van integriteit en vertrouwelijkheid verplicht verwerkingsverantwoordelijken tot het treffen van maatregelen om te zorgen dat een passende beveiliging van de persoonsgegevens gewaarborgd is. Zie artikel vijf, eerste lid, aanhef en onderdeel f, en artikel 24, eerste lid, van de AVG.

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

Datum

11 mei 2026

Onze referentie

7479600

**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

Datum
11 mei 2026

Onze referentie
7479600

b. *Bewaartermijn*

Op grond van het wetsvoorstel mogen de verwerkte persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de voorgeschreven doeleinden, en dienen ze te worden vernietigd binnen de bij de gemeentelijke verordening bepaalde termijn, doch uiterlijk vijf jaar na de laatste verwerking. Uit de toelichting blijkt dat er gekozen is voor een termijn van vijf jaar om te voorkomen dat met een nieuwe vergunningsaanvraag van een exploitant gegevens te snel worden vernietigd om een bepaalde ontwikkeling te kunnen signaleren. Voor het peilmoment 'na de laatste verwerking' is gekozen om te voorkomen dat gegevens in een lopend dossier ten aanzien van een exploitant vernietigd moeten worden, aldus de toelichting.³¹

De Afdeling overweegt dat de gekozen bewaartermijn van maximaal vijf jaar aansluit bij de gemeentelijke praktijk om exploitatievergunningen voor prostitutiebedrijven voor maximaal vijf jaar te verlenen.³² Gelet op het doel van de voorgestelde verwerkingsgrondslag (effectief toezicht op de naleving van het huidige artikel 151a Gemeentewet), lijkt het redelijk om bij die termijn aan te sluiten. Daarbij geldt dat het wetsvoorstel voorschrijft dat de persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de omschreven doeleinden. Dit impliceert dat gemeenten de ruimte hebben om een kortere bewaartermijn bij verordening vast te stellen. Van gemeenten mag in dat verband worden verwacht dat zij deze ruimte benutten om de bewaartermijn zo nauwkeurig mogelijk aan te laten sluiten bij de gemeentelijke geldigheidsduur van een exploitatievergunning voor sekswerk.

De constructie om de bewaartermijn te koppelen aan de laatste verwerking is echter gelet op de bestaande praktijk niet gangbaar.³³ De AP is kritisch op deze koppeling. Hij wijst erop dat dit het beginsel van opslagbeperking uitholt,³⁴ omdat met iedere nieuwe verwerking de termijn opnieuw aanvangt.³⁵ In reactie daarop stelt de regering dat zij hiermee wil voorkomen dat na bijvoorbeeld het intrekken van een exploitatievergunning wegens misstanden, gegevens vernietigd dienen te worden en deze geen rol meer kunnen spelen als daarna een nieuwe vergunning wordt aangevraagd.³⁶

³¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 'Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)'.

³² Voor wat betreft de vier grootste gemeenten geldt het volgende: in Amsterdam is de vergunning drie jaar geldig bij initiële verlening en 5 jaar bij verlenging (www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/exploitanten-seksbedrijven), in Rotterdam in beginsel vijf jaar (artikel 3:3 APV), in Utrecht in beginsel 3 jaar (artikel 3:7 APV) en in Den Haag maximaal 1 jaar (artikel 3:3 APV).

³³ Er zijn wel enkele voorbeelden te vinden binnen het domein van terrorismebestrijding, zie bijvoorbeeld artikel 7b Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, artikel 3, zesde lid, Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid en artikel 6, derde lid, Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud.

³⁴ Artikel 5, aanhef en onder e, AVG.

³⁵ Autoriteit Persoonsgegevens, Advies over wetsvoorstel gemeentelijk toezicht seksbedrijven, 23 mei 2023, p. 7.

³⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 'Advies en consultatie'.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor het achterliggende doel van de voorgestelde regeling. Zij wijst er evenwel op dat de gekozen constructie, waarbij de peildatum van de bewaartermijn steeds opnieuw aanvangt na een laatste verwerking, het risico met zich brengt dat bijzondere persoonsgegevens van gevoelige aard aanmerkelijk langer dan de beoogde maximale termijn van vijf jaar worden bewaard. Om te voorkomen dat de lengte van de termijn in de praktijk te zeer afhankelijk wordt van het handelen van de verwerkingsverantwoordelijke én met het oog op de rechtszekerheid van alle betrokkenen, dient de wet een objectief vast te stellen bewaartermijn te bevatten.

De Afdeling adviseert de regeling van de bewaartermijn in het licht van het voorgaande aan te passen.

In navolging van het advies van de Afdeling is de bewaartermijn aangepast door in het voorgestelde vijfde lid op te nemen dat bij verordening een bewaartermijn dient te worden vastgesteld, die niet langer kan zijn dan zeven jaar na de eerste verwerking. In paragraaf 3.1 is op deze bewaartermijn en de keuze voor zeven jaar na de eerste verwerking nader ingegaan.

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 vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige redactionele verbeteringen aan te brengen in de memorie van toelichting. Tevens is het voorstel voorzien van een citeertitel.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

**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

Datum
11 mei 2026

Onze referentie
7479600