



Aangetekend

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag

Postbus 12600
2500 DJ Den Haag

Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

Uw brief van
28 maart 2017

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp
Besluit op bezwaar

Geachte heer ,

Hieronder treft u aan het besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op uw bezwaarschrift van 28 maart 2017. Het bezwaar is gericht tegen het besluit van de AP van 17 februari 2017 (kenmerk z2016-16924), waarbij uw verzoek om ontheffing op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is afgewezen.

1. Inleiding

1. In het kader van het toezicht van de gemeente Den Haag op de prostitutiebranche kunnen exploitanten van een seksinrichting een werkadvies vragen betreffende een (nieuwe) sekswerker. Aangewezen gemeentelijke toezichthouders op de prostitutiebranche voeren daartoe een intakegesprek met de sekswerker. Er is geen vast format voor de wijze waarop het intakegesprek wordt gevoerd. De toezichthouders hebben veel vrijheid in de vragen die zij stellen en in wat zij in het gespreksverslag opnemen. De gemeente heeft aangegeven dat, voor zover dat relevant is als signaal voor mensenhandel, tijdens het gesprek met de sekswerker vragen kunnen worden gesteld over gezondheid en afkomst. In het gespreksverslag kunnen derhalve gegevens omtrent de gezondheid of omtrent ras zijn opgenomen. Als tijdens het intakegesprek signalen van uitbuiting of mensenhandel worden geconstateerd, krijgt de exploitant een negatief advies. Zijn er geen signalen, dan volgt een positief advies.
2. De NAW-gegevens van de sekswerkers (naam, adres, woonplaats en telefoonnummer) en de vermelding dat een positief of negatief advies is uitgebracht, worden opgenomen in een aparte (gemeentelijke) database, die zich bevindt binnen het politienetwerk. Het bestand bevat persoonsgegevens van uitsluitend



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

sekswerkers. Als een positief werkadvies wordt gegeven, wordt het gespreksverslag eveneens daarin opgeslagen. Bij een negatief werkadvies wordt alleen de melding daarvan in de database opgenomen; vervolgens vindt nader onderzoek plaats en wordt proces-verbaal opgemaakt dat in een politiedossier wordt opgenomen. Voorts is er nog een subcategorie, waarbij de melding 'onder aandacht' is opgenomen. In dat geval zijn er vermoedens van mensenhandel, maar is dit nog onvoldoende om een negatief werkadvies uit te brengen.

2. Verloop van de procedure

3. Bij brief van 31 oktober 2016 heeft u de AP verzocht te toetsen of de gegevensverwerking die plaatsvindt bij de toepassing van het werkadvies rechtmatig is, met daarbij met name aandacht voor de vraag of sprake is van verwerking van gegevens omtrent het seksuele leven als bedoeld in artikel 16 van de Wbp. Voor zover de AP tot de conclusie mocht komen dat sprake is van verwerking van gegevens omtrent het seksuele leven, heeft u tevens verzocht om ontheffing te verlenen op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp.
4. Bij besluit van 17 februari 2017 heeft de AP geoordeeld dat de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers verboden is op grond van artikel 16 van de Wbp. Tevens is het verzoek om ontheffing afgewezen.
5. Bij brief van 28 maart 2017, ontvangen op 30 maart 2017, heeft u tegen het besluit van 17 februari 2017 bezwaar gemaakt.
6. Bij brief van 24 april 2017 heeft de AP aan de vereniging PROUD (Dutch Union for Sexworkers, The Right to be Proud) (PROUD) een aantal vragen gesteld in het kader van de beoordeling of de vereniging belanghebbende is in deze procedure. Bij brief van gelijke datum heeft de AP u een afschrift hiervan verzonden.
7. Bij brief van 8 mei 2017 heeft PROUD naar aanleiding van de gestelde vragen nadere informatie verstrekt.
8. Bij afzonderlijke brieven van 11 mei 2017 heeft de AP u en PROUD meegedeeld dat zij PROUD aanmerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, en heeft zij u en PROUD uitgenodigd voor een hoorzitting.
9. Bij brief van 11 mei 2017, ontvangen op 15 mei 2017, heeft u de gronden van het bezwaar aangevuld. Bij brief van 15 mei 2017 heeft de AP een afschrift hiervan aan PROUD verzonden.
10. Bij brief van 24 mei 2017 heeft PROUD nadere stukken ingediend. Bij brief van 30 mei 2017 heeft de AP u een afschrift hiervan verzonden.



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

11. Op 6 juni 2017 heeft de AP een hoorzitting gehouden. Van het horen is een verslag gemaakt. Dit verslag is als **bijlage 1** bij dit besluit gevoegd.
12. Bij e-mail van 8 juni 2017 heeft PROUD naar aanleiding van de hoorzitting nadere stukken ingediend. Van deze stukken heeft u een kopie ontvangen.
13. Bij brief van 12 juni 2017 heeft u een nadere reactie gegeven op vragen die de AP tijdens de hoorzitting aan u heeft gesteld.
14. Bij brief van 29 juni 2017 heeft PROUD een nadere reactie ingediend.

3. Wettelijk kader

15. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 2** bij dit besluit.

4. Het primair besluit

16. Bij het primair besluit heeft de AP geconcludeerd dat de gemeente Den Haag voornemens is gegevens over of rechtstreeks verband houdende met het seksuele leven vast te leggen, een verwerking van persoonsgegevens die verboden is op grond van artikel 16 van de Wbp. Tevens heeft de AP het verzoek om ontheffing afgewezen, omdat geen sprake is van een uitzonderingssituatie, nu de beoogde gegevensverwerking niet op korte termijn in (nieuwe) wetgeving wordt verankerd.

5. Gronden van bezwaar

17. Het bezwaarschrift bevat de volgende bezwaargronden:
 1. De AP heeft onvoldoende gemotiveerd waarom persoonsgegevens van sekswerkers gegevens zijn over of rechtstreeks verband houdend met het seksuele leven en heeft ten onrechte geconcludeerd dat sprake is van een verboden verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp;
 2. Het verbod van artikel 16 van de Wbp wordt opgeheven op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbp, nu de gegevens door betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt;
 3. De AP heeft ten onrechte het beroep op artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp afgewezen.

Ad 1 Er is geen sprake van een verboden verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp
In uw bezwaarschrift betoogt u ten eerste dat de AP onvoldoende heeft gemotiveerd waarom persoonsgegevens van sekswerkers gegevens zijn over of rechtstreeks verband houdend met het seksuele leven. Dit kan volgens u niet eenduidig uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie worden afgeleid. De in het primair besluit aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie sluit niet uit dat het beroepsmatig leven effect kan hebben op de persoonlijke levenssfeer, maar laat niet zien dat het seksuele leven ook het beroepsmatige leven als sekswerker omvat. Ook uit de Nederlandse jurisprudentie blijkt dit niet. Voorts laat de wetsgeschiedenis van artikel 16 van de Wbp niet zien dat het seksuele leven ook het beroepsmatige leven als sekswerker omvat. De wetsgeschiedenis van het wetsvoorstel Regulering



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) laat dit evenmin zien; die laat hooguit zien dat er verschillend over wordt gedacht. Registratie van persoonsgegevens van sekswerkers stuit volgens u ook niet op juridische bezwaren op grond van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281) (richtlijn 95/46/EG), omdat in Duitsland op 1 juli 2017 nieuwe wetgeving in werking treedt die voorziet in een algemene, landelijke registratieplicht voor prostituees. De AP heeft dan ook ten onrechte geconcludeerd dat sprake is van een verboden verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp.

Ad 2 De persoonsgegevens zijn door betrokkene zelf openbaar gemaakt

U voert aan dat het verbod van artikel 16 van de Wbp wordt opgeheven op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbp, nu de gegevens door betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt. U stelt dat de sekswerker zich bij de exploitant als zodanig kenbaar maakt en opereert in een omgeving waarin geen twijfel kan bestaan over de aard van de aangeboden werkzaamheden. De sekswerker heeft bovendien de intentie om zowel aan de exploitant als aan derden kenbaar te maken welke werkzaamheden zij verricht, nu zij immers klanten wil verwerven.

Ad 3 Het beroep op artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp is ten onrechte afgewezen

Tot slot betoogt u in uw bezwaarschrift dat de AP ten onrechte het beroep op artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp heeft afgewezen. Volgens u is er sprake van een zwaarwegend algemeen belang (bestrijding misstanden in de prostitutie en mensenhandel) en worden passende waarborgen geboden. Voorts is er een wettelijke basis voor de gegevensverwerking, namelijk in artikel 151a van de Gemeentewet. De formele wetgever heeft met dit artikel gemeenten de mogelijkheid willen geven om een vergunningstelsel voor prostitutie in het leven te roepen. Op grond van artikel 3:13 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Den Haag zijn exploitanten van seksinrichtingen verplicht om strafbare feiten, waaronder mensenhandel, buiten hun inrichting te houden. Tot slot acht u het niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst een wettelijke basis biedt voor registratie van sekswerkers. Het feit dat niet langer een algemene registratieplicht in het gewijzigde wetsvoorstel Wrp is opgenomen, betekent volgens u niet dat de wetgever deze mogelijkheid voor de toekomst heeft uitgesloten. Het is daarom geen valide reden om geen ontheffing te verlenen.

6. Hoorzitting

18. Op 6 juni 2017 heeft een hoorzitting plaatsgevonden in het kader van de onderhavige bezwaarschriftprocedure. De gemeente Den Haag, vertegenwoordigd door

en PROUD, vertegenwoordigd door en haar gemachtigde, waren daarbij aanwezig. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat u bijgaand aantreft. Dit verslag maakt integraal deel uit van het onderhavige besluit..



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

7. Heroverweging

Ad 1. Er is geen sprake van een verboden verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp

19. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wbp blijkt dat bij bijzondere persoonsgegevens moet worden gedacht aan gegevens waarvan de verwerking, gelet op de aard van deze gegevens, een groter risico voor de persoonlijke levenssfeer oplevert dan bij “gewone” persoonsgegevens:¹

“[...]De in artikel 16 Wbp genoemde bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens [...] hebben met elkaar gemeen dat het om de verwerking van gevoelige informatie over personen gaat. Verwerking van deze informatie en het daaruit voortvloeiende kennispotentieel met betrekking tot andere personen genereert macht en de mogelijkheid deze te misbruiken, wanneer niet voorzien is in adequate wettelijke waarborgen om een verkeerd gebruik tegen te gaan. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien. Zonder dergelijke waarborgen kunnen burgers zich weerhouden voelen vrijelijk hun burgerlijke vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en politieke participatie, uit te oefenen. [...] Voor de in artikel 16 genoemde soorten verwerkingen geldt dat sprake is van informatie die in het bijzonder ten nadele van betrokkene misbruikt kan worden. De bepaling is een vorm van een onweerlegbaar rechtsvermoeden (presumptio iuris et de iure) dat de daar genoemde gegevens naar hun aard inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer zodat, mede in het licht van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, de verwerking ervan verboden is behoudens bijzondere wettelijke machtiging. Daarmee is irrelevant geworden of in een concreet geval de verwerking van gevoelige gegevens zo vanzelfsprekend is dat van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer eigenlijk niet kan worden gesproken.”

20. In de Wbp wordt het begrip “seksueel leven” genoemd. In de Wet persoonsregistratie (WPR), de voorganger van de Wbp, werd gesproken van het begrip “seksualiteit of intiem levensgedrag”. In de Memorie van Toelichting op de Wbp wordt door de wetgever opgemerkt dat het begrip seksuele leven weliswaar een beperktere strekking heeft, omdat niet alle vormen van intiem levensgedrag het seksuele leven betreffen, maar dat hieruit niet zonder meer mag worden afgeleid dat er ook sprake zal zijn van een vermindering van bescherming ten opzichte van de WPR.² De keuze voor het begrip “seksuele leven” vloeide voort uit de behoefte van de wetgever om de terminologie van de Wbp zoveel mogelijk te laten aansluiten op de Privacyrichtlijn (95/46/EG). Bij het begrip “seksuele leven” gaat het om meer dan alleen de seksuele geaardheid. Ook het seksuele verkeer valt hieronder, zoals blijkt uit de reactie van de toenmalige minister van Justitie Korthals op een vraag van mevrouw Halsema: “Promiscuïteit of de vraag of mensen regelmatig naar de Wallen gaan, vallen onder seksuele leven. Dit is dus niet hetzelfde als seksuele geaardheid”.³ De uitoefening van het beroep van prostituee, waarbij feitelijk sprake is van promiscue gedrag, valt derhalve onder de reikwijdte van het begrip “seksuele leven”.
21. Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geldt tevens in zijn algemeenheid dat het voor de vraag of er sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in

¹ Kamerstukken II 1998/99, 25 892, nr. 6, p. 10.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 102.

³ Kamerstukken II 1998/99, 25 892, nr. 8, p. 23.



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

beginsel niet relevant is dat het gaat om gegevens met betrekking tot iemands beroepsleven:

“Dienaangaande is irrelevant dat de bekendgemaakte gegevens verband houden met beroepsactiviteiten (...). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dat verband betreffende de interpretatie van artikel 8 EVRM geoordeeld dat de term ‘persoonlijke levenssfeer’ niet eng moet worden uitgelegd en dat ‘om geen enkele principiële reden de beroepsactiviteiten [...] van het begrip ‘persoonlijke levenssfeer’ kunnen worden uitgesloten.”⁴ In de uitspraak van het EHRM van 18 oktober 2011 in de zaak *Khelili/Zwitserland* gaat het daarbij specifiek om de vraag of de registratie als prostituee een inbreuk op het privéleven betekent. Het Hof stelt klaagster in het gelijk, overwegende dat de term “prostituee” haar reputatie kan schaden en problemen kan opleveren in haar dagelijks leven.

22. Op grond van de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis van de Wbp en de Europeesrechtelijke jurisprudentie kan geconcludeerd worden dat het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers onder het begrip seksuele leven in de zin van artikel 16 van de Wbp valt. Uit het opnemen van persoonsgegevens van uitsluitend sekswerkers in een afzonderlijke database vloeit dwingend voort dat het gaat om gegevens betreffende het seksuele leven van betrokkenen. De AP is gelet op het bovenstaande van oordeel dat de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers in de database van de gemeente Den Haag verboden is op grond van artikel 16 van de Wbp.
23. Ten overvloede overweegt de AP dat ook de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel *Wrp*, waarin oorspronkelijk een registratieverplichting voor sekswerkers was opgenomen, aanknopingspunten bevat voor het oordeel dat het bij het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers gaat om bijzondere persoonsgegevens. Zo heeft de Raad van State zich in het advies over het oorspronkelijke wetsvoorstel *Wrp* op het standpunt gesteld dat sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens.⁵ Daarnaast heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie Opstelten in een brief van 26 april 2012 aan de Eerste Kamer geconstateerd dat de uitspraak *Khelili/Zwitserland* bevestigt dat het bij vermelding als prostituee om een bijzonder persoonsgegeven gaat en dat dit persoonsgegeven in de parlementaire stukken tot dat moment in ieder geval behandeld is als bijzonder persoonsgegeven in de zin van artikel 16 van de Wbp.⁶
24. De AP verklaart deze bezwaargrond ongegrond.

Ad 2. De persoonsgegevens zijn door betrokkene zelf openbaar gemaakt

25. In de Wbp is niet gedefinieerd wat onder ‘duidelijk openbaar maken’ moet worden verstaan. Als voorbeelden van duidelijk openbaar maken in de zin van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbp worden in de parlementaire geschiedenis aangehaald het publiceren van politieke opvattingen ten behoeve van de verkiezing, publicatie in het telefoonboek of registratie in de Kamer van Koophandel.⁷ Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat is bedoeld op een ruimere vorm van openbaar maken dan de situatie

⁴ o.a. EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07 (*Khelili/Zwitserland*), ro. 55-57, EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann/Zwitserland*), ro. 65, EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru/Roemenië*), ro. 43.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4, p. 9.

⁶ Kamerstukken I 2011/12, 32 211, F, p. 6-7.

⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 123.



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

waarin een sekswerker zich als zodanig uitsluitend aan een exploitant kenbaar maakt, met de wetenschap dat die exploitant mogelijk een werkadvies aanvraagt en dit leidt tot het verwerken van persoonsgegevens. Ook het feit dat een sekswerker zich als zodanig aan klanten kenbaar maakt, betekent niet dat een sekswerker daarmee zijn of haar persoonsgegevens duidelijk openbaar maakt. Daarbij weegt de AP mee dat het gebruikelijk is dat, ter bescherming van de eigen identiteit, een sekswerker niet onder zijn of haar eigen naam werkzaam is. De AP is dan ook van oordeel dat het verbod van artikel 16 van de Wbp niet wordt opgeheven op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbp.

26. De AP verklaart deze bezwaargrond ongegrond.

Ad 3. Het beroep op artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp is ten onrechte afgewezen

Bij wet bepaald

27. U stelt zich in bezwaar op het standpunt dat voldaan is aan het element “dat dit bij wet wordt bepaald”, omdat de wettelijke basis voor de gegevensverwerking van sekswerkers volgens u gelegen is in artikel 151a van de Gemeentewet.

28. De zinsnede ‘bij wet bepaald’ in artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp brengt volgens de memorie van toelichting met zich dat de verwerking van een gevoelig gegeven alleen mogelijk is indien bij formele wet daarin is voorzien. Dit betekent dat een zodanige verwerking in de Wbp of in een formele wet uitdrukkelijk moet zijn geregeld.⁸ Artikel 151a van de Gemeentewet vormt niet een dergelijke expliciete wettelijke basis. Het eerste lid van deze bepaling biedt een grondslag 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. De algemene bevoegdheid van de raad tot het vaststellen van een verordening met voorschriften inzake de seksbranche biedt volgens de AP geen afdoende specifieke wettelijke grondslag voor een vorm van registratie van sekswerkers.

29. Gelet hierop is de AP van oordeel dat er geen sprake van is dat bij wet is bepaald dat het verbod van artikel 16 van de Wbp om bijzondere persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing is.

Noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang

30. Als doeleinden van het verwerken van persoonsgegevens van sekswerkers voor wie een werkadvies is gegeven, heeft u aangegeven dat de gemeente Den Haag daarmee misstanden in de prostitutiebranche, waaronder mensenhandel, wil voorkomen en aanpakken en de positie van sekswerkers wil verbeteren. U stelt dat toezichthouders via de database direct kunnen nagaan of een sekswerker een intakegesprek heeft gehad en welk advies daaruit is voortgekomen; dit maakt direct handhavend optreden mogelijk en voorkomt onnodig belastend toezicht.

31. In het kader van de noodzakelijkheidstoets moet het middel in een redelijke verhouding staan tot het daarmee te dienen doel (proportionaliteitstoets) en mogen er geen minder ingrijpende middelen

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 125.



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

voorhanden zijn waarmee het doel ook zou kunnen worden bereikt (subsidiariteitstoets).

32. Uitgaande van het doel 'voorkomen en bestrijden van misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiebranche' is de AP van oordeel dat de gemeente Den Haag niet aannemelijk heeft gemaakt dat de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers proportioneel is om dat doel te bereiken. Hoewel het instrument van het werkadvies als zodanig mogelijk van nut zou kunnen zijn bij de bestrijding en opsporing van misstanden en mensenhandel in de Haagse prostitutiebranche, ziet de AP niet in dat het vervolgens opslaan van persoonsgegevens van de desbetreffende sekswerker en het gespreksverslag en het bewaren daarvan een bijdrage levert aan het door de gemeente gestelde doel.
33. Daarbij weegt de AP allereerst mee dat de database geen volledig overzicht van alle sekswerkers biedt; alleen sekswerkers voor wie een werkadvies is aangevraagd staan geregistreerd. Er is geen verplichting voor exploitanten om een werkadvies aan te vragen. Zoals de gemeente in haar brief van 12 juni 2017 aangeeft: "Hierbij wordt opgemerkt dat lang niet alle sekswerkers worden aangemeld voor een werkadvies". Het is daarmee niet uitgesloten dat een sekswerker zonder dat een werkadvies is gevraagd als mogelijk slachtoffer van mensenhandel voor een exploitant gaat werken. Het is dan ook niet aannemelijk dat met de registratie van sekswerkers een sluitend systeem bestaat dat voorkomt dat een slachtoffer van mensenhandel werkzaam is of zal zijn in de Haagse prostitutiebranche of dat ertoe leidt dat misstanden kunnen worden aangepakt.
34. Daarnaast bevat de database gegevens van sekswerkers voor wie een negatief advies is uitgebracht, maar voor deze groep zou al nader politieonderzoek moeten worden verricht, gericht op het vervolgen van daders van mensenhandel. De registratie levert hier geen directe bijdrage aan.
35. Voorts bevat de database, zoals de gemeente tijdens de hoorzitting heeft aangegeven, hoofdzakelijk gegevens van sekswerkers voor wie een positief advies is uitgebracht en waarbij van misstanden derhalve zeer waarschijnlijk geen sprake is. De gemeente stelt zelf dat het toezicht zich richt op de slachtoffers, niet op de sekswerkers die het werk vrijwillig doen. Desalniettemin zijn ook van deze laatste groep persoonsgegevens in het bestand opgenomen. Het is niet uitgesloten dat deze groep zich gedwongen voelt mee te werken aan een intakegesprek en het registreren van hun persoonsgegevens, omdat het een exploitant zwaar zal worden aangerekend als hij iemand zonder werkadvies laat werken, zoals de gemeente tijdens de hoorzitting heeft gesteld.
36. Het is tevens niet uitgesloten dat deze aanpak leidt tot een keuze voor illegaliteit. De gemeente heeft niet aannemelijk gemaakt dat de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers in een database er niet toe leidt dat sekswerkers in de illegaliteit gaan werken.
37. Tot slot heeft de gemeente niet aannemelijk gemaakt dat er geen effectievere middelen voorhanden zijn die een minder ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken. De enkele stelling van de gemeente dat zij geen mogelijkheid ziet om misstanden aan de voorkant te voorkomen anders dan met het instrument van het werkadvies is daartoe niet voldoende. Bovendien geeft dit onvoldoende aanknopingspunten dat het opslaan van persoonsgegevens in de database daarvoor noodzakelijk is. Niet is



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

gebleken dat de gemeente alternatieve systemen heeft onderzocht. De reactie van de gemeente in de brief van 12 juni 2017 op het alternatief van een pasjessysteem, dat door PROUD op de hoorzitting is aangedragen, is daartoe niet voldoende.

38. Gelet op de voorgaande overwegingen is de AP van oordeel dat de gemeente Den Haag niet aannemelijk heeft gemaakt dat de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers in een afzonderlijk bestand noodzakelijk is om het doel 'bestrijden van misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiebranche' te bereiken.

Passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer

39. U stelt zich op het standpunt dat passende waarborgen geboden worden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ten aanzien van de gegevens van sekswerkers heeft de gemeente in haar reactie van 12 juni 2017 aangegeven dat deze is ondergebracht in een aparte (gemeentelijke) database, die zich bevindt binnen het politienetwerk. Op basis van het "need to know" principe heeft een beperkte groep medewerkers toegang tot deze informatie. De personen die geautoriseerd zijn, zijn alleen de politieambtenaren die door de burgemeester zijn aangewezen als toezichthouder op de prostitutiebranche, alsmede hun direct leidinggevenden. De gemeenteambtenaren die zijn belast met het prostitutiedossier hebben derhalve geen toegang tot de database. Er vindt geen koppeling plaats met andere bestanden. Handelingen met betrekking tot deze gegevens, zoals bevestigingen van de database, worden gelogd. De sekswerker wordt aan het begin van het intakegesprek mondeling geïnformeerd over de gegevensverwerking.
40. De toezichthouders hebben evenwel veel vrijheid in de vragen die zij stellen en in wat zij in het verslag registreren. Er is geen vast format voor de wijze waarop het intakegesprek wordt gevoerd en er is geen standaardformulier. Het is dan ook voorafgaand aan het intakegesprek voor de betrokkene onder meer onduidelijk welke gegevens precies worden vastgelegd in het gespreksverslag en – in geval van een positief advies – worden opgeslagen in het bestand en hoe lang deze gegevens bewaard blijven. Er ontbreekt een schriftelijke uitleg voor betrokkenen over de werkwijze, de rechten van betrokkenen en de organisatorische en technische maatregelen die ten aanzien van de database zijn getroffen. De gemeente heeft aangegeven dat er wel een algemeen privacyprotocol van de gemeente Den Haag is, maar geen privacyprotocol specifiek voor de gegevensverwerking in het bestand van sekswerkers. Dit is met name van belang nu het gaat om verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Voor betrokkenen is nu bijvoorbeeld niet duidelijk of en zo ja, wanneer vernietiging van de gegevens plaatsvindt en op welke wijze dit gebeurt.
41. Gelet op het voorgaande heeft de gemeente niet aannemelijk gemaakt dat passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Ontheffing

42. De AP hanteert als vaste gedragslijn bij een verzoek om ontheffing dat, als het gaat om een structurele verwerking, de wetgever aan zet is en de AP geen ontheffing zal verlenen, tenzij er wetgeving op komt die de desbetreffende verwerking zal gaan regelen. U stelt zich op het standpunt dat niet is uitgesloten dat



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

de wetgever regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers in de toekomst noodzakelijk acht.

43. Op dit moment is geen wetsvoorstel in voorbereiding dat regelt dat gegevens van sekswerkers mogen worden verwerkt. Gezien de ontwikkelingen rond het wetsvoorstel Wrp is het ook niet waarschijnlijk dat een dergelijke regeling binnen afzienbare termijn zal worden voorbereid. Het wetsvoorstel bevatte oorspronkelijk een registratieplicht voor sekswerkers, maar deze verplichting is op 1 maart 2014 door middel van een novelle uit het wetsvoorstel geschrapt.⁹
44. Nu er derhalve geen wetgeving op komst is die de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers regelt, zal de AP in beginsel geen ontheffing verlenen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de vaste gedragslijn te dienen doelen.
45. De gemeente Den Haag heeft tijdens de hoorzitting aangevoerd dat de bijzondere omstandigheden gelegen zijn in het feit dat het werkadvies en de registratie noodzakelijk zijn voor het voorkomen van misstanden in de Haagse prostitutiebranche en het verbeteren van de positie van sekswerkers. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de AP van oordeel dat de gemeente niet aannemelijk heeft gemaakt dat het registreren van gegevens over sekswerkers in een afzonderlijke database noodzakelijk is om misstanden in de Haagse prostitutiebranche te voorkomen. De stelling van de gemeente kan dan ook geen bijzondere omstandigheid vormen om af te wijken van de vaste gedragslijn.
46. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de AP van oordeel dat het verbod van artikel 16 van de Wbp niet wordt opgeheven op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp. De AP verklaart deze bezwaargrond ongegrond.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2.



Datum
28 juli 2017

Ons kenmerk
z2017-02909

Conclusie

47. Ingevolge artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft de AP het bestreden besluit heroverwogen naar aanleiding van de aangevoerde bezwaren. Bij deze heroverweging heeft de AP beoordeeld of het terecht heeft besloten om uw verzoek om ontheffing af te wijzen. Op grond van vorenstaande overwegingen ziet de AP geen aanleiding om het primair besluit te herroepen.

8. Dictum

De AP verklaart het bezwaar ongegrond.

Een kopie van dit besluit zond ik aan _____, gemachtigde van PROUD.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,
Namens deze,

mr. T.L.J. Drouen
Hoofd afdeling Juridische Zaken

Rechtsmiddelenclausule

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit ingevolge de Algemene wet bestuursrecht een beroepschrift indienen bij de rechtbank (sector bestuursrecht) in het arrondissement, waarbinnen uw vestigings- of woonplaats valt. U dient een afschrift van dit besluit mee te zenden. Het indienen van een beroepschrift schort de werking van dit besluit niet op. Indien onverwijld spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist, kunt u tevens een verzoek om voorlopige voorziening doen bij de voorzieningenrechter van deze rechtbank.