

Landelijke leidraad

Professionaliseren toezicht op de seksbranche

Voorwoord

Het professionaliseren van toezicht op de seksbranche is geen eenvoudige opgave. Het vraagt om samenwerking, vertrouwen en doorzettingsvermogen. De seksbranche is veelzijdig. Zowel krachtig vanuit vrijheid, maar ook kwetsbaar voor risico's. Ketenpartners staan samen voor de uitdaging om enerzijds de veiligheid en positie van sekswerkers te versterken en daarnaast te bestrijden wat niet getolereerd mag worden, zoals bestuursrechtelijke misstanden, mensenhandel en ondermijning.

Op dit moment is het toezicht in Nederland versnipperd. In de praktijk zien we dat betrokken partijen, zoals gemeenten, politie, inspecties, het Openbaar Ministerie (OM) en andere ketenpartners lang niet overal beschikken over goede werkafspraken of een gezamenlijk beeld van risico's. In sommige regio's is men nog zoekende naar een effectieve en werkbare inrichting van het toezicht. Dit leidt tot verschillen in aanpak, onduidelijkheid en gemiste kansen om tijdig te signaleren of in te grijpen. Daarnaast leeft nog te vaak de misvatting dat de AVG het delen van signalen van mensenhandel belemmert, terwijl dit wél kan en moet om seksuele uitbuiting te stoppen en slachtoffers te beschermen.

Met deze landelijke leidraad slaan we als Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), politie en het Openbaar Ministerie (OM) de handen ineen. We streven naar een steviger fundament onder het toezicht, gebaseerd op samenwerking, vertrouwen en een gedeelde verantwoordelijkheid. Want goed toezicht is nooit het werk van één partij alleen; het is de optelsom van partners die elkaar weten te vinden, hun rol verantwoordelijkheid pakken en handelen in samenhang.

Daar komt bij dat sekswerk en de uitdagingen die zich daarbinnen kunnen voordoen, zich veelal afspeelt voorbij gemeentegrenzen of regiogrenzen. Sekswerkers, klanten en ook malafide exploitanten bewegen zich gemakkelijk tussen gemeenten en regio's. Het is belangrijk om de samenwerking in én tussen regio's actief op te zoeken. Een gedeeld beeld, samen signaleren en afstemmen over wie welke rol pakt, is essentieel om grip te krijgen op een branche die dynamisch is en zich steeds ontwikkelt.

Deze leidraad is dan ook zowel een oproep als een handreiking. Een oproep aan professionals in het veld om met elkaar te bouwen aan een beter afgestemde, daadkrachtige en respectvolle toezichtpraktijk. En een handreiking met werkzame principes, gedeelde kaders en inspirerende voorbeelden die helpen om toezicht in elke regio, ongeacht het vertrekpunt, verder te ontwikkelen. We spreken dan ook onze waardering uit voor alle professionals die zich dagelijks inzetten in dit complexe domein. Jullie werk doet ertoe.

Namens de VNG, politie en het Openbaar Ministerie,
De bestuurders

1 Inleiding

Totstandkoming van deze leidraad: verbondenheid in verscheidenheid

In opdracht van de VNG, het OM en de politie is deze leidraad tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen een breed scala aan betrokken partijen. Samen met de VNG, de politie, het OM, diverse gemeenten, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Sekswerk Alliantie Destigmatisering, Soa Aids Nederland, Seksworks, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de Merel van Groningen Foundation, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het sociaal domein Friesland, RIEC Noord-Nederland, MetaStory Instituut, de Nederlandse Arbeidsinspectie, HEIT en SHOP hebben we gewerkt aan een leidraad voor het professionaliseren van het toezicht in de seksbranche. De informatie voor deze leidraad is verzameld in samenwerking en afstemming met alle betrokken partijen. In de periode juli 2024 – juli 2025 zijn hiervoor verschillende bijeenkomsten georganiseerd.

De inbreng van al deze partijen, elk met hun eigen expertise, perspectief en ervaring, heeft geleid tot een leidraad die niet alleen uitgangspunten en inzichten biedt en praktisch toepasbaar is voor gemeenten en politie, die voor toezicht respectievelijk opsporing aan de lat staan, maar ook recht doet aan de complexiteit van het werkveld. Het bundelen van verschillende visies en invalshoeken blijkt van grote meerwaarde: het verrijkt de inhoud en draagt bij aan meer onderlinge verbinding en begrip. Deze leidraad is dan ook een gezamenlijk fundament waarop verder gebouwd kan worden.

“Het feit dat we met zoveel partijen aan deze leidraad hebben gewerkt, laat zien dat toezicht op de seksbranche niet meer iets van de politie alleen is. Deze samenwerking geeft mij het vertrouwen dat we met een gedeelde verantwoordelijkheid het toezicht op de seksbranche een positieve impuls kunnen geven.”

Operationeel Specialist Politie, adviseur aanpak mensenhandel en migratiecriminaliteit

“Ik kijk met veel waardering terug op de samenwerking tijdens dit traject. Wat me raakte, was hoe we, met al onze verschillende achtergronden en perspectieven, de tijd namen om echt naar elkaar te luisteren. Er was ruimte voor kritische vragen, voor scherpe discussies, maar altijd vanuit respect en vertrouwen. Dat we samen tot een gedragen leidraad zijn gekomen, laat zien hoe waardevol verbinding is. Het geeft mij vertrouwen dat we, juist door die verschillen, tot iets sterks en gezamenlijks kunnen komen.”

Sr. Projectadviseur aanpak mensenhandel en sekswerkbeleid, VNG

“De bestuurlijke controles zijn voor sekswerkers in Nederland een heet hangijzer. Hierin gehoord worden als gemeenschap is niet altijd vanzelfsprekend. Daarom is het extra belangrijk dat we tijdens de totstandkoming van deze leidraad ook een plek aan de tafel hadden. Het proces is grondig gefaciliteerd, en we zijn daarin op zorgvuldige wijze meegenomen. Dit markeert een historische samenwerking en biedt hoop voor wat het in de toekomst nog in beweging zal zetten..”

Coördinator, Sekswerk Alliantie Destigmatisering

Samen sterker in toezicht – voor wie deze leidraad is

Deze leidraad is bedoeld voor alle betrokken professionals die werken aan toezicht in de seksbranche. Of het nu gaat om kleine, middelgrote of grote gemeenten; iedere regio krijgt te maken met de uitdagingen rondom het toezicht in deze branche. De leidraad is daarnaast geschreven voor politie-eenheden die in de dagelijkse praktijk proactief en reactief mensenhandel (onder gezag van het OM) binnen de seksbranche opsporen en onderzoeken en daarmee de samenwerking zoeken met gemeenten en andere ketenpartners.

Deze leidraad ondersteunt al deze partijen bij het professionaliseren van het lokale én regionale toezicht, met praktische inzichten en voorbeelden die toepasbaar zijn in verschillende contexten. Wat we doen als organisatie, hoe klein of groot de stap ook is, telt. Elke actie, iedere samenwerking, elk signaal draagt bij aan een veiliger en beter gereguleerd toezicht.

342 Nederlandse gemeenten en 10 politie-eenheden; daar bestaat geen blauwdruk voor

We realiseren ons dat elke gemeente uniek is en haar eigen uitdagingen heeft. Ook de verschillende politie-eenheden opereren vanuit hun eigen context. Het succes van een goed ingericht toezicht door gemeenten en de aanpak van mensenhandel door politie hangt af van lokale en regionale factoren. Daarom is ervoor gekozen om geen blauwdruk te schrijven. Wel is meer uniformiteit hard nodig. Dat betekent met elkaar versnippering proberen te voorkomen, het maken van goede (regionale) afspraken tussen betrokken partijen, elkaar inspireren en leren van elkaars successen en verbeterpunten. Deze leidraad biedt daarom vooral de nodige inzichten, helderheid in rolverdeling en concrete voorbeelden waarmee gemeenten en politie stappen kunnen zetten. Zie het vooral als een oproep om de samenwerking op te zoeken. Met de VNG. Met vergelijkbare gemeenten. Met de politie. Met de seksbranche. Of in uw al bestaande regionale samenwerkingsverband(en). Samen kom je verder!

Aanleiding

De wens en noodzaak voor een landelijke leidraad komt voort uit meerdere signalen en aanbevelingen om het toezicht op de seksbranche te verbeteren. Zo adviseerde het rapport [Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers](#) van Bureau Beke om de samenwerking tussen politie en gemeenten structureel te versterken en duidelijke afspraken te maken over het toezicht. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel deed in de [Monitor mensenhandel 2019-2023](#) een oproep om de controlepraktijken binnen de Nederlandse seksbranche te harmoniseren. Daarnaast onderstrepen bevindingen van SekswerkExpertise, Soa Aids Nederland en de Sekswerk Alliantie Destigmatisering (SWAD) het belang van vertrouwen en professioneel toezicht binnen zowel de vergunde als onvergunde branche. Deze inzichten vormen samen de aanleiding om te werken aan een landelijke leidraad als hulpmiddel om het toezicht op de seksbranche te verbeteren door het eenduidiger, professioneler en effectiever te maken.

De Nederlandse overheid beschouwt sekswerk als een legitieme vorm van arbeid en streeft ernaar om de positie van sekswerkers te verbeteren. Hoewel er geen eenduidig landelijk wettelijk kader is, wordt sekswerk wel gereguleerd via lokale regelgeving. Gemeenten spelen hierin een belangrijke rol door bijvoorbeeld het verstrekken van vergunningen en houden van toezicht. Het toezicht richt zich op het bevorderen van de veiligheid, het welzijn van sekswerkers, het signaleren van mensenhandel en het bestrijden van bestuursrechtelijke misstanden. De politie speelt een belangrijke rol in het opsporen van mensenhandel binnen de seksbranche.

De rollen en taken van gemeenten en politie zijn in de praktijk vaak nog troebel, wat kan leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en uitvoering. De verantwoordelijkheid voor het maken van sekswerkbeleid en daarmee het toezicht op de seksbranche ligt sinds de opheffing van het bordeelverbod bij gemeenten. Echter nog niet elke gemeenten pakt deze rol voldoende op. Dit heeft deels te maken met onduidelijkheid over waar toezicht omslaat in opsporing (of vice versa) en bijvoorbeeld het gebrek aan de benodigde expertise bij gemeenten. In Nederland zijn er bovendien grote verschillen in de manier waarop het toezicht per regio is ingericht. In sommige gemeenten of regio's wordt deze taak zelfs momenteel door geen enkele partij meer opgepakt. Deze versnippering en/of afwezigheid van toezicht is zorgelijk en zorgt voor verslechterende arbeidsomstandigheden van sekswerkers en minder zicht op misstanden in de seksbranche. Een heldere taakverdeling en goede procesafspraken tussen gemeenten en politie is onmisbaar om zorg te dragen voor een veilige en gezonde branche.

Leeswijzer

Hieronder vindt u een korte leeswijzer waarin de onderdelen van de leidraad worden toegelicht:

- Bij **vertrekpunt** geven we de context, uitgangspunten en terminologie mee voor alle betrokken partijen bij het toezicht en bij het opsporen van mensenhandel binnen de seksbranche.
- Bij het onderdeel over de **seksbranche** geven we inzichten over de sector, benadrukken we de samenwerking met sekswerkers en sekswerkorganisaties en bieden we een overzicht van gereguleerd sekswerk in Nederland.
- Binnen het onderdeel **rollen** introduceren we de verschillende wettelijke instrumenten en verantwoordelijkheden van gemeenten en politie bij hun rol op het toezien van veiligheid in de seksbranche.
- Bij het onderdeel **gemeenten** geven we inzicht in de taak en het doel van het houden van toezicht op de seksbranche, bieden we bouwstenen aan voor het inrichten van het toezicht en belichten we de uitvoering van controles.
- Binnen het onderdeel **politie** richten we ons op de taak van het opsporen van mensenhandel binnen de seksbranche.
- In het stuk **snijvlak** bieden we suggesties voor een betere grip en samenwerking tussen gemeenten en politie binnen het 'grijze gebied' tussen toezicht en opsporing.
- In **voorbeelden** delen we best practices van verschillende toezichtstructuren uit het land.
- In het onderdeel **NLA** geven we inzicht in de taak van het risicogericht toezicht op de naleving van arbeidswetten door werkgevers in de seksbranche.

Door de hele leidraad heen vindt u ook **kaders** met praktijkvoorbeelden, tips en verdiepende inzichten. Deze leidraad is bedoeld als praktisch hulpmiddel en inspiratie voor iedereen die zich inzet voor een stevige en zorgvuldige aanpak van toezicht in de seksbranche en het opsporen van mensenhandel.

Actualisering van de leidraad

Indien essentiële ontwikkelingen, van welke aard dan ook, daartoe aanleiding geven, kan de leidraad worden aangepast. Updates kunnen worden doorgevoerd om de inhoud in overeenstemming te houden met op dat moment de huidige stand van zaken.

2 Vertrekpunt

Context, uitgangspunten en terminologie

Om toezicht op de seksbranche professioneel vorm te geven, is het van belang te werken vanuit kennis van de bredere context, gedeelde uitgangspunten en heldere terminologie. Dit onderdeel maakt onderscheid tussen deze drie elementen die samen richting geven aan toezicht.

Context

- **Hoewel de zichtbaarheid en omvang variëren, komt sekswerk in elke gemeente voor, zij het in verschillende vormen.** De seksbranche verandert voortdurend en wordt gekenmerkt door een hoge mobiliteit van sekswerkers. Deze kenmerken worden versterkt door de opkomst en de mogelijkheden die internet biedt. Daarnaast vormen migranten een groot aandeel van sekswerkers in Nederland.
- **Er is in Nederland al een aantal jaren een sterk dalende trend te zien in traditionele vormen van vergunde seksbedrijven, zoals seksclubs en privéhuizen.** In 2000 waren er ongeveer 1.350 vergunde seksbedrijven in Nederland. In 2014 was dit aantal gedaald naar 833. In 2020 werd het aantal vergunde bedrijven geschat op 373. Flexibele vormen, waarin meer zelfstandig werkende sekswerkers hun klanten werven via internet en sociale media, nemen toe. Gedurende het [onderzoek van Regioplan](#) (2022), in opdracht van WODC, zijn er via drie advertentiewebsites voor sekswerk in totaal meer dan 27.387 unieke advertenties verzameld. Volgens dit onderzoek is de internetbranche een branche met een sterk verloop. Het aantal advertenties dat per week wordt geplaatst of per week wordt afgesloten verschilt sterk door de tijd heen. Ondanks de sterke dynamiek worden elke week ongeveer 6.500 tot 7.000 unieke advertenties geplaatst. De meest voorkomende typen sekswerk zijn thuisontvangst en escort. Deze trend naar het internet is niet uniek voor de seksbranche, maar ligt in lijn met de toename van de verkoop van producten en diensten via internet en de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in andere branches in Nederland. Naar verwachting zal deze trend de komende jaren doorzetten. Deze verschuiving maakt toezicht en handhaving aanzienlijker complexer. Waar toezicht bij vergunde bedrijven plaatsvindt op vaste locaties, is het digitale aanbod diffuus, veranderlijk en vaak anoniem. Aan de andere kant biedt dit mogelijkheden voor sekswerkers die zelfstandig en zonder bemoeienis van een exploitant willen werken en daardoor meer autonomie bewerkstelligen.
- **Het merendeel van de sekswerkers heeft een niet-Nederlandse afkomst.** Uit het [onderzoek van Regioplan](#) (2022) blijkt dat 79 procent van de sekswerkers een niet-Nederlandse afkomst heeft. De meeste sekswerkers komen uit andere Europese landen, daarnaast komen relatief veel sekswerkers uit Zuid-Amerika.

Uitgangspunten

- **Toezicht doen we voor de mensen in de branche en is gericht op veiligheid, volksgezondheid, openbare orde en het signaleren van zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke misstanden.** Voor de individuen die hierin werkzaam zijn met recht op goede arbeidsomstandigheden, veiligheid en respect. En voor degenen die zich binnen de branche in een kwetsbare positie bevinden en het risico lopen om uitgebuit te worden.
- **Toezicht op de seksbranche dient uit te gaan van het fundamentele onderscheid tussen sekswerk en mensenhandel.** Mensenhandel is niet alleen seksuele uitbuiting en een sekswerker staat niet gelijk aan een slachtoffer mensenhandel. Sekswerk is een legale vorm van arbeid wanneer deze wordt uitgevoerd door personen van 18 jaar of ouder (in sommige geldt lokale regelgeving van 21 jaar of ouder), in het bezit van een geldige verblijf en/of werkvergunning, vrijwillig onder de opting-in regeling, als werknemer of zelfstandig wordt verricht. Slachtoffers van mensenhandel bevinden zich daarentegen in een situatie van uitbuiting en dienen primair als zodanig herkend en beschermd te worden. Dit betekent echter niet dat sekswerkers geen slachtoffers kunnen zijn van andere strafbare zaken. Ook zij hebben het recht daartegen beschermd te worden.
- **Mensenhandel binnen de seksbranche is aan de orde wanneer een sekswerker niet meer de vrijheid heeft om zelf invulling te geven aan zijn/haar/hen werkzaamheden.** Als het sekswerk een onvrijwillig karakter heeft of krijgt, dan is sprake van seksuele uitbuiting. Het gaat daarbij om fundamentele vrijheden: de keuze om sekswerk te doen of ermee te stoppen, én de zeggenschap over omstandigheden waarin het werk wordt verricht. Elke sekswerker moet altijd de mogelijkheid hebben om klanten of specifieke diensten te weigeren. Sekswerkers kunnen ervoor kiezen samen te werken met anderen die hen ondersteunen, maar de regie over het werk ligt altijd bij de sekswerker zelf. Dat is essentieel, want het gaat om lichamelijke integriteit en persoonlijke autonomie.
- **Een goede theorie- en praktijktraining van toezichthouders is essentieel voor effectief en goed toezicht op de seksbranche.** Het zorgt ervoor dat toezichthouders hun taken professioneel, respectvol en juridisch correct uitvoeren. Door voldoende aandacht te besteden aan sectorspecifieke kennis, sociale vaardigheden (bejegening) en samenwerking, draagt een goede training bij aan het professionaliseren van het toezicht en het verbeteren van de veiligheid en rechten van sekswerkers.
- **Het toezicht houdt rekening met de beginselen van behoorlijk bestuur.** Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Alle belanghebbenden in de seksbranche dragen de verantwoordelijkheid om zich goed te laten informeren en op de hoogte te zijn over hun rechten en plichten (zover zij daartoe in staat zijn). Tijdens controles is het van belang om de belanghebbenden deze rechten en plichten ook mee te geven.
- **Toezicht op de seksbranche raakt zowel het zorg- als veiligheidsdomein.** Effectief toezicht vraagt om nauwe samenwerking tussen veiligheid en zorg, waarbij sekswerkers toegang hebben tot laagdrempelig en vertrouwelijk zorgaanbod.

Terminologie

- **Thuissekswerk**, waarbij een sekswerker zelfstandig en op eigen initiatief bedrijfsmatig sekswerk verricht vanuit de eigen woning waar diegene woont en staat ingeschreven (vergund, onvergund of onder voorwaarden), **is niet hetzelfde als een situatie waarin een woning bedrijfsmatig wordt gebruikt voor sekswerk door (meerdere) sekswerkers die daar niet wonen en niet staan ingeschreven**. Dit laatste heet geen thuissekswerk. Dit onderscheid is van belang voor beeldvorming en de manier en beoordeling van toezicht, handhaving en privacybelangen als voor het waarborgen van autonomie en veiligheid van sekswerkers.
- **Indien er sprake is van onvergund sekswerk, waar wel een vergunning is vereist binnen een gemeente, spreken we van ‘onvergund’ en niet illegaal**. De term ‘illegaal’ als het gaat om onvergund sekswerk impliceert een strafbare handeling waardoor dit vaak wordt verward met zaken zoals mensenhandel, minderjarigheid of illegale arbeid en dat is niet per definitie het geval bij onvergund sekswerk.
- **Het is belangrijk om ‘toezicht’ en ‘opsporing’ van elkaar te onderscheiden, omdat hier verschillende rechtsnormen, doelen en bevoegdheden bij horen**. Het moet voor sekswerkers steeds zoveel mogelijk duidelijk zijn wanneer sprake is van toezicht en wanneer sprake is van opsporing.
- **Opsporing is het onderzoeken van strafbare feiten met het oog op strafrechtelijke vervolging**. Dit gebeurt onder gezag van het Openbaar Ministerie door daartoe bevoegde opsporingsambtenaren. Opsporing verschilt van toezicht door het doel (bewijsgaring voor strafbare feiten) en de bevoegdheden die kunnen worden ingezet.
- **Toezicht ziet toe op de naleving van vergunningsvoorwaarden, exploitatie-eisen, APV en woningwet overtredingen**. Dit gebeurt door toezichthouders die via een wettelijk voorschrift zijn aangewezen.

3 Seksbranche

Deze leidraad richt zich op het professionaliseren van het toezicht binnen de seksbranche. Maar wat verstaan we precies onder deze branche? En welke specifieke kenmerken maken haar uniek? De seksbranche is een diverse en complexe sector. Hoewel er raakvlakken bestaan met andere sectoren, kent de seksbranche ook eigen dynamieken en uitdagingen die direct van invloed zijn op de manier waarop toezicht effectief kan worden ingericht.

Een goed begrip van de sector is essentieel. Dit houdt in: inzicht hebben in de verschillende vormen van sekswerk, de betrokken partijen, de arbeidsomstandigheden en de mogelijke risico's. Pas wanneer deze context helder is, kan toezicht aansluiten bij de dagelijkse praktijk van en bijdragen aan meer veiligheid, gezondheid en rechtszekerheid voor sekswerkers, exploitanten én de samenleving als geheel.

Hierna worden daarom de belangrijkste kenmerken van de seksbranche toegelicht. Daarnaast benoemen we relevante landelijke sekswerkorganisaties en beschrijven we de vormen van gereguleerd sekswerk.

Eén Sector, vele realiteiten

Grote diversiteit aan werkvormen en werkplekken

- Raamsekswerk, clubs en privéhuisen, escort (lokaal, regionaal, internationaal), thuiswerk, straatwerk, digitaal sekswerk (camming, OnlyFans, chats, streamingsdiensten), erotische massages / tantra, etc.
- Werk via boekingskantoren of online advertentie platforms
- Werk als zelfstandige of onder de Opting-in regeling
- Sekswerk vindt plaats in bedrijfspanden, woningen, seksinrichtingen, vakantieparken, hotels, airbnb's, en andere locaties

➔ Toezicht vraagt om maatwerk en kennis van verschillende werkpraktijken en in hoeverre dit binnen gemeenten is toegestaan

Grote diversiteit aan sekswerkers

- Jonge en oudere sekswerkers
- Vrouwen, mannen, trans- en non-binaire personen
- Sekswerker met en zonder lichamelijke of neurodiversiteit
- Sekswerkers met Nederlands paspoorten en niet-Nederlandse paspoorten
- Sekswerkers die praktisch of theoretisch geschoold zijn
- Mensen die vanuit verschillende perspectieven en mogelijkheden kiezen voor sekswerk

- Mensen met verschillende en meerdere taalvaardigheden en culturele achtergronden
- Sekswerkers met of zonder arbeidsalternatieven
- Sekswerkers met verschillende specialisaties en die verschillende services aanbieden

➔ Toezicht vraagt om een open, respectvolle en flexibele benadering van sekswerkers zonder aannames, met aandacht voor maatwerk en culturele verschillen

Grote diversiteit aan klanten

- Jonge en oudere klanten
- Verschillende culturele achtergronden
- Mensen met of zonder lichamelijke of verstandelijke beperking
- Mensen in een relatie of single
- Mensen die op zoek zijn naar seks, intimiteit, gezelschap, zorg, aandacht of vermaak
- Mensen die elders moeilijk terecht kunnen met hun wensen of behoeften
- Zowel klanten met veel financiële middelen als weinig financiële middelen
- Zowel vaste klanten als incidentele klanten
- Zowel goede klanten als slechte klanten die geweld plegen

➔ Toezicht vraagt aandacht voor bewustwording van verschillende type klanten

Hoge mate van mobiliteit

- Sekswerkers werken vaak flexibel, parttime of tijdelijk
- Sekswerkers werken op verschillende tijden, gedurende dag en/of nacht
- Er is veel in- en uitstroom in de sector
- Sommige sekswerkers werken in meerdere steden tegelijk of internationaal
- Migratie (EU en non-EU) speelt een grote rol. Voor sekswerkers met een niet-EU nationaliteit geldt dat er nooit een verblijfsvergunning voor sekswerk in Nederland wordt afgegeven. Indien zij werkend in de seksbranche in Nederland worden aangetroffen betekent dit dat er sprake is van "wederrechtelijk verblijf" in het kader van de Vreemdelingenwet. Daarnaast geldt dat diegenen die hen uit "winstbejag" faciliteren bij hun sekswerk zich mogelijk schuldig maken aan mensensmokkel.

➔ Toezicht vraagt om regionaal of landelijk afgestemde samenwerking en om beschikbaarheid en bereikbaarheid buiten standaard kantoortijden

Wisselende afhankelijkheidsrelaties

- Zelfstandige sekswerkers versus werkenden met tussenpersonen of boekers
- Niet alle bemiddeling door een tussenpersoon of boeker levert uitbuiting op, maar afhankelijkheid van hen kan wel risico's daartoe geven
- Sekswerkers kunnen ook afhankelijk zijn van partners, familie of vrienden

➔ Toezicht vraagt om goed onderscheid tussen vrijwillig werk, uitbuiting en andere misstanden

Stigma en anonimiteitsbehoefte

- Veel sekswerkers ervaren taboe en discriminatie
- Er is angst voor outing (zonder iemands instemming bekendmaken dat diegene sekswerker is), verlies van woning en ander werk of familieproblemen
- Cash betalingen zijn, mede wegens verminderende toegang tot financiële diensten, gebruikelijk in de branche
- Sekswerkers beschermen bewust hun privacy (ook richting overheid)

➔ Toezicht vraagt om vertrouwelijkheid, respectvolle communicatie en privacybescherming

Financiële kwetsbaarheid en uitsluiting

- Sekswerkers en exploitanten worden vaak geweigerd door banken, verzekeringen of huurders
- Toegang tot zorg, rechtspositie of overheidssteun is niet vanzelfsprekend
- Bij ontbreken van vergunde en gereguleerde werkplekken komen sekswerkers sneller in informele of risicovolle situaties

➔ Toezicht vraagt om het inzichtelijk maken van de rechten en plichten van sekswerkers

Specifieke gezondheidsrisico's

- Sekswerkers nemen vaak zelf verantwoordelijkheid voor hun veiligheid en seksuele gezondheid via een GGD of huisarts
- Er zijn risico's op discriminatie en uitsluiting, soa's, geweld, psychische belasting of grensoverschrijding
- Goede toegang tot zorg en betrouwbare informatie is cruciaal\

➔ Toezicht vraagt om een zorgvuldige samenwerking met GGD's en hulpverlening

Criminele inmenging en mensenhandel kunnen voorkomen, maar zijn niet altijd zichtbaar

- Er is kans op mensenhandel, dwang, chantage en andere misstanden
- Sekswork kan vrijwillig beginnen, maar geleidelijk aan veranderen in een uitbuitingssituatie (en vice versa)
- Uitbuiting kan zich verhullen achter ogenschijnlijk vrijwillig werk
- Een slachtoffer van seksuele uitbuiting kan ook worden ingezet als ronselaar voor nieuwe slachtoffers mensenhandel waardoor er sprake is van criminele uitbuiting
- Criminelen en/of facilitators maken gebruik van de gevolgen van het gebrek aan vergunde of gereguleerde

werkplekken, informatie schaarste en de gevolgen van stigma, bijvoorbeeld dakloosheid of psychische klachten

- Vertrouwen van sekswerkers is cruciaal voor het signaleren van misstanden, maar wordt niet zomaar opgebouwd. Het vraagt om tijd, kennis over (culturele) achtergrond van sekswerkers, zorgvuldigheid en een respectvolle benadering

➔ Toezicht vraagt om deskundigheid in signalering van criminele inmenging of mensenhandel en tijdsinvestering voor opbouwen vertrouwen

Sekswerkers zelf zijn vaak sleutelpersonen in zicht op veiligheid

- Sekswerkers hebben vaak het beste zicht op wat veilig, wenselijk en risicovol is in hun werk
- Sekswerkers spelen een cruciale rol in het signaleren van misstanden én het (anoniem) melden van signalen
- Goed contact en opbouwend vertrouwen tussen toezichthouders en sekswerkers vergroot de kans op meldingen van misstanden

➔ Toezicht werkt beter mét sekswerkers dan óver sekswerkers

Van stigma naar samenwerking: beter toezicht met sekswerkers

In Nederland zijn er verschillende landelijke en lokale sekswerkorganisaties die zich inzetten voor de belangen van sekswerkers en die waardevolle partners kunnen zijn voor politie en gemeenten bij het effectief en rechtvaardig toezicht houden op de seksbranche. Deze organisaties hebben kennis over de complexiteit van het vak, de rechten van sekswerkers, en hoe ze zich kunnen beschermen tegen geweld, discriminatie, gezondheidsrisico's en uitbuiting. De landelijke sekswerkorganisaties zijn:

- *Sekswork Alliantie Destigmatisering (SWAD)*. De SWAD is een alliantie van 21 organisaties en initiatieven die zich samen inzetten om het stigma op sekswork te verminderen. De alliantie bestaat uit: 11 sekswerkerorganisaties en -initiatieven, 9 zorg-, hulpverlenings-, en mensenrechtenorganisaties en de gemeente Tilburg.
- *Soa Aids Nederland*. Soa Aids Nederland werkt aan het verbeteren van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers in Nederland. Ze bieden ondersteuning op het gebied van preventie van seksueel overdraagbare aandoeningen (soa's), voorlichting over seksuele gezondheid, en helpen sekswerkers om toegang te krijgen tot gezondheidszorg. Belangrijke instrumenten die zij faciliteren voor sekswerkers zijn: UglyMugsNL, Sekswork.info en Sekswork Meld- en Adviespunt.
- *SeksworkExpertise (Platform Positieverbetering Sekswerkers)*. SeksworkExpertise is een Nederlandse organisatie die zich richt op het bieden van professionele ondersteuning en kennis over sekswork, voor zowel sekswerkers als voor de organisaties die met hen werken.
- Daarnaast zijn er in verschillende steden belangrijke zorgorganisaties voor sekswerkers. Bijvoorbeeld in Amsterdam het 'Amsterdam Centre for Sexwork' en in Den Haag 'SHOP'.

Belangenorganisatie voor exploitanten

Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER). De VER is een belangenorganisatie voor exploitanten van relaxbedrijven zoals clubs, privéhuizen, escortbedrijven, sm-studio's en massagesalons. De vereniging behartigt de belangen van haar leden door overleg met overheidsinstanties, public relations en het verbeteren van het imago van relaxbedrijven.

Schroom vooral niet om, naast de lokale of regionale organisaties, deze landelijke organisaties te betrekken en om waardevolle inzichten te vragen die het toezicht kunnen verrijken.

“Toezicht is een controversieel onderwerp in de sekswerkgemeenschap. Zoals het nu vaak is vormgegeven, worden sekswerkers niet behandeld als andere beroepsgroepen en worden zij regelmatig zelfs aangetast in hun privacy- en mensenrechten. Uit meldingen bij het Sekswerk Meld- en Adviespunt en de Sekswerk Alliantie Destigmatisering blijkt dat er bij controles, met name bij thuiswerk, sprake is van het onrechtmatig delen van persoonsgegevens, onjuiste of intimiderende bejegening, het innemen van privébezit en het niet goed voorzien van informatie over rechten en plichten. Binnen de vergunde sector zien we dat er bij bestuurlijke controles structureel te weinig of geen aandacht is voor de arbeidsomstandigheden binnen vergunde werkplekken. Hetgeen niet zelden leidt tot zeer schrijnende gevallen. Sekswerkers geven aan nergens terecht te kunnen met klachten over hun exploitant. Toegang tot informatie over sekswerkbeleid bij gemeenten is beperkt voor sekswerkers, en ook de drempel tot aangifte doen bij misstanden is voor veel sekswerkers hoog door zorgen over privacy en bejegening. Het huidige toezicht sluit daardoor onvoldoende aan op de realiteit van sekswerkers wat het vertrouwen in overheidsinstanties in de weg staat. Willen we geweld en slechte arbeidsomstandigheden écht aanpakken, dan moet het toezicht menselijker, professioneler en altijd in samenspraak met de gemeenschap worden vormgegeven. De expertise van sekswerkers zelf is daarbij onmisbaar.”

Sekswerk Meld- en Adviespunt en de Sekswerk Alliantie Destigmatisering

Overzicht van gereguleerd sekswerk in Nederland

Binnen de Nederlandse seksbranche bestaan verschillende vormen van sekswerk die onder toezicht staan van gemeenten. Het hangt van de Algemene plaatselijke verordening van gemeenten af welke vormen daadwerkelijk gereguleerd, vergund en of toegestaan zijn.

	Locatiegebonden	Niet-locatiegebonden
Seksbedrijven/ seksinrichtingen	Seksclub Bordeel Raamsekswerkbedrijven Erotische-massagesalon Privéhuis Seksbioscoop/- automatenhal Seks theater Straatsekswerk	Escortbedrijf
Individueel sekswerk	Thuiswerken of op gehuurde locatie Straatsekswerk	Zelfstandig escort Straatsekswerk

4 Rollen

Gemeenten en politie: heldere rollen, krachtige aanpak

Het toezicht op de seksbranche vraagt om een veelzijdige aanpak, omdat misstanden zich op meerdere niveaus kunnen voordoen. Van overtreding van lokale regelgeving en slechte arbeidsomstandigheden tot mensenhandel, wederrechtelijk verblijf of georganiseerde criminaliteit. Gemeenten en politie hebben elk hun eigen wettelijke instrumenten om toezicht te houden en om in te grijpen, maar geen van beide partijen kan het toezicht alleen volledig dragen. Onvoldoende afstemming kan leiden tot hiaten in het toezicht, waarbij bepaalde risico's of signalen van misstanden over het hoofd worden gezien. Tegelijkertijd kan het ook leiden tot dubbele controles, controles met de verkeerde petten op of onduidelijkheid richting sekswerkers en exploitanten, wat het vertrouwen in de overheid schaadt. Bovendien hebben gemeenten en politie elk hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden: waar de gemeente toeziet op naleving van vergunningsvoorwaarden, exploitatie-eisen, APV en woningwet overtredingen, richt de politie zich op strafbare feiten. Door deze rollen scherp te scheiden en goed op elkaar af te stemmen, ontstaat een integrale aanpak waarin beide verantwoordelijkheden optimaal tot hun recht komen. Helderheid voorkomt bovendien dat toezicht afhankelijk is van individuele interpretaties of lokale werkwijzen. Het draagt bij aan rechtsgelijkheid voor sekswerkers en exploitanten en maakt het mogelijk om signalen sneller en beter te duiden en op te volgen.

Door bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten te combineren, ontstaat een krachtige aanpak:

- Waar strafrechtelijk bewijs soms lastig rond te krijgen is, kan de gemeente soms wel alvast ingrijpen via een bestuursrechtelijke maatregel, afhankelijk van de feiten en omstandigheden.
- Omgekeerd kan een bestuursrechtelijke controle leiden tot signalen die de politie helpen om een strafrechtelijk onderzoek te starten.
- Door gelijktijdig op te treden waar nodig, bijvoorbeeld tijdens integrale controles in de onvergunde branche, kunnen misstanden breder en effectiever worden aangepakt, waarbij een heldere scheiding in rollen en taken gewaarborgd blijft.
- Waar de gemeente toezicht houdt op het naleven van vergunningsvoorwaarden van seksinrichtingen, kan zij hiermee een belangrijke informatiepositie voor de politie hebben. Als deze informatie niet wordt gedeeld met de politie kunnen strafrechtelijke misstanden binnen de seksbranche niet door de politie worden gesignaleerd en aangepakt.



5 Gemeenten

De behandeling van vergunningaanvragen en vergunningverlening voor seksbedrijven ligt bij gemeenten, en daarmee ook het toezicht op deze bedrijven. In het verleden (in sommige regio's nog steeds) werd toezicht vaak in mandaat door de politie uitgevoerd, met name door gespecialiseerde teams zoals het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) onderdeel van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Gemeenten dienen zich te focussen op bestuursrechtelijke middelen, zoals het handhaven van lokale regelgeving en het signaleren van slecht welzijn van sekswerkers of mensenhandel, en niet op opsporingstaken die aan de politie zijn voorbehouden. Dit vraagt om structurele invulling vanuit de gemeente, waarbij capaciteitsopbouw en deskundigheidsbevordering van gemeentelijke toezichthouders essentieel zijn. En dit vraagt om een heldere, concrete afbakening van de taken van politie en gemeente.

Doel bestuurlijk toezicht

Het doel van het bestuurlijk toezicht is de controle op de naleving van lokale regelgeving en aandacht voor het brede welzijn van sekswerkers om zo te komen tot een veilige seksbranche. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om toezicht op arbeidsomstandigheden, inspraak in werktijden en de mogelijkheid om eigen keuzes te maken binnen het werk. Het bestuurlijk toezicht op lokale regelgeving vormt voor gemeenten een essentieel instrument om de seksbranche actief te reguleren. Aan exploitatievergunningen worden voorschriften en beperkingen verbonden die toezien op een verantwoorde bedrijfsvoering. Daarbij wordt van exploitanten verwacht dat zij actief voorkomen dat misstanden binnen hun bedrijf plaatsvinden. Deze eisen zijn vastgelegd in de APV en worden doorvertaald naar de vergunning. Gemeenten kunnen echter ook buiten het vergunningstelsel om bepaalde voorwaarden stellen aan sekswerkactiviteiten, bijvoorbeeld door middel van nadere regels of beleidskaders binnen de APV. Op deze manier kunnen zij ook activiteiten zonder vergunning reguleren en sturen op veiligheid, openbare orde en volksgezondheid. De kracht van vergunningsplicht of nadere regels als sturingsmiddel hangt af van twee zaken. Enerzijds de kwaliteit van de verleende vergunningen en nadere regels. Het gaat dan om een zorgvuldige toetsing, zoals de toepassing van de Wet Bibob en het raadplegen van politiesystemen, waarmee al in een vroeg stadium ongewenste of risicovolle situaties kunnen worden gesignaleerd en geweerd. Anderzijds van de frequentie en effectiviteit van het daaropvolgende toezicht en de handhaving. Bestuurlijk toezicht moet zich daarbij niet beperken tot de vergunde sector. Ook in de onvergunde branche kunnen zich bestuursrechtelijke en strafrechtelijke misstanden voordoen. Het is daarom noodzakelijk dat gemeenten actief toezicht houden op alle gereguleerde activiteiten binnen de seksbranche, ongeacht of deze plaatsvinden onder een vergunning. Samenwerking en heldere afspraken tussen gemeenten en politie verdient hierbij de aanbeveling.

Aanpak mensenhandel

Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in de aanpak van mensenhandel. Hiervoor is het noodzakelijk dat zij beschikken over specifiek en apart (lokaal of regionaal) beleid dat gericht is op het voorkomen, signaleren en bestrijden van mensenhandel. Een integraal onderdeel van dit beleid dient het signaleren van mensenhandel (en minderjarigheid en illegale arbeid) te zijn tijdens controles in de seksbranche, zowel in de vergunde als in de onvergunde sector. In dit beleid moet worden opgenomen op welke wijze signalen worden gemeld bij de politie. Signalen van uitbuiting worden nog te vaak gemist of te laat opgepakt doordat informatie versnipperd is, niet gedeeld wordt met de politie of vastloopt op onduidelijkheid over privacyregels. Door gerichte aandacht voor deze problematiek kunnen gemeenten hun rol op beide beleidsterreinen effectief invullen.

“Samenwerking is onmisbaar in de aanpak van mensenhandel. Het RIEC is daarin een sleutelspeler. Door signalen vanuit zorg, toezicht en opsporing samen te brengen, ontstaat het benodigde totaalbeeld om mensenhandel vroegtijdig te herkennen en aan te pakken. Voor het OM is dit essentieel om strafzaken effectief op te bouwen, verdachten gericht te vervolgen en slachtoffers beter te beschermen. Zonder dit integrale beeld blijft mensenhandel te vaak onder de radar.”

Landelijk Officier van Justitie Mensenhandel bij het Openbaar Ministerie

“Effectief toezicht binnen de sekswerkbranche vraagt om meer dan alleen controle op vergunningen en regelgeving. Het is van groot belang dat toezichthouders ook alert zijn op signalen van dwang, afhankelijkheid en onveiligheid, bij zowel sekswerkers als andere aanwezigen zoals gastvrouwen, beheerders of ondersteunend personeel. Ook zij kunnen zich in een kwetsbare positie bevinden of betrokken zijn bij misstanden, al dan niet onder druk. Daarom is het essentieel dat controles ruimte bieden voor vertrouwelijke gesprekken. Niet alleen moet dit actief en veilig worden aangeboden aan sekswerkers, ook anderen op de locatie moeten de mogelijkheid hebben om in vertrouwen te spreken. Er moet een klimaat zijn waarin meldingen zonder angst voor repercussies gedaan kunnen worden. Aanbeveling: plan bij iedere controle standaard een moment in voor vertrouwelijke gesprekken, bij voorkeur begeleid door een onafhankelijk en getraind ervaringsdeskundige. Het serieus nemen en opvolgen van signalen draagt bij aan een veiliger werkklimaat en versterkt de effectiviteit van toezicht en handhaving in de sector.”

Merel van Groningen Foundation

“De samenwerking tussen gemeenten en politie is cruciaal voor effectief toezicht op de seksbranche. In de praktijk merk ik dat hoe sterker de relatie tussen deze partijen is, hoe beter signalen van mensenhandel of mensensmokkel in de seksbranche worden opgepakt. Het begint bij vertrouwen en structureel overleg; alleen dan kunnen we signalen goed duiden en opvolgen. Wat belangrijk is, is dat toezichthouders ervaren dat hun signalen serieus genomen worden door de politie en dat er terugkoppeling plaatsvindt over wat er met die signalen gebeurt. Als signalen worden aangeleverd maar zelden opgepakt zonder duiding, werkt dat ontmoedigend. Die keten moet werken. Het is daarnaast essentieel dat signalen mensenhandel ook worden geregistreerd in het landelijke politieregistratiesysteem, zodat informatie landelijk beschikbaar is, bijvoorbeeld als die sekswerkers of tussenpersonen in andere gemeenten opduiken. Door maandelijks overleggen blijven we afgestemd, delen we bevindingen en houden we de samenwerking warm. De ervaring leert ook dat goed ingericht toezicht bovendien breder zicht biedt op ondermijnende criminaliteit. Je ziet meer, en je pakt daardoor ook meer misstanden aan. Ten slotte is de opvolging door gemeenten zelf net zo belangrijk. Daarin zie ik persoonlijk ook nog veel verschil tussen gemeenten. Waar de ene gemeente bijvoorbeeld wél verhuurders of hoteliers aanspreekt op hun rol, laat een andere dat achterwege. Hierdoor ontbreekt een eenduidige aanpak van misstanden, en dat zorgt voor onduidelijkheid bij alle betrokken partijen.

Coördinator Prostitutie Controle Team bij Noord-Holland Samen Veilig

Een gelaagde aanpak; bouwstenen inrichten toezicht voor gemeenten

Afhankelijk van de grootte, aard van de seksbranche, beschikbare capaciteit en regionale risico's, kunnen gemeenten kiezen uit verschillende niveaus van toezicht en samenwerkingsstructuren. Een sterke voorkeur verdient een regionale samenwerking. Deze leidraad biedt bouwstenen die noodzakelijk zijn om de toezichtstrategie te professionaliseren.

Voor meer algemene en uitgebreide inzichten in het inrichten van toezicht en handhaving is de Handreiking van de VNG [‘Handhaving door en voor gemeenten - een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk’](#) beschikbaar.

Bouwsteen 1 – bestuurlijk draagvlak creëren

Een effectieve toezichtstrategie begint met bestuurlijk draagvlak. Dat betekent dat het gemeentebestuur niet alleen op de hoogte is van de uitdagingen binnen de seksbranche, maar deze ook erkent en prioriteert in het beleid. Bestuurlijk draagvlak zorgt voor een heldere koers, politieke rugdekking en voldoende middelen om toezicht daadwerkelijk vorm te geven. Het vraagt om actieve betrokkenheid van de burgemeester, wethouders en gemeenteraadsleden, die bereid zijn keuzes te maken en zich uit te spreken over de gewenste aanpak. Zonder dit draagvlak blijven initiatieven vaak fragmentarisch en ontbreekt de structurele verankering die nodig is voor duurzaam toezicht.

“Bij het maken van sekswerkbeleid of het inrichten van een toezichtsstructuur is het belangrijk te erkennen dat er veel verschillende meningen en visies zijn. Het doel is dat je gezamenlijk op zoek gaat naar de gemene deler en zonder oordeel kijkt wat nodig is aan maatregelen en wat bijdraagt aan de veiligheid.”

Juridisch beleidsadviseur Veiligheid, Gemeente Dordrecht

Bouwsteen 2 – regionale samenwerking

Het verdient de sterke aanbeveling om regionaal samen te werken. Regionale samenwerking kan helpen door capaciteit, expertise, informatie en middelen te delen en ook te borgen. De krachten bundelen en het kostenvoordeel hierbij is met name interessant voor kleinere gemeenten. In de basis is het gemeentelijk beleid beperkt tot de gemeentegrenzen. Sekswork beperkt zich echter niet tot de gemeentelijke grenzen, maar wordt bepaald door vraag en aanbod. Het verdient daarom de aanbeveling om het beleid en toezicht regionaal af te stemmen. Voor politie (waaronder TMM) en het OM biedt regionaal beleid het voordeel dat niet met elke gemeente afzonderlijk afspraken gemaakt hoeven te worden en dat er vanuit een eenduidige regionale visie wordt gewerkt. Zo kunnen verplaatsingseffecten worden verkleind, en kunnen gemeenten gemeenschappelijke toezichthouders aanwijzen middels een aanwijsbesluit vanuit elke gemeente binnen die werkregio. Dat leidt tot vaste getrainde en ervaren teams die op een eenduidige wijze het toezicht uit kunnen voeren en geen andere taak of doelstellingen hebben naast deze toezichthoudende taak in de seksbranche. Het bij elkaar brengen van expertise in een regio leidt ook tot effectievere, efficiëntere controles en controles waarbij sekswerkers op een juiste en ervaren wijze worden aangesproken en bejegend. Logischerwijs zou de grotere gemeenten binnen de regio's het voortouw in het organiseren van dit toezicht kunnen nemen, omdat het sekswork voor het grootste gedeelte plaatsvindt in grotere steden.

“Dit werk vereist dat de beschikbare capaciteit volledig wordt ingezet op het toezicht binnen de seksbranche. Het verdient de aanbeveling dat deze toezichtstaak niet slechts als nevenactiviteit naast andere functies wordt uitgevoerd. Alleen door gerichte inzet en specialisatie kan de benodigde expertise worden opgebouwd om het toezicht effectief en volledig te laten functioneren. Dit doen wij door een regionale aanpak waarin de gemeente Den Haag het voortouw heeft genomen om het toezicht te organiseren, onder te brengen en aan te bieden in de gehele politie Eenheid Den Haag.”

Coördinator team prostitutie, HEIT

Bouwsteen 3 – inzicht en informatie

Een effectieve toezichtstrategie begint met een goed begrip van de lokale en/of regionale situatie. Voordat regelgeving, beleid en toezicht wordt ingericht, is het van belang dat gemeenten in kaart brengen hoe de seksbranche er in hun gemeente uitziet. Dit inzicht helpt om maatwerk te leveren en om te bepalen welke risico's en behoeften er spelen. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) speelt hierin een cruciale rol. Door hun kennis, netwerk en analysecapaciteit kunnen zij gemeenten ondersteunen bij het creëren van een integraal beeld van de seksbranche als het gaat om mogelijke misstanden of signalen van georganiseerde criminaliteit. Deze expertise helpt gemeenten niet alleen bij de uitvoering van de brancheanalyse, maar ook bij het gericht inzetten van toezicht en handhaving.

Een brancheanalyse omvat onder andere:

- Het in beeld brengen van het aanbod;
- Het analyseren van eventuele trends of ontwikkelingen, zoals digitalisering of verplaatsing naar privé-locaties;
- Inzicht in de positie van sekswerkers: inclusief arbeidsomstandigheden, ervaringen met handhaving, toegang tot zorg en eventuele signalen van misstanden waaronder geweld, discriminatie en uitbuiting;
- Het in kaart brengen van relevante partners en ketens, zoals hulpverleners, toezichthouders, politie, zorgorganisaties en sekswerk geleide organisaties en daar inzichten uit opdoen.

Daarnaast is het betrekken van de branche zelf een cruciale succesfactor bij het uitvoeren van de brancheanalyse. Gesprekken met sekswerkers, exploitanten, belangenorganisaties en zorgprofessionals zorgen niet alleen voor een beter begrip van de praktijk, maar dragen ook bij aan vertrouwen en wederzijds respect. Het geeft sekswerkers en exploitanten de kans om hun ervaringen, zorgen en suggesties in te brengen, en voorkomt dat beleid en toezicht gebaseerd worden op aannames en stigma. Door deze inzichten ontstaat een feitelijke en gedragen basis voor beleid, toezicht en handhaving. Daarnaast is het wel oog houden voor het toezichtbelang, zodat deze niet wordt geschaad. De analyse is bovendien een dynamisch instrument dat periodiek geactualiseerd kan worden om mee te bewegen met ontwikkelingen in de sector.

Gemeente Amsterdam

In de gemeente Amsterdam is geïnvesteerd in duidelijke meldroutes voor de “oren en ogen op straat” (bijvoorbeeld wijkteams van de politie, woningbouwverenigingen, hotels en zorgpartners), die effectief naar de gemeente leiden. Ook is er een duidelijke opvolging en terugkoppeling van meldingen. Hierdoor is de informatiepositie aanzienlijk verbeterd. Daarnaast worden er informatie bijeenkomsten voor toezichthouders en politieagenten frequent georganiseerd om de kennis en inzichten up-to-date te houden en deze met elkaar te delen.

Bouwsteen 4 - participatie en contact met exploitanten en sekswerkers

Toezicht is effectiever als er sprake is van wederzijds vertrouwen tussen toezichthouders en sekswerkers en exploitanten. Gemeenten doen er daarom goed aan om sekswerkers en exploitanten actief te betrekken bij de vormgeving en uitvoering van het toezicht. Dit vraagt om een open houding en structurele vormen van participatie, waarbij sekswerkers betrokken kunnen worden bij beleid dat hen raakt. Laagdrempelig en regelmatig contact is daarbij cruciaal. Het inrichten van een klankbordgroep is hiervoor een goed initiatief. Het is daarnaast belangrijk dat toezichthouders zich actief inspannen om ook buiten formele controlemomenten contact te onderhouden met sekswerkers en exploitanten. Door zichtbaar en benaderbaar te zijn in de dagelijkse praktijk, kunnen toezichthouders bijdragen aan het opbouwen van wederzijds vertrouwen en het verminderen van drempels om hulp of ondersteuning te vragen. Dit structurele contact biedt ook ruimte voor betere signalering van misstanden en bevordert de naleving van regels. Daarnaast is toegankelijke en begrijpelijke informatie over rechten en plichten essentieel, net als de beschikbaarheid van een vaste vertrouwenspersoon binnen de gemeente die fungeert als aanspreekpunt voor vragen, klachten of meldingen. Sekswerkers moeten weten waar ze terecht kunnen en zich daarin gehoord en serieus genomen voelen. Een transparante en respectvolle benadering van toezicht draagt bij aan betere samenwerking en meer effectiviteit in de aanpak van misstanden in de seksbranche.

Amsterdam – Klankbordgroep bij het Amsterdam Center for Sexworkers (ACS)

De gemeente Amsterdam organiseert maandelijks een klankbordgroep voor sekswerkers van alle genders en werkplekken. De bijeenkomsten zijn anoniem, deelnemers ontvangen een vergoeding, en er is ondersteuning in meerdere talen. De klankbordgroep wordt geleid door een sekswerker en een vertrouwenspersoon, en er worden regelmatig gasten uitgenodigd, zoals gemeentemedewerkers of zorgverleners.

Tilburg – Klankbordgroep Seksworks

Seksworks is een klankbordgroep opgericht door en voor (ex-)sekswerkers in samenwerking met de gemeente Tilburg. De groep komt maandelijks bijeen om ervaringen te delen en thema's te bespreken zoals destigmatisering, veilige werkplekken en laagdrempelige toegang tot hulp en toezicht. Seksworks is actief in Brabant, Zeeland en Limburg en speelt een belangrijke rol in het verbeteren van de positie van sekswerkers.

Utrecht en Gooi & Vechtstreek – Klankbordgroep Belle Hulpverlening

In Utrecht en de regio Gooi & Vechtstreek organiseert Belle Hulpverlening klankbordgroepen voor sekswerkers en ex-sekswerkers. Tijdens deze bijeenkomsten worden thema's besproken zoals destigmatisering, beleidsontwikkeling en veilige werkomstandigheden. De klankbordgroepen bieden sekswerkers de mogelijkheid om hun stem te laten horen en invloed uit te oefenen op lokaal beleid.

Bouwsteen 5 – regelgeving en beleid

Een solide toezichtstructuur begint bij heldere en handhaafbare regelgeving. Gemeenten die duidelijke kaders stellen via beleid en regulering én zorgen voor duidelijke en vindbare informatieverstrekking, creëren transparantie richting de branche en is de basis voor effectief toezicht op de seksbranche. Het verdient de aanbeveling om regionaal het beleid af te stemmen, om zo verplaatsingseffecten te voorkomen en de samenwerking tussen partners te versoepelen. Zo biedt dit voor politie en OM het voordeel dat zij niet met elke gemeenten afzonderlijk afspraken hoeven te maken en dat er vanuit een eenduidige regionale visie wordt gewerkt.

De VNG biedt een Model-APV aan die gemeenten kunnen gebruiken of aanpassen aan hun lokale of regionale context. Daarnaast ondersteunt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) gemeenten met een praktische Handreiking Sekswerkbeleid. Deze helpt bij het opstellen van beleidsdoelstellingen en uitgangspunten die toezicht en handhaving mogelijk maken.

Bouwsteen 6 – focus van het toezicht

Toezicht in de seksbranche moet zich primair richten op de randvoorwaarden waaronder sekswerk plaatsvindt en niet op het sekswerk zelf of de sekswerker als individu. Dit betekent dat de focus ligt op de actoren die het werk faciliteren of organiseren, zoals exploitanten, beheerders van seksinrichtingen, verhuurders of andere tussenpersonen. Door deze facilitators te controleren op naleving van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid,

[hygiëne](#), vergunningen en arbeidsomstandigheden wordt effectief invloed uitgeoefend op de omstandigheden waarin sekswerk plaatsvindt, zonder de sekswerker onnodig te belasten. Wel is het noodzakelijk dat toezichthouders bij de controles in gesprek gaan met individuele sekswerkers. Bijvoorbeeld om te bezien of de sekswerker in bezit is van een eigen paspoort of om na te gaan of een exploitant zich aan de geldende regels houdt. Een overmatige controle op sekswerkers zelf kan leiden tot stigmatisering, wantrouwen of verminderende toegang tot hulpverlening en rechtsbescherming. Daarom is het essentieel dat toezichthouders hun rol zorgvuldig afbakenen, en bij signalering van problemen (zoals mensenhandel) altijd handelen vanuit zorgvuldigheid, proportionaliteit en in samenspraak met zorg- en hulpverleningsinstanties en de betreffende sekswerker.

Bouwsteen 7 – vergunningverlening

Een transparante en zorgvuldige vergunningverlening is essentieel voor toezicht en normstelling. Gemeenten dienen duidelijke procedures te hanteren voor het aanvragen, beoordelen en verlenen van vergunningen aan seksbedrijven. Hierbij hoort ook een screening van de betrouwbaarheid en bedrijfsvoering van exploitanten, en het stellen van voorwaarden op het gebied van arbeidsomstandigheden, veiligheid, hygiëne en bedrijfsvoering. Vergunningen moeten periodiek worden geëvalueerd en, indien nodig, aangepast of ingetrokken. Daarnaast hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om binnen hun beleid ruimte te creëren voor voldoende veilige en legale werkplekken. Door deze werkplekken beschikbaar te stellen en te reguleren, wordt de branche in staat gesteld om op een verantwoorde en veilige manier te functioneren. Dit draagt bij aan de professionalisering van de sector en voorkomt dat sekswerkers uitwijken naar het onvergunde of onveilige circuit.

Hoewel sekswerk in Nederland een legaal beroep is, is het in de praktijk erg lastig om dit beroep dan ook op legale wijze uit te oefenen. Sekswerkers die bij een exploitant willen werken hebben wegens de drastische afname in het aantal vergunde seksinrichtingen steeds minder keuze in werkplekken. Daarnaast kan niet iedere sekswerker in de vergunde branche terecht. Er is bijvoorbeeld slechts één club voor mannelijke sekswerkers in Nederland. Oudere, dikke, trans, non-binaire sekswerkers, sekswerkers van kleur en zichtbaar beperkte sekswerkers zijn vaak niet welkom bij clubs of escortbureaus. Om als zelfstandige escort te mogen werken is vaak een vergunning nodig. Diverse sekswerkers klaagden over het gegeven dat zij hier niet voor in aanmerking kwamen. Een aantal gaf daarbij ook aan dat de informatievoorziening over het vergunningenbeleid onduidelijk is. Ook ontving de Klachtenbalie meldingen van de onmogelijkheid om legaal thuis te werken. Mochten deze sekswerkers toch als zelfstandige hun beroep uitoefenen, dan overtreden ze het gemeentebestuur. Dit heeft consequenties voor hun veiligheid. Sekswerkers die onvergund werken en geweld of andere incidenten meemaken, durven vaak geen hulp in te schakelen van politie of hulpverlening. Bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor boetes of het kwijtraken van hun huurwoning. Dit maakt hen kwetsbaar. [Rapportage 'Een gelijke behandeling is niet vanzelfsprekend; Twee jaar Klachtenbalie voor sekswerkers' 2023](#)

Bouwsteen 8 – toezichtcapaciteit en deskundigheid

Effectief toezicht vraagt om voldoende capaciteit én specifieke deskundigheid. Omdat het een gegeven is dat gemeenten en politie niet beschikken over oneindige (toezicht)capaciteit, zullen verantwoorde keuzes moeten worden gemaakt. Regionale samenwerking verlicht de last op de toezichtcapaciteit van individuele gemeenten, doordat taken en middelen gedeeld worden. Een manier om de toezichtcapaciteit efficiënt in te zetten, is op basis van risicogestuurd toezicht. Hoe groter de risico's, hoe meer toezicht en capaciteit er nodig zal zijn om deze adequaat te beheersen. Gemeentelijke toezichthouders die zich bezighouden met de seksbranche moeten getraind zijn en kennis hebben van wet- en regelgeving, maar ook van de praktijk van sekswerk, het versterken van de positie van sekswerkers, signalen van mensenhandel, culturele- en trauma sensitiviteit en het spanningsveld tussen repressie en vertrouwen. Training en intervisie zijn cruciaal om deze deskundigheid op peil te houden. Daarnaast is samenwerking met politie, GGD, zorgpartners en andere partners nodig voor een compleet toezichtbeeld.

TIP

Training 'Bestuurlijk Toezicht Prostitutie' bij de Politieacademie

De politieacademie biedt de training '[Bestuurlijk Toezicht Prostitutie](#)' aan. Deze training is voor aangewezen toezichthouders die de bestuurlijke controles in de seksbranche (gaan) uitvoeren. Tijdens deze opleiding leert de toezichthouder de kennis en vaardigheden die nodig zijn bij een bestuurlijke controle in de seksbranche, een controle op een professionele manier uitvoeren en competenties voor communicatie, houding en gedrag.

In-company training door 'Toezicht op Prostitutie'

Ook bestaat er een mogelijkheid om een in-company training te volgen van [Toezicht op Prostitutie](#). Voor het controleren van vergunningsvoorwaarden zijn specifieke competenties vereist op het gebied van communicatie, houding en gedrag. Tijdens deze training verwerven toezichthouders de vaardigheden en kennis die nodig zijn om bestuurlijke controles binnen seksinrichtingen op een professionele manier uit te voeren en correcte rapportages op te stellen.

Bouwsteen 9 – aanwijzen toezichthouders

De bevoegdheid om een toezichthouder aan te wijzen moet gebaseerd zijn op een wettelijk voorschrift. Deze aanwijzing kan zowel individueel als categoriaal gebeuren. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door middel van de aanduiding van hun functie. Deze aanwijzing kan een toezichthouder voor meerdere gemeenten tegelijkertijd hebben, echter moet elke gemeente deze aanwijzing regelen. Doorgaans heeft het aanduiden van de functie de voorkeur, omdat dit minder wijzigingsgevoelig is. Een categorale aanwijzing vindt plaats door bijvoorbeeld de dienst, waartoe de met toezicht belaste personen behoren, te noemen in het aanwijzingsbesluit. Een categorale aanwijzing heeft het karakter van een besluit van algemene strekking. Een aanwijzing van een of meer personen is een beschikking en moet op een daartoe geschikte wijze conform artikel

3:41 Awb bekend worden gemaakt. Van belang is dat toezichthouders ook worden aangewezen voor meerdere bestuursrechtelijke domeinen, zoals de Woningwet en de Omgevingswet, om een breed handhavingsperspectief te waarborgen. In het aanwijzingsbesluit dient bovendien expliciet te worden vermeld welke bevoegdheden aan de toezichthouder zijn toegekend. Als een specifieke bevoegdheid, zoals het betreden van een woning tegen de wil van de bewoner, niet expliciet is opgenomen, kan de toezichthouder hier niet toe gemachtigd worden. Omdat het voor derden duidelijk moet (kunnen) zijn welke personen welke bevoegdheden mogen uitoefenen, verdient het een aanbeveling om de aanwijzing bijvoorbeeld ook in het Gemeenteblad te plaatsen.

Voorbeelden aanwijzingsbesluiten

[Aanwijzingsbesluit gemeente Haarlem](#). Het toezicht op de seksbranche wordt in regionaal verband uitgevoerd, waarbij toezichthouders uit verschillende gemeenten samenwerken in het Regionale Prostitutie Controle Team Noord-Holland.

Ook de VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam beschikt over voorbeelden voor zowel lokale als regionale aanwijzingsbesluiten. Deze voorbeelden delen zij graag ter inspiratie met andere gemeenten of regio's. Neem hiervoor contact op met: veiligheidsalliantie@rotterdam.nl

TIP

Bouwsteen 9.1 – toezichtsbevoegdheden

Het is belangrijk dat toezichthouders goed op de hoogte zijn van hun algemene bevoegdheden uit de Awb en waar deze grenzen liggen. Dit voorkomt misverstanden en zorgt voor een juridische basis waarop toezicht kan worden uitgevoerd. De toezichthouder is bevoegd om:

- *Plaatsen te betreden.* Plaatsen zijn niet alleen erven en andere terreinen, maar bijvoorbeeld ook bedrijfspanden, gebouwen en woningen. Voor woningen geldt het recht op respect voor domicile/home op grond van artikel 8 EVRM. De toezichthouder heeft niet de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden en maakt het dus alleen mogelijk voor een toezichthouder om met toestemming van de bewoner een woning binnen te treden. De toezichthouder kan de door hem aangewezen personen (bijvoorbeeld hulpverleners) meenemen. Wanneer geen toestemming wordt gegeven door de bewoner voor het binnentreden van de woning, is een machtiging van de burgemeester of Officier van Justitie tot binnentreden vereist. Eenmaal binnengetroten, biedt deze bestuurlijke bevoegdheid niet de mogelijkheid om de betreden ruimte te doorzoeken (door het openen van kasten, lades), maar wel het 'zoekend rondkijken'. Binnentreden met strafrechtelijke grond kunnen andere bevoegdheden met zich meebrengen.
- *Het identiteitsbewijs te vorderen.* Iedereen in Nederland van 14 jaar en ouder moet een geldig identiteitsbewijs kunnen tonen als een toezichthouder daar om vraagt. Het verzoek om identificatie mag niet willekeurig gebeuren.

Het moet nodig zijn voor de uitvoering van de taken. Wanneer iemand geen geldig identiteitsbewijs kan of wil tonen wanneer de toezichthouder daarom vraagt, kan hij meegenomen worden naar het politiebureau. Daar wordt vervolgens onderzoek gedaan naar de identiteit.

- *Inlichtingen te vorderen.* Een toezichthouder is bevoegd om inlichtingen te vorderen. Het vorderen van inlichtingen betreft een passieve informatieplicht. Enkel op vordering van de toezichthouder dient informatie te worden verstrekt. Deze bevoegdheid impliceert ook dat iemand ‘staande mag worden gehouden’ om inlichtingen te verstrekken.
- *Inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.* Een toezichthouder is bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Daar mogen ter plekke kopieën van gemaakt worden. Als dat ter plekke niet mogelijk is, is de toezichthouder ook bevoegd om na het afgeven van een schriftelijk bewijs, de gegevens en bescheiden voor een korte tijd (zo kort mogelijk) mee te nemen om ergens anders te kopiëren. De bevoegdheid betreft alleen zakelijke gegevens en dus geen gegevens van persoonlijke aard. Zakelijke gegevens zijn informatie die betrekking heeft op de bedrijfsvoering, administratie of andere zakelijke activiteiten. Een zakelijke telefoon mag bijvoorbeeld worden gevorderd. Gegevens van persoonlijke aard zijn informatie die herleidbaar is tot een individu, zoals naam, adres, geboortedatum of andere persoonsgegevens. Een persoonlijke telefoon mag bijvoorbeeld niet worden gevorderd. Deze vallen buiten de bevoegdheid van de toezichthouder en mogen dus niet worden ingezien of meegenomen.
- *Onderzoek, opneming en monsterneming.* Voor het onderzoek, de opneming en monsterneming van zaken mag de toezichthouder daartoe ook verpakkingen openen. Er is geen beperking aangebracht van de zaken die kunnen worden onderzocht. De bevoegdheid om zaken te onderzoeken biedt geen bevoegdheid om zaken ook te doorzoeken. Opneming betekent ook het nemen van foto's ter onderbouwing van de constatering dat een overtreding heeft plaatsgevonden.

Bouwsteen 9.2 – verplichtingen toezichthouder

Een toezichthouder heeft uiteraard ook verplichtingen.

- *Dragen van legitimatiebewijs.* De toezichthouder dient zijn legitimatiebewijs bij zich te dragen bij de uitoefening van zijn taak (draagplicht). De toezichthouder dient zich op verzoek te legitimeren en bij het betreden van een woning is een toezichthouder verplicht om zich te legitimeren, dus zonder dat daarom wordt gevraagd (toonplicht).
- *Inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.* Bij de uitoefening van toezichtbevoegdheden moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden gerespecteerd. Dit betekent dat de toezichthouder zorgvuldig, eerlijk en rechtvaardig moet handelen. Toezichtbevoegdheden mogen alleen worden ingezet voor zover dat noodzakelijk is voor het vervullen van de toezichtstaak. Bovendien moet dit op een wijze gebeuren die voor de burger zo min mogelijk belastend is. De toepassing van bevoegdheden moet evenredig zijn aan het beoogde doel, gebaseerd op een zorgvuldige afweging van belangen, goed gemotiveerd en in overeenstemming met de beginselen van gelijkheid, vertrouwen en fair play.

Bouwsteen 10 - zorgstructuur en signalering

Toezicht op de seksbranche gaat hand in hand met aandacht voor zorg en welzijn van sekswerkers. Gemeenten moeten beschikken over een goed werkende zorgstructuur waarin sekswerkers laagdrempelig toegang hebben tot hulp en ondersteuning. Dit vraagt om samenwerking met partners zoals de GGD en gespecialiseerde hulporganisaties. Toezichthouders moeten signalen van zorgwekkende situaties herkennen en snel kunnen doorgeleiden naar passende zorg. Daarnaast moeten toezichthouders ook kunnen wijzen op peer-to-peer mogelijkheden (ondersteuning van andere sekswerkers) en sekswerkgeleideorganisaties in de regio.

De Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees (DUUP) biedt gemeenten financiële middelen om uitstapprogramma's voor (voormalige) sekswerkers vorm te geven en te versterken. Deze programma's richten zich op intensieve begeleiding naar alternatieve bestaanszekerheid, met oog voor veiligheid, zorg en duurzame re-integratie. Een goede koppeling tussen toezicht, signalering en het beschikbare zorg- en ondersteuningsaanbod, waaronder DUUP-programma's, is essentieel om maatwerk te kunnen bieden aan sekswerkers die willen stoppen met sekswerk.

Bouwsteen 11 – integraal toezicht en opsporing

Ter voorkoming van ernstige misstanden, zoals mensenhandel, is een stevige toezichtstructuur nodig. Gemeenten dienen actief samen te werken met politie, het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en eventueel de Belastingdienst. Integrale controles en risicogestuurd toezicht kunnen worden ingezet om ernstige overtredingen aan te pakken. Een goede afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke routes is hierbij van belang. Maak hierbij gebruik van al bestaande samenwerkingsstructuren, waaronder het RIEC, dat bij uitstek geschikt is om toezicht en opsporing rondom georganiseerde criminaliteit in de seksbranche te coördineren. Binnen het RIEC werken bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners nauw samen, wat het mogelijk maakt om snel en doelgericht te schakelen bij signalen van misstanden.

Een voorbeeld van een integraal interventieteam is het Haags Economisch Interventieteam (HEIT). In het regionale interventieteam werken verschillende organisaties samen om ondermijnende en criminele bedrijven en misstanden in de seksbranche aan te pakken. Meer weten? Kijk dan bij het onderdeel 'voorbeelden'.

Bouwsteen 12 - gegevensverwerking en informatiedeling

Effectief toezicht op de seksbranche vereist zorgvuldige verwerking en doelgerichte uitwisseling van informatie. Gemeenten moeten beschikken over duidelijke procedures en technische voorzieningen voor het verzamelen, verwerken en analyseren van relevante gegevens over vergunningen, toezichtbevindingen, signalen van misstanden en zorgvragen. Deze feitelijke en zakelijke gegevens vormen de basis voor risicogestuurd werken en beleidsmatige bijsturing. Daarnaast is het essentieel dat informatie op een veilige en rechtmatige manier gedeeld kan worden met samenwerkingspartners indien nodig. Dit vraagt om heldere afspraken over verantwoordelijkheden, doelbinding, privacy en gegevensbeveiliging.

Regulier toezicht

Een toezichthouder in de seksbranche mag feitelijke en zakelijke gegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van vergunningsvoorwaarden, exploitatie-eisen, APV en Woningwet. De persoonsgegevens van sekswerkers worden gezien als bijzondere persoonsgegevens in de AVG. Op dit moment is er geen specifieke wettelijke grondslag die toezichthouders expliciet toestaat om persoonsgegevens van sekswerkers te verwerken of te delen in het kader van hun reguliere toezichttaken. Een uitzondering hierop is bij signalen mensenhandel óf als de sekswerker expliciete toestemming geeft voor het verwerken of delen van de gegevens. In dat laatste geval geldt als voorwaarde: de toestemming moet vrijelijk gegeven, specifiek, geïnformeerd en ondubbelzinnig zijn. Voor sekswerkers moet toestemming heel zorgvuldig worden geregeld, omdat de AVG hier strenge eisen stelt en er een machtsongelijkheid kan zijn.

Signalen mensenhandel

Het is ontzettend belangrijk dat als tijdens het toezicht in seksbranche wordt gestuit op signalen van mensenhandel, deze worden gedeeld met de politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel, AVIM). In de praktijk bestaat het beeld dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) aan het delen van signalen, in het bijzonder natuurlijk de persoonsgegevens van de sekswerkers, in de weg staat. Dat is een misvatting. Seksuele uitbuiting betreft een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van slachtoffers. Het kan niet zo zijn dat door deze misvatting hier geen einde aan wordt gemaakt, het slachtoffer niet wordt geholpen en handelaren nieuwe slachtoffers kunnen maken.

De AVG geeft wettelijke grondslagen aan toezichthouders om signalen van mensenhandel (inclusief de bijzondere persoonsgegevens van het slachtoffer) te delen met de politie. In artikel 6 lid 1 van de AVG staan er drie genoemd die hier van belang zijn:

- Indien er toestemming is van het mogelijke slachtoffer (onder a).
- Indien het noodzakelijk is om persoonsgegevens te verwerken om vitale belangen van [het slachtoffer] of van een ander persoon te beschermen (onder b).
- Indien het noodzakelijk is om persoonsgegevens te verwerken om gerechtvaardigde belangen van jezelf of een derde te behartigen die zwaarder wegen dan de belangen van de betrokkene (onder f).

Met het delen van de gegevens kan een einde worden gemaakt aan de inbreuk op de lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van het slachtoffer en mogelijke inbreuken op andere slachtoffers die voor de pooier/handelaar

werken. Daarin kunnen de ‘vitale belangen’ en ‘gerechtvaardigde belangen’ worden gevonden. Voor dit doel kunnen dus de gegevens van een mogelijk slachtoffer worden gedeeld met de contextinformatie (signaal).

Meer informatie over het delen van gegevens door toezichthouders met de politie, kan worden gevonden in de Handreiking ‘[De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens](#)’ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: De Handreiking). Op pagina 44 van De Handreiking valt te lezen:

“Mag een toezichthouder strafrechtelijke signalen van mensenhandel delen met de politie? Antwoord: Als een toezichthouder bij het uitvoeren van zijn taak op informatie stuit die mogelijk relevant is voor opsporingsambtenaren, zoals die van de politie, gaat het zijn toezichthoudende taak niet te buiten als hij deze informatie vervolgens aan een opsporingsambtenaar verstrekt. Deze verstrekking moet dan wel gebaseerd kunnen worden op de aangiftebevoegdheid van artikel 161 Wetboek van Strafvordering of verenigbaar zijn met het oorspronkelijke doel [van het toezicht]”.

Zoals elders in deze Landelijke Leidraad is benoemd, is het doel van het toezicht: “gericht op veiligheid, volksgezondheid, openbare orde en het signaleren van zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke misstanden”. Met dat doel oefent de toezichthouder een publieke taak uit die overlapt met de publieke taak van de politie. Binnen deze (deels overlappende) taakstelling mogen dus gegevens van een mogelijk slachtoffer worden verstrekt.

Op welke wijze kan een toezichthouder gegevens delen met de politie? In principe is dat vormvrij.

- Het kan allereerst rechtstreeks door middel van een aangifte. Dit heeft als voordeel dat er gelijk een proces-verbaal wordt opgemaakt en de politie de toezichthouder aanvullende vragen kan stellen die het mogelijk maken om heel gericht een strafrechtelijk onderzoek in te stellen.
- Het rechtstreeks delen van gegevens kan ook laagdrempeliger, bijvoorbeeld door middel van een telefoongesprek, een brief of een emailbericht. Een schriftelijke verstrekking heeft de voorkeur, omdat dan gelijk goed wordt vastgelegd welke gegevens zijn gedeeld en voor welk doel.
- Het delen kan ook met tussenkomst van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, zoals RIEC of het Veiligheidshuis. Toezichthouders kunnen – al dan niet via de aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente – signalen mensenhandel (en de gegevens van de mogelijke slachtoffers) inbrengen op een casusoverleg van dat samenwerkingsverband.

Het delen van persoonsgegevens van een mogelijk slachtoffer is een gerechtvaardigde inbreuk op de privacy, maar het vraagt zorgvuldigheid. De Handreiking beschrijft hierover op pagina 45:

“De concrete verstrekking moet voldoen aan het noodzakelijkheidsbeginsel. Hieruit volgt dat de privacyinbreuk die gepaard gaat met de verstrekking van de persoonsgegevens evenredig moet zijn met het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verstrekt (de zorg voor het slachtoffer van mensenhandel of de bestrijding van mensenhandel). Daarnaast mag een partij alleen gegevens verstrekken als het doel niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt (‘subsidiariteit’).”

De Handreiking geeft hiervoor ook een aantal uitgangspunten:

- Ga alleen over tot verstrekking van die persoonsgegevens zonder welke de ontvanger zijn taak niet kan uitvoeren.
- Controleer of de gegevens toereikend, echt relevant en niet bovenmatig zijn.
- Stel vast of er geen minder ingrijpende middelen voorhanden zijn.
- Houd bij iedere verstrekking rekening met de verwachting van de betrokkene, de eigen belangen en die van de ontvanger.
- Controleer altijd of de gegevens betrekking hebben op de juiste persoon.
- Controleer of de gegevens betrouwbaar, juist en nauwkeurig zijn aan de hand van al beschikbare bronnen (zachte informatie die niet te verifiëren is moet in beginsel niet worden verstrekt aan derden).
- Vermeld bij de gegevens eventuele contextinformatie als die noodzakelijk is voor de ontvanger om de gegevens goed te begrijpen.

“Het delen van signalen mensenhandel met de politie is een noodzakelijke randvoorwaarde voor effectief toezicht op de seksbranche”.

Landelijk Officier van Justitie Mensenhandel bij het Openbaar Ministerie

De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) ondersteunen gemeenten en/of regio's bij de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit doen zij door samenwerking tussen strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale partners te versterken, onder andere via informatie-uitwisseling en beleidsadvies. Een belangrijk instrument hierbij is de integrale casusaanpak. Binnen deze aanpak kunnen signalen over mogelijke georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld in de seksbranche) worden ingebracht, zodat betrokken partners gezamenlijk tot een gecoördineerde interventie kunnen komen. De casusaanpak kan bijdragen aan versterkt toezicht en effectievere handhaving. Daarnaast is het mogelijk om een [handhavingsknelpunt](#) in te brengen bij het RIEC, zoals 'misstanden in de seksbranche'. Een handhavingsknelpunt is een strategisch en beleidsmatig belangrijk instrument om de noodzakelijkheid en proportionaliteit van gegevensverwerking te motiveren. De doelstelling van het handhavingsknelpunt 'misstanden in de seksbranche' betreft dan het uitwisselen en bijeenbrengen van signalen die duiden op misstanden binnen de seksbranche, waardoor de samenwerking en de integrale aanpak van misstanden in de seksbranche wordt bevorderd.

Het is belangrijk op te merken dat het instellen van een handhavingsknelpunt alleen mogelijk is wanneer er voldoende signalen zijn die wijzen op georganiseerde criminaliteit en er sprake is van een knelpunt in de handhaving. Er moet voldoende juridische grondslag bestaan. Neem voor meer informatie of overleg contact op met het RIEC in jouw regio, of kijk op www.riec.nl.

Stappenplan samenwerking en gegevensdeling bij multidisciplinair handhaven

Ook dit [stappenplan](#) biedt concrete handvatten voor gemeenten voor het zorgvuldig opzetten van multidisciplinaire samenwerking en gegevensdeling, met oog voor juridische kaders en privacyregels. Het helpt gemeenten bij het vastleggen van verantwoordelijkheden, het onderbouwen van doelbinding, en het borgen van gegevensbeveiliging.

Bouwsteen 13 - digitale innovatie, monitoring

De seksbranche ontwikkelt zich snel, met een groeiend aandeel van digitaal sekswerk en digitale advertentieplatforms. De verwevenheid tussen de digitale en fysieke wereld wordt steeds groter. Zo kan een verstoring van de openbare orde in de fysieke wereld zijn oorsprong hebben in de digitale wereld. Gemeenten kunnen hun toezicht professionaliseren door gebruik te maken van handmatige digitale monitoring van openbare bronnen, zoals advertenties, platforms, websites, sociale media. Dit maakt het mogelijk om in openbare bronnen trends te signaleren, online aanbod te volgen en toezicht ook digitaal vorm te geven. Digitale innovatie vraagt om expertise en samenwerking met landelijke of regionale partners. Gemeenten hebben echter geen opsporingsbevoegdheden zoals politie en justitie. Heimelijk meekijken, inbreken op accounts of gegevens hacken is door gemeenten dus niet toegestaan, maar het raadplegen van publiek toegankelijke informatie (ook als dat op geautomatiseerde manier gaat, zoals met een webcrawler), is dat meestal wel. Dat hangt echter sterk af van waar en hoe de informatie verkregen wordt en op welke wijze deze informatie wordt gebruikt en opgeslagen. Het gebruik van digitale middelen moet beperkt blijven tot wat rechtmatig en proportioneel is. Zorgvuldigheid en juridische toetsing zijn essentieel.

Meer informatie, inclusief stappenplan, over de (on)mogelijkheden voor online onderzoek is te vinden in de [Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde](#) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties (BZK).

Bouwsteen 14 – reflectie en evaluatie

Toezicht op de seksbranche kan alleen effectief blijven als reflectie en evaluatie structureel zijn ingebouwd. Zonder die momenten kan toezicht zijn doel voorbij te schieten: misstanden blijven bestaan of maatregelen raken uit balans. Regelmatige terugkoppeling stelt toezichthouders in staat om te leren van ervaringen, in te spelen op veranderingen in de sector en het toezicht bij te sturen. Zo blijft het niet alleen doelgericht en proportioneel, maar ook maatschappelijk verantwoord, met oog voor de juiste balans tussen handhaving, zorg en ondersteuning.

Controles in de seksbranche: wat telt

Toezicht houden op de seksbranche vraagt om maatwerk en om een goede balans tussen proactief en reactief toezicht. In dit stuk wordt toegelicht hoe beide vormen van toezicht in de praktijk worden ingezet en welke elementen een rol spelen bij het professioneel en zorgvuldig uitvoeren van controles.

Proactief en reactief toezicht

Toezicht in de seksbranche vereist een balans tussen proactief en reactief optreden, afgestemd op de aard van de activiteit (vergund of onvergund), om effectief misstanden te voorkomen, signaleren en bestrijden. Beide vormen van toezicht vullen elkaar aan en versterken de aanpak binnen een complex en dynamisch werkveld.

Proactief toezicht

Proactief toezicht richt zich op het voorkomen van misstanden en het bevorderen van naleving voordat problemen en of signalen ontstaan. Dit gebeurt door regelmatige, planmatige controles op basis van risicoanalyses. Proactief toezicht geldt zowel voor de vergunde, onvergunde en gereguleerde branche. In de vergunde branche is proactief toezicht goed toepasbaar doordat er duidelijke aanspreekpunten zijn (ondernemers met een vergunning) en controlelocaties bekend zijn. Structurele bezoeken aan vergunde seksbedrijven zorgen voor zichtbaarheid, continuïteit en vertrouwen. Toezichthouders moeten mogelijke misstanden kunnen signaleren zoals slechte arbeidsomstandigheden, het niet naleven van de vergunningsvoorwaarden of signalen van mensenhandel. Daarnaast geven toezichthouders informatie over rechten en plichten en mogelijkheden voor hulpverlening. Dit versterkt preventie, dialoog en vertrouwen. Proactief optreden bij de onvergunde branche is lastiger vanwege het verborgen karakter. Toch zijn preventieve acties mogelijk, zoals handmatig online monitoring van openbare advertenties en zorgen voor preventieve communicatie richting sekswerkers over hun rechten en hulpaanbod.

De frequentie van controles kan variëren per type locatie en situatie, en is afgestemd op signalen uit de praktijk, eerdere bevindingen en het risicoprofiel. Een vaste frequentie is niet wettelijk vastgesteld. Een voorbeeld kan zijn:

- Hoog-risicolocaties, bijv. nieuwe bedrijven, nieuwe sekswerkers, eerdere overtredingen, signalen van misstanden, onduidelijke bedrijfsvoering: minimaal 4 tot 6 keer per jaar toezicht.
- Middel-risicolocaties (bijv. wisselende bezetting, beperkte signalen): 2 tot 4 keer per jaar toezicht.
- Laag-risicolocaties (bijv. betrouwbare ondernemers, goede naleving, stabiele werkomstandigheden): 1 à 2 keer per jaar toezicht.

Reactief toezicht

Reactief toezicht komt voort uit meldingen, signalen of incidenten die aanleiding geven tot direct optreden binnen de gereguleerde branche. Het biedt de mogelijkheid om snel in te grijpen als er vermoedens zijn van bestuursrechtelijke misstanden. Voorbeelden van reactief toezicht zijn:

- Naar aanleiding van signalen van politie, GGD, maatschappelijk werk organisaties, hulpverlening, meld misdaad anoniem of buurtbewoners over bijvoorbeeld klachten, zorgelijke seksadvertenties of onveilige werksituaties.
- Ingrijpen bij niet-naleving van vergunningvoorschriften, klachten van sekswerkers of constatering tijdens eerdere controles.

Het kan belangrijk zijn dat een controle binnen de onvergunde branche wordt afgestemd (of samengewerkt) met de politie. Dit vanwege bijvoorbeeld de volgende redenen:

- Als blijkt dat er een rechercheonderzoek loopt dat om bepaalde redenen niet verstoord mag worden, kan het nodig zijn dat toezichthouders vanuit de gemeente de controle moeten uitstellen.
- Indien een situatie als onveilig wordt ingeschat kan met de politie worden afgestemd of het wenselijk is dat zij meegaan op controle als sterke arm. De politie kan ook in het politiesysteem het adres checken of er bijzonderheden bij staan.
- Bij integrale controles, waarbij politie en gemeenten in samenwerking ieder hun eigen taak uitvoeren.

Bestuurlijke rapportage

Een bestuurlijke rapportage bij toezicht op de seksbranche is een juridisch en beleidsmatig document dat door of namens de gemeente wordt opgesteld, meestal op basis van een constateringsrapport van toezichthouders. Het doel is om op basis van feiten een integrale beoordeling te geven van een bestuursrechtelijke misstanden of zorgpunt, en een onderbouwd advies te geven aan het bevoegd gezag (burgemeester) over eventuele handhaving. Het is belangrijk dat de rapportage onder voorwaarden gedeeld wordt met de politie of het OM als er sprake is van strafrechtelijke misstanden. Ook kan de gemeente een bestuurlijke rapportage ontvangen vanuit politie/OM. Daarnaast is er ook een belang voor de sekswerkers binnen de betreffende seksinrichting en sekswerkers die een vergunde werkplek hebben, indien zij belanghebbende zijn bij het besluit, om de inhoud van de rapportage in te kunnen zien.

Woningcorporaties en delen van bestuurlijke rapportages

In het geval dat de gemeente de keuze heeft gemaakt om thuissekswerk niet toe te staan, kan een constatering ook leiden tot een bestuurlijke rapportage. Zeker bij die situaties waar het een huurwoning betreft, wordt de eigenaar van de woning vaak op de hoogte gesteld. Veel huurwoningen worden door een woningbouwcorporatie verhuurd. Deze staan vaak klantontvangst, ongeacht de aard van het beroep, niet toe. Zowel de gemeente als de politie mogen bij controles van thuiswerkende sekswerkers geen informatie over hun werkzaamheden als sekswerker delen met woningcorporaties of andere derden. Dit is in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), omdat het zijn van sekswerker valt onder de categorie ‘bijzondere persoonsgegevens’ (inzake iemands seksuele gedrag of gerichtheid), waarvoor strikte regels gelden. Het onzorgvuldig omgaan met deze gegevens kan ertoe leiden dat sekswerkers hun woning verliezen, met grote gevolgen voor hun veiligheid en welzijn. Echter als een woning gebruikt wordt als seksinrichting kan daarover een bestuurlijke rapportage worden opgemaakt. In de rapportage staat dan niet de persoon centraal, maar de inrichting, zodat er alsnog bestuurlijk kan worden opgetreden.

Samenloop met het strafrecht

Controles door toezichthouders kunnen ook leiden tot signalen voor de strafrechtelijke opsporing. Bij signalen van ernstige misdrijven (zoals mensenhandel) dient de gemeente deze signalen van strafbare feiten zo spoedig mogelijk te melden bij de politie. Bij vermoedens van geweld of mensenhandel is het belangrijk dat de toezichthouders ook zorg inschakelen via de zorgcoördinator mensenhandel. Strafrechtelijke opsporing en vervolging van deze misdrijven hebben en houden hoge prioriteit bij de politie en het Openbaar Ministerie. Parallel aan het strafrechtelijk onderzoek kan bestuursrechtelijk worden opgetreden indien het bedrijf in verband kan worden gebracht met de genoemde misdrijven. Het is hierbij belangrijk dat het bestuurlijk proces niet buiten spel wordt gezet als het strafrechtelijke proces wordt gevolgd. Andersom is het ook belangrijk dat het strafrechtelijke proces niet buiten spel wordt gezet als het bestuurlijke proces wordt gevolgd. Bestuurlijke maatregelen (zoals een last onder dwangsom of bestuursdwang) kan het strafrechtelijk proces namelijk beïnvloeden. Het doel van het bestuursrechtelijk optreden is het herstel van de openbare orde en veiligheid ten opzichte van het strafrechtelijk sanctionerend optreden, maar dat dient dit niet te dwarsbomen. Een goede afstemming is essentieel. In sommige gevallen doet het bestuur er beter aan om een pas op de plaats te houden; waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat de politie en het OM ook altijd oog hebben voor openbare orde aangelegenheden en de belangen van het slachtoffer (of er anders graag op gewezen worden door bestuurlijke partners).

Uitvoering controles; zorgvuldig, proportioneel en in samenwerking

De manier waarop een controle wordt uitgevoerd, heeft grote invloed op het verloop, de veiligheid van toezichthouders én het vertrouwen en de ervaren veiligheid van sekswerkers. Toezicht moet daarom altijd zorgvuldig, proportioneel en professioneel worden ingericht. De omvang en samenstelling van het team worden afgestemd op het doel en het signaal. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Toon geen overmacht wanneer niet nodig. Sekswerkers kunnen dit als intimiderend en onveilig ervaren, wat averechts werkt voor de effectiviteit van de controle en welzijn van de sekswerker.
- Reguliere (proactieve) controle of reactieve laagdrempelige controle: 2 toezichthouders van de gemeente. Waar mogelijk ook toezichthouders van zowel het mannelijke als vrouwelijke geslacht.
- Bij signalen van zorg of kwetsbaarheid positie: inzet van of schakelen met een zorgprofessional (bv. maatschappelijk werker, sociaal wijkteam) naast toezichthouders.
- Bij vermoedens van een onveilige situatie, mensenhandel of strafbare feiten: gezamenlijke actie met politie, eventueel met inzet van TMM collega's.
- Indien meer mensen nodig zijn (bijv. bij veiligheidssituaties of integrale controles), zorg voor uitleg aan aanwezigen waarom meerdere mensen aanwezig zijn.

Daarnaast zijn belangrijke **aandachtspunten** die meegenomen dienen te worden bij de uitvoering van een controle:

- Zorg voor een goede voorbereiding van een (integrale) controle. Vraag bijvoorbeeld vooraf informatie op bij het regionaal informatieknoppunt politie om een veiligheidsinschatting te maken. Stel een draaiboek en strategie op en bescherm de persoonsgegevens van betrokken medewerkers zoveel mogelijk. Zet tijdens controles de wifi en Bluetooth op je telefoon uit om datalekken te voorkomen. Overweeg ook om het kenteken van je auto tijdelijk te

blokkeren via de RDW – dit kan eenvoudig digitaal geregeld worden.

- Creëer een veilige setting tijdens gesprekken, liefst met één sekswerker tegelijk buiten gehoor van exploitanten of derden.
- Zorg voor een mensgerichte bejegening. De [mediagids van Reimagening Sexwork](#) biedt hiervoor tips & tricks.
- Houd rekening met taalbarrières en culturele gevoeligheden.
- Geen uniforme kleding tenzij noodzakelijk. Neutrale, rustige benadering helpt bij het opbouwen van vertrouwen en wordt voorkomen dat de buurt een mogelijke link legt met sekswork en de sekswerker onbedoeld 'geout' wordt.
- Kijk naar alternatieven voor het voordoen als klant om een afspraak te kunnen maken met een sekswerker, waar mogelijk. Zet het voordoen als klant alleen in na zorgvuldige afweging van proportionaliteit. Voor sekswerkers is vertrouwen een essentieel fundament in hun werk. Zij opereren in een positie waarin discretie, veiligheid en wederzijds respect centraal staan. Wanneer een persoon zich voordoe als klant, maar later een toezichthouder blijkt te zijn, kan dit diep ingrijpen in het gevoel van veiligheid, autonomie en vertrouwen van de sekswerker. Wat begon als een zakelijke interactie, verandert onverwacht in een controle. Houd rekening met de mogelijke impact hiervan en ga hier begripvol en zorgvuldig mee om wanneer zo'n situatie zich voordoet.
- Informeer de sekswerker schriftelijk, bij voorkeur in diens eigen taal, over waar de sekswerker terecht kan voor meer informatie, vragen of zorg na een bestuurlijke controle. Dit kan een flyer met een verwijzing naar de gemeente website zijn.

De gemeente Hilversum maakt gebruik van **informatieve flyers** voor sekswerkers tijdens controles. Om sekswerkers tijdens een controle goed op de hoogte te brengen van de reden van controle, de bevoegdheden van de toezichthouders, de rechten en plichten van de sekswerkers én informatie waar zij terecht kunnen voor vragen en hulpverlening reiken zij een meertalige flyer uit aan de sekswerkers.

Het Sekswork Meld- en Adviespunt (van Soa Aids Nederland) ontvangt signalen dat de controles van zelfstandig opererende sekswerkers onprettig zijn voor de betrokkenen. Vooral wanneer zij te maken krijgen met een groot controle team, benoemen zij het contact als intimiderend. Ook wordt er melding gemaakt van onprettige bejegening. Daarnaast is het onduidelijk wat de rechten van sekswerkers zijn tijdens een controle. De manier waarop controles plaatsvinden vergroot de afstand tussen sekswerkers en de gemeente. Dit verhoogt de drempel om misstanden te melden.

TIP

UITLEG

TIP

Bij controles in de gemeente Den Haag worden sinds kort medewerkers van SHOP en **veldwerkers** betrokken. Deze samenwerking blijkt in de praktijk van grote meerwaarde. Dankzij hun kennis en ervaring binnen de sekswerkbranche kunnen zij beter inspelen op de situatie ter plaatse en zorgen voor een respectvolle bejegening van de betrokken sekswerkers. De aanwezigheid van een veldwerker schept bovendien ruimte voor open communicatie: sekswerkers voelen zich sneller op hun gemak en durven eerder vragen te stellen of hun zorgen te uiten. Het vertrouwen dat veldwerkers doorgaans krijgen, draagt bij aan een constructieve en mensgerichte benadering tijdens de controles.

6 Politie

Bij de politie zijn personen met specialistische kennis rond het delict mensenhandel werkzaam zijn binnen de zogenoemde Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) die vallen onder de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Bij de start en oprichting van de Nationale Politie is de opsporing van het delict mensenhandel bewust in elke eenheid onder de AVIM gebracht.

Mensenhandel wordt wel een haaldelict genoemd. Slachtoffers melden zich zelden spontaan bij politie of hulpverlening. Om slachtoffers uit hun benarde positie te halen en daders aan te pakken, moet de overheid daarom actief op zoek naar situaties van uitbuiting. Binnen de seksbranche komen verschillende vormen van mensenhandel voor. Het meest voorkomend is seksuele uitbuiting, waarbij slachtoffers worden gedwongen om seksuele diensten te verlenen met of voor een ander tegen betaling. Er is niet altijd sprake van gedwongen sekswerk. Soms begint sekswerk vrijwillig, maar zorgen de omstandigheden ervoor dat er toch sprake is van seksuele uitbuiting. Bijvoorbeeld omdat de sekswerker geen klanten of diensten mag weigeren, lange dagen moet werken of omdat de werkomstandigheden anderszins slecht zijn. Criminele uitbuiting komt ook voor. Bij criminele uitbuiting gaat het er in dit geval om dat sekswerkers worden aangezet tot strafbare feiten. Bijvoorbeeld in gevallen waarbij slachtoffers van seksuele uitbuiting zelf, drugs gebruiken, beschikken over valse papieren of klanten afpersen. Als dat gebeurt omdat hun handelaar hen hiertoe dwingt/aanzet, dan kan de politie en het OM hiermee rekening houden bij de strafrechtelijke afdoening van de zaak (in het voordeel van het slachtoffer). Beide vormen van uitbuiting komen vooral voor binnen de minder zichtbare vormen van sekswerk, zoals sekswerk vanuit woningen en in de escortbranche. Om zicht te krijgen op slachtoffers en uitbuitingssituaties voert de politie signaalcontroles mensenhandel uit binnen de seksbranche. Bij de uitvoering van deze controles maakt de politie onderscheid in reactieve signaalcontroles en proactieve signaalcontroles. Voor een signaalcontrole mensenhandel binnen de seksbranche, moet er een indicatie zijn dat er mogelijk sprake is van uitbuiting. Indien deze indicatie ontbreekt, valt het binnen het bereik van het bestuurlijk toezicht door de gemeente, maar is het wel belangrijk dat aanwijzingen voor criminele of seksuele uitbuiting worden gedeeld met de politie.

Reactieve signaalcontroles mensenhandel

De politie ontvangt op allerlei manieren informatie over de seksbranche. Het kan gaan om (overlast-)meldingen die bij het regionale servicecentrum (0900-8844) binnenkomen, via Meld Misdaad Anoniem (M.) of naar aanleiding van een incident tijdens de surveillance en/of via de wijkagent binnen de gebiedsgebonden politiezorg (GGP) of via een bestuurlijke rapportage van een gemeente. Van iedere melding en/of incident wordt een registratie aangemaakt in het informatiesysteem van de politie, de Servicemodule en/of de basisvoorziening handhaving (BVH). De politie werkt volgens een domein overstijgende informatie gestuurde werkwijze (DIGW). Deze werkwijze houdt in dat er dagelijks een geautomatiseerde scan door de informatiesystemen van de politie wordt uitgevoerd en registraties in relatie tot de seksbranche eruit gefilterd worden. Deze selectie van registraties wordt aangeboden aan het team mensenhandel

en migratiecriminaliteit (AVIM/TMM) van de betreffende regionale politie-eenheid. Bij het team mensenhandel worden deze registraties bekeken en beoordeeld op de aanwezigheid van indicatoren mensenhandel. De beoordeling van deze registraties kan verschillende uitkomsten hebben:

Geen indicatoren mensenhandel

De melding had mogelijk betrekking op een melding die valt binnen het reguliere takenpakket van de basispolitiezorg en/of de wijkagent. Soms blijkt uit de registratie dat de melding al is afgedaan. Indien het nog een openstaande melding is, kan een advies aan de wijkagent worden gegeven voor mogelijke opvolging. De melding kan zowel gaan over een situatie in de vergunde als onvergunde seksbranche. In deze gevallen zal de wijkagent worden geadviseerd om te rapporteren aan de betreffende gemeente voor bestuurlijke opvolging.

Wel indicatoren mensenhandel

Indien er wel indicatoren mensenhandel aanwezig zijn, volgt op basis van een DIGW-scoremodel een waardebeoordeling over de melding. De uitkomst van deze waardebeoordeling kan een zwak, sterk of zeer sterk signaal mensenhandel zijn. Van een zwak signaal is sprake wanneer er wel enige indicatoren mensenhandel aanwezig zijn, maar de informatie (nog) onvoldoende is om een opsporingsonderzoek op te starten. Een sterk signaal bevat voldoende informatie om tot een opsporingsonderzoek over te gaan. En een zeer sterk signaal bevat zodanige informatie dat direct ingrijpen noodzakelijk is om iemand uit een uitbuitingssituatie te halen.

Bij een zwak signaal is een reactieve signaalcontrole mensenhandel een methode om meer informatie te verzamelen om te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een situatie van uitbuiting. Een reactieve signaalcontrole mensenhandel vindt plaats op basis van artikel 3 Politiewet. Er is nog geen sprake van een opsporingsonderzoek, maar op basis van haar taakstelling 'handhaven van de rechtsorde', kan de politie onderzoek doen naar de mogelijke aanwezigheid van strafbare gedragingen. Bij een reactieve signaalcontrole mensenhandel zijn de locatie- en/of persoonsgegevens veelal bekend vanuit de oorspronkelijke melding. Om aanvullende informatie te verzamelen kan de politie rond de locatie een enkele, niet stelselmatige, observatie uitvoeren. Daarnaast wordt in open en gesloten bronnen naar informatie over de persoon en locatie gezocht, of wordt bijvoorbeeld een wijkagent nader bevraagd. Uiteindelijk voert de politie op het betreffende adres een controle uit, om in gesprek te komen met de sekswerker en vast te stellen of hier sprake is van een mogelijke situatie van uitbuiting.

Proactieve signaalcontrole mensenhandel

Zoals eerder gesteld is mensenhandel een haaldelict en moet de politie actief op zoek naar signalen van mensenhandel. Met de proactieve signaalcontrole mensenhandel ligt het initiatief voor een signaalcontrole bij de politie en wordt niet gewacht op een melding. Ook de proactieve signaalcontrole mensenhandel vindt plaats op basis van artikel 3 Politiewet. Er is nog geen sprake van een opsporingsonderzoek, maar de politie doet onderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van strafbare gedragingen. Met behulp van bijvoorbeeld een webcrawler zoekt de politie op het internet naar seksadvertenties met indicatoren die mogelijk wijzen op mensenhandel. Geselecteerde advertenties worden verrijkt met informatie uit open en gesloten bronnen. Seksadvertenties bevatten veelal geen locatie- en/of persoonsgegevens, maar slechts een nickname en plaats/regio waarbinnen de diensten worden aangeboden. Om bij de juiste persoon en locatie te komen, maakt de politie een “klant”-afspraken met de betreffende aanbieder. Op het overeengekomen moment, wordt de politie door de sekswerker naar de juiste locatie gestuurd, of (in geval van escort) komt de sekswerker naar de door de politie opgegeven locatie. Direct bij het eerste persoonlijke contact met de sekswerker maakt de politie zich kenbaar als zodanig. De politie licht toe waarom deze ‘klant’-afspraken is gemaakt, houdt rekening met de mogelijke impact hiervan en probeert in gesprek te komen met de sekswerker om vast te stellen of er sprake is van uitbuiting.

Opvolging signaalcontroles mensenhandel

Opsporingsonderzoek

Komt uit een van deze signaalcontroles een verdenking van mensenhandel naar voren, dan zal direct doorgestart kunnen worden met een opsporingsonderzoek en eventuele strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet. Te denken valt aan inbeslagname van vatbare voorwerpen, aanhouden van verdachten en mogelijke doorzoeking van de plaats waar het sekswerk werd aangeboden. Het slachtoffer zal naar een veilige plaats worden overgebracht, waar een eerste intakegesprek zal worden gehouden door gecertificeerde mensenhandelrechercheurs. Met een zorgcoördinator zal, in overleg met het slachtoffer, worden gekeken welke maatregelen nodig zijn voor hulp en opvang van het slachtoffer. Vervolgens zal in overleg met de Officier van Justitie worden bekeken welke vervolgstappen in het opsporingsonderzoek worden gezet.

Informatieverwerking

Komt uit de signaalcontrole mensenhandel geen verdenking mensenhandel waar een afzonderlijk opsporingsonderzoek naar wordt verricht, dan wordt de informatie vastgelegd als een sekswerkcontrole in het bedrijfsprocessensysteem van de politie. Zeker niet iedere signaalcontrole zal leiden tot een opsporingsonderzoek. De ervaring leert dat (mogelijke) slachtoffers bij hun contact met de politie, lang niet altijd direct openheid van zaken willen geven. Door de informatie vast te leggen, ontstaat de mogelijkheid om in een later stadium patronen te herkennen en situaties alsnog in verband te brengen met onderzoeken naar mensenhandel.

Rapportage

Indien bij de signaalcontrole situaties van onvergund sekswerk worden aangetroffen waar een vergunning vereist is, of andere bestuurlijke misstanden aan het licht komen, zal door de politie een bestuurlijke rapportage worden opgemaakt

voor de betreffende gemeente. Deze rapportage stelt het lokale gezag in staat om bestuurlijk op te treden tegen de aangetroffen situatie. Daarnaast biedt deze rapportage kans om als lokale overheid met de aangetroffen sekswerker in gesprek te komen en te bezien of de ongereguleerde situatie omgezet kan worden naar een gereguleerde situatie en/of of er behoefte is aan hulp en ondersteuning.

CEMI

Voor een effectieve en daadkrachtige aanpak van het delict mensenhandel is voor sommige verschijningsvormen van het delict mensenhandel eenheid overstijgende samenwerking benodigd. In dit kader is de politie een pilot gestart om (inter)nationale netwerken, die landelijk opereren, effectief en efficiënt aan te kunnen pakken. Binnen die pilot is een centraal coördinatiepunt ingericht waar alle regionale TMM's bij zijn aangesloten, het CEMI. Vanuit dit punt worden, onder landelijke regie, eenheid overstijgende opsporingsonderzoeken naar dergelijke criminele netwerken uitgevoerd. Een voordeel van deze landelijke werkwijze is dat er optimaal gebruik kan worden gemaakt van de lokale en regionale kennis en ketensamenwerking aangezien er vele partners betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en de TMM's van de betreffende eenheden daar goed zicht op hebben. Hierdoor kunnen deze criminele netwerken effectief worden bestreden. Met deze eenheidsoverstijgende aanpak kunnen ook mogelijke criminele netwerken achter zogeheten carouselnetwerken van rondreizende sekswerkers worden opgespoord. Het landelijke coördinatiepunt fungeert binnen dergelijke onderzoeken binnen het CEMI tevens als contactpunt voor het buitenland zodat alles centraal binnenkomt en er makkelijker internationaal samengewerkt kan worden.

Openbaar Ministerie

Indien er sprake is van een (verdenking van een) strafbaar feit, zal het Openbaar Ministerie samen met de politie, andere opsporingsdiensten, gemeenten en andere relevante partners de zaak oppakken en een opsporingsonderzoek starten. De officier van justitie zal dan de rol van leider van het opsporingsonderzoek op zich nemen en uiteindelijk een vervolgingsbeslissing nemen.

7 Snijvlak

Tussen toezicht en opsporing: grip op het grijze gebied

In deze leidraad is eerder een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken en bevoegdheden van gemeenten en de politie, evenals de uiteenlopende contexten waarin deze worden ingezet. In de praktijk doen zich echter regelmatig situaties of signalen voor waarbij niet direct helder is of sprake is van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke misstanden. In dergelijke gevallen, het zogenoemde ‘grijze gebied’ of een open context, is nauwe samenwerking tussen beide partijen cruciaal. Dit komt vaak voor in het onvergunde circuit. Het grijze gebied kenmerkt zich door onduidelijkheid over de aard en ernst van de signalen, waarbij de grenzen tussen toezicht (bestuursrecht) en opsporing (strafrecht) vervagen. Toezicht kan overgaan in opsporing wanneer nieuwe feiten of omstandigheden zich voordoen, en omgekeerd kan een opsporingssituatie aanleiding geven tot bestuursrechtelijk ingrijpen. In deze zogenoemde sfeerovergangen is het van belang dat er vooraf duidelijke werkafspraken zijn gemaakt over rolverdeling, informatie-uitwisseling en gezamenlijke besluitvorming. Deze complexe casuïstiek vraagt om afstemming op operationeel en strategisch niveau.

CITAAT

“Sekswerkers die zich in het onvergunde circuit bevinden, maken vaak gebruik van de diensten van facilitators. Deze facilitators opereren in een grijs gebied tussen mensenhandel, mensensmokkel en verschillende bestuurlijke overtredingen (bijvoorbeeld de APV en huisvestingsverordeningen). Omdat het vaak gaat om multidisciplinaire problematiek, is het belangrijk dat duidelijk is wanneer bestuurlijk toezicht overgaat in opsporing en welke partij dan verantwoordelijk is. Het is daarom belangrijk om duidelijke procesafspraken te maken.”

Adviseur Publieke Veiligheid, gemeente Amsterdam

Goede voorbeelden van deze samenwerking zijn onder meer te vinden in casussen zoals de Yukon-zaak, waarin zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke elementen een rol speelden. Met dank aan Oscar Pathuis van MetaStory Instituut, laat onderstaande weergave van de zaak Yukon het belang zien van een integrale aanpak en gedeelde verantwoordelijkheid binnen het ‘grijze gebied’. Deze casus biedt inzichten en tips voor ondersteuning in de praktijk.

De zaak Yukon

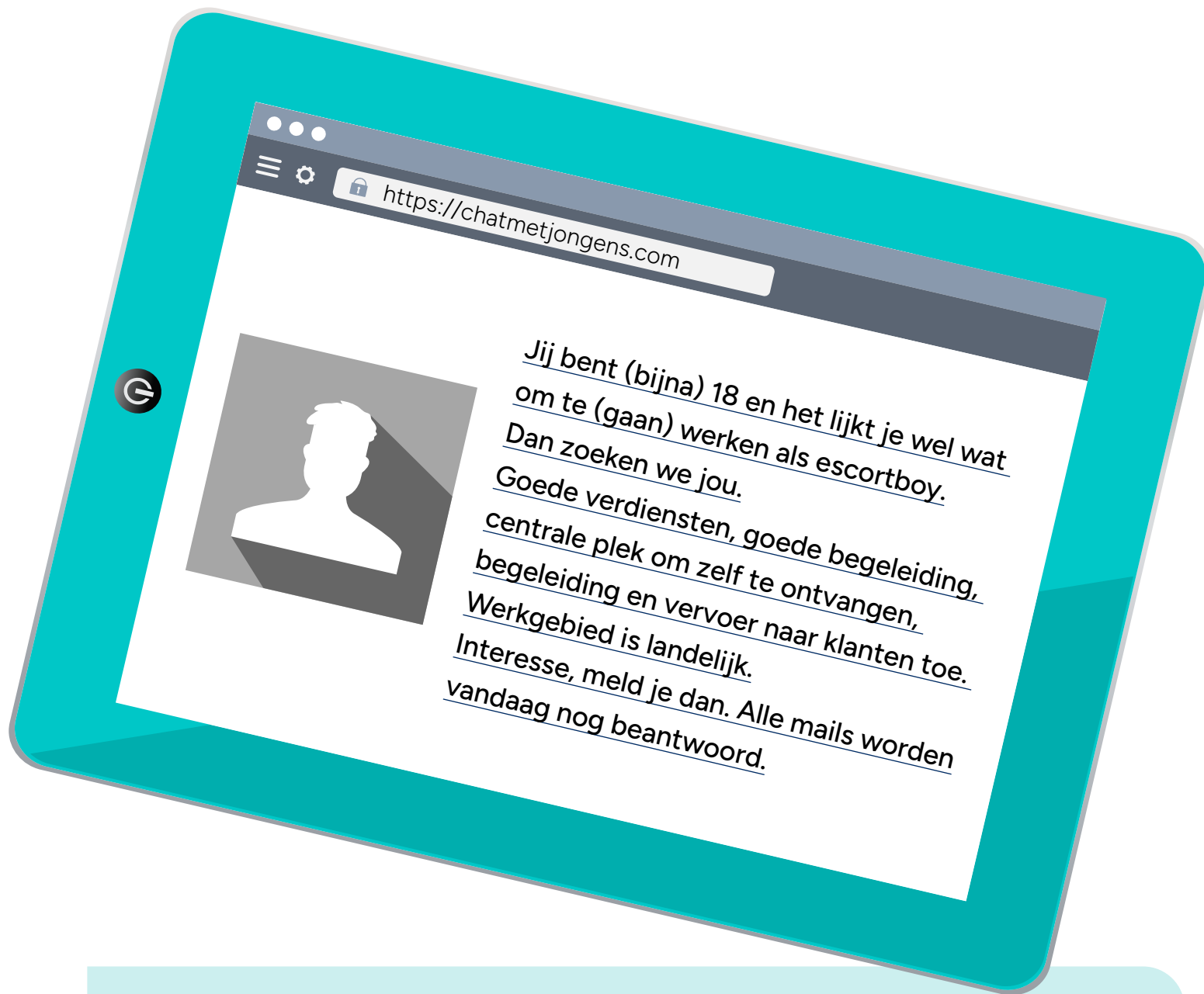
In de periode 2016-2019 vond in Utrecht Overvecht op grote schaal illegaal georganiseerd jongenssekswerk plaats onder leiding van twee oudere mannen die al eerder veroordeeld waren voor diverse zedenmisdrijven. Ze runden vanuit hun woningen in Utrecht een onvergund escortbedrijf waarbij tientallen jonge mannen door het hele land werden getransporteerd voor seksuele dienstverlening. Ook in de woningen zelf vond onvergund sekswerk plaats door jongens die in sommige gevallen minderjarig waren. Deze zaak kwam aan het licht door een optimale samenwerking tussen gemeente, hulpverlening en politie.

Modus operandi

De jonge mannen werden door de daders benaderd via websites voor escortservices, datingsites en chatsites voor gays. Ze gingen vooral op zoek naar jongens die er zo kinderlijk mogelijk uitzagen of daadwerkelijk (nog) minderjarig waren. Na het eerste contact vond een zogenoemde proefdate plaats met de dader(s) om te beoordelen of de betreffende jongen goed met klanten kon omgaan en of hij in staat was seksuele handelingen met mannen te verrichten. Tijdens deze proefdate hadden de daders seks met hen en maakten foto’s of filmpjes. Dit materiaal werd bewerkt en gebruikt voor advertenties waarin tegen betaling seks met het slachtoffer werd aangeboden. De jongens kregen een werktelefoon en hadden weinig tot geen zeggenschap over het aannemen van klanten, werktijden en de te verrichten handelingen. Het beheer van de advertenties en profielen was volledig in handen van de daders. Als tegenprestatie en voor de vergoeding van de onkosten (plaatsing van advertenties, kosten seksattributen, locatiehuur en vervoer) betaalden de jongens een afgesproken percentage van de omzet. Van een aantal jongens werd tevens verwacht dat zij als vergoeding zichzelf beschikbaar stelden aan de daders.

Slachtoffers

Alle jongens bevonden zich in een kwetsbare positie, en waren eenvoudig te manipuleren. De daders stelden zich in eerste instantie op als vriendelijk, betrouwbaar en zorgzaam. Sommige jongens vonden er een luisterend oor en een vaderfiguur, andere zagen het als een dak boven hun hoofd. Ze hadden praktische problemen zoals thuisloosheid, schulden, verslaving en een onveilige gezinssituatie. Ook waren er jongens met diagnoses zoals borderline, autisme en licht verstandelijke beperking. Een aantal verbleven om diverse redenen in instellingen of waren ondergebracht in begeleid-wonenprojecten.



Dit is de tekst van een van de advertenties, opgesteld door de daders, om jongens te lokken voor een ‘proefdate’: Hoewel de werving van sommige jongens al op minderjarige leeftijd plaatsvond, zorgden de daders in de meeste gevallen er bewust voor dat een jongen 18 jaar was op het moment dat het sekswerk begon. Op deze manier probeerden ze onder mogelijke strafbaarheid uit te komen.

In deze casus gaat het echter over mensenhandel: voordeel halen bij uitbuiting door dwang in enige vorm, door manipulatie, of door misbruik te maken van feitelijke omstandigheden. Bij mensenhandel is het werven op zichzelf al een strafbaar feit als het doel is om later een uitbuitingssituatie te creëren. Als het gaat om uitbuiting van minderjarigen hoeft het aspect dwang overigens niet bewezen te worden.

Partijen die betrokken waren bij de Yukon-zaak

GM

Gemeente
toezicht en handhaving sekswerk

HV

Hulpverlening
parttime gedetacheerd bij gemeente

WB

Woningbouwvereniging

BB

Betrokken of bezorgde burgers

BL

Blauw
wijkagent en overige politie in blauw

TM

Team mensenhandel
opsporing

DE SIGNALLEN

BB

Bij de wijkagent komen overlastmeldingen binnen over een woning waar een illegaal escortbedrijf gevestigd zou zijn. Buurtbewoners hebben eerder al vermoedens geuit over jongens die schulden zouden hebben en geronseld worden door oudere mannen. Daarnaast leest ze een mutatie van een collega over een oudere man die 's nachts heeft rondgereden met een mogelijk minderjarige jongen op de achterbank. Bij nadere controle leek de jongen zich angstvallig stil te houden. De wijkagent besluit daarom op bezoek te gaan bij de man, die verklaart dat hij regelmatig jongens te logeren heeft en dat er verder niets aan de hand is. De wijkagent vertrouwt het niet en zorgt ervoor dat er extra politie-aandacht komt voor nachtelijke ritten in haar wijk. Tevens overlegt ze met de woningbouwvereniging en brengt de toezichthouders van de gemeente op de hoogte van haar vermoedens. Ze spoort bezorgde burgers aan om eventueel anoniem melding te doen bij de politie of gemeente als ze iets verdachts opmerken. Dit doet ze niet alleen voor de veiligheid van betrokkenen maar ook om haar vertrouwensrelatie met wijkbewoners zuiver te houden.

BL

WB

Er zijn ook signalen die pas gedurende het strafrechtelijk onderzoek als puzzelstukjes op hun plaats vallen. Zo was er een tante die zich zorgen maakte om haar neef van wie ze vermoedde dat hij gedwongen in de escortbranche werkte. Ze had een brief gestuurd naar de gemeente, maar tegen de politie verklaarde de jongen meerderjarig te zijn en het werk vrijwillig te doen. Tijdens het strafrechtelijk onderzoek bleek hij evenwel een van de slachtoffers te zijn die al op minderjarige leeftijd was geworven. Een andere jongen was betrokken bij een zwaar eenzijdig ongeval en belandde in het ziekenhuis. Pas achteraf bleek dat ook hij een van de slachtoffers was. Hij had in wanhoop geprobeerd zichzelf op deze manier van het leven te beroven.

Stapelen van signalen

Elke casus van onvergund sekswerk of mensenhandel begint met vermoedens, signalen en/of meldingen. Deze kunnen afkomstig zijn van bezorgde burgers, collega's, buurtbewoners, familieleden, hulpverleners, toezichthouders, boa's of wijkagenten. Eén signaal op zichzelf hoeft niets te betekenen, maar meerdere signalen met elkaar gecombineerd ('stapelen') kunnen een serieuze aanwijzing vormen voor overtredingen of ernstige strafbare feiten. De signalen moeten dan uiteindelijk wel bij elkaar komen bij een of meerdere partijen die bevoegd zijn tot het doen van interventies. Multidisciplinaire samenwerking en informatie delen (al of niet geanonimiseerd) met ketenpartners is daarom van cruciaal belang (binnen de eigen bevoegdheden, convenanten en wettelijke kaders).

Samenwerking

Een bijzonder aspect in de zaak Yukon is dat er reeds een organische en langdurige samenwerking bestond tussen hulpverlening, gemeente, wijkagenten en het team mensenhandel van de politie. Dit vond zijn oorsprong in de Utrechtse sekswerkcontroles in de toenmalig daarvoor bestemde gebieden zoals het Zandpad en de tippelzone aan de Europalaan. Als bij het gemeentelijk toezicht op sekswerk signalen werden gevonden van mensenhandel waren er korte lijntjes met de politie. Als gemeentelijke toezichthouders potentële slachtoffers aantreffen, schakelden ze hulpverleners in om de slachtoffers te ondersteunen. De hulpverleners konden tevens fungeren als vertrouwenspersoon voor sekswerkers die verslaafd waren of mogelijk gedwongen werden, en indien nodig regelden ze opvangplekken.

Vertrouwen

Ten tijde van de Yukon-casus was een gespecialiseerde hulpverlener een dag per week gedetacheerd bij de gemeente Utrecht als toevoeging op het prostitutiecontroleteam. Zij begeleidde en hielp slachtoffers tijdens de bestuurlijke controles en in het latere strafrechtelijke proces. De samenwerking tussen alle betrokken partijen was gebaseerd op gezamenlijke ervaringen en vertrouwen. Daarnaast kon er snel 'geschakeld' worden omdat men elkaar persoonlijk kende. Informatie werd vaak mondeling gedeeld met inachtneming van beperkingen als het gaat om beroepsgeheim en privacygevoelige informatie. Vanwege de ernst en schaalgrootte van deze zaak waren ketenpartners zeer gemotiveerd om tot het uiterste te gaan en de eigen bevoegdheden maximaal in te zetten, indien nodig in overleg met een juridische afdeling.

WAARSCHUWINGSGESPREK

GM

TM

Meldingen over een mogelijk illegaal escortbedrijf komen binnen bij zowel de gemeente als het team mensenhandel. Omdat het om een eerder veroordeelde zedendelinquent gaat, wordt na overleg tussen gemeente en politie besloten dat het team mensenhandel een waarschuwingsgesprek voert met een van de daders. Deze ontkent dat er sprake zou zijn van het runnen van een escortbedrijf. Op dat moment zijn er nog te weinig aanknopingspunten voor een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel, wat wordt teruggekoppeld naar de gemeente.

NIET-STELSELMATIGE OBSERVATIE EN VERZAMELEN BEWIJSMATERIAAL

GM

HV

WB

BL

De bestuurlijk hoofdinspecteur besluit dat, ondanks de bevindingen van het team mensenhandel, er genoeg grond is voor een verder onderzoek vanuit het bestuurlijk toezicht op onvergund sekswerk. Er zijn inmiddels niet alleen vermoedens van een illegale escortservice maar ook van het onvergund exploiteren van een seksinrichting in een woning. Om meer informatie te verzamelen maakt de gemeente gebruik van (beperkte) toegang tot politiemutaties, het BRP, kentekenregisters en het regionaal informatieknooppunt van de politie. Daarnaast wordt er niet-stelselmatig geobserveerd vanuit onopvallende auto's. De woningbouwvereniging stelt een ruimte beschikbaar van waaruit het prostitutiecontroleteam inclusief de gedetacheerde hulpverlener goed zicht heeft op de woning.

De wijkagent wordt op de hoogte gehouden van de momenten waarop de gemeente observeert. Zij zorgt er dan voor dat haar collega's in blauw uit de buurt blijven om geen argwaan te wekken bij de daders en potentiële klanten. Als de gemeente vervoersbewegingen constateert van de dader(s) of potentiële klanten geven zij dit door aan de wijkagent die bij haar collega's meer informatie kan opvragen over de voertuigen, de bestuurders en mogelijk gerelateerde mutaties.

BESTUURLIJKE CONTROLE

GM

Als steeds duidelijker wordt dat er prostitutie plaatsvindt in de woning, wordt een machtiging aangevraagd voor het binnentreden van de woning. De gemeente plant met de politie en hulpverlening een bestuurlijke controle in en treft op heterdaad een klant, een jonge sekswerker en een van de daders aan. De andere dader gaat ervandoor met een jongen, maar wordt staande gehouden door het ingeschakelde politieteam dat buiten staat.

HV

BL

In de woning vinden gemeentelijke inspecteurs diverse telefoons, simkaarten en laptops. Alles wat duidt op zakelijke gegevens en bescheiden wordt meegenomen voor verder bestuursrechtelijk onderzoek. Uit de digitale bestanden blijkt dat beide mannen op gestructureerde wijze een omvangrijk seksbedrijf runnen. Als uit de gegevens blijkt dat hierbij ook minderjarige jongens worden ingezet draagt de gemeente alle gegevensdragers over aan het team mensenhandel van de politie.

STRAFRECHTELIJK VERVOLG

GM

TM

Het team mensenhandel start een strafrechtelijk onderzoek, onderzoekt de digitale bestanden en verricht zelf een uitgebreide huiszoeking. De daders worden niet direct opgepakt, maar worden nauwgezet gevolgd en afgeluisterd om meer bewijslast te verzamelen voor de tenlastelegging van onder andere mensenhandelfeiten.

Er is een goede afstemming met de gemeente en het team mensenhandel. Zo wordt bijvoorbeeld afgesproken de woning niet direct te sluiten uit angst dat zowel de daders als de slachtoffers uit beeld raken. Daarnaast wordt het team mensenhandel op de hoogte gehouden wanneer de gemeente brieven verstuurt naar een van de daders in het kader van het bestuurlijk toezicht, zodat de politie weet dat de daders op dat moment weer in actie kunnen komen. Uiteindelijk worden de daders opgepakt op het moment dat ze twee jongens ophalen bij een zorginstelling.

Resultaat

Wat begon als een bestuursrechtelijk onderzoek leidde uiteindelijk tot een succesvol opsporingsonderzoek onder de naam Yukon. Dit resulteerde bestuursrechtelijk tot de toepassing van bestuursdwang in de vorm van het sluiten van een woning en strafrechtelijk in veroordelingen voor mensenhandel, kinderporno en andere zedenmisdrijven.

Op 14 juli 2023 heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden [arrest](#) [gewezen](#) in de zaak in hoger beroep.

8 Voorbeelden

Toezichtstructuren

Er zijn gemeenten die worstelen met de vraag hoe zij effectief en in samenwerking toezicht kunnen houden op de seksbranche. In het huidige decentrale landschap bestaan hiervoor uiteenlopende mogelijkheden. Deze leidraad bepleit een regionale inrichting van het toezicht. In dit onderdeel presenteren we inspirerende praktijkvoorbeelden van gemeenten die elk op hun eigen manier inzetten op robuust en zorgvuldig toezicht binnen de seksbranche. Sommige gemeenten kiezen voor (regionale) integrale controles met meerdere ketenpartners, terwijl andere juist investeren in een sterke gemeentelijke aanpak. Belangrijk om te weten: verspreid over het land zijn al diverse waardevolle voorbeelden beschikbaar. Het is dus niet altijd nodig om het wiel opnieuw uit te vinden. Hieronder volgt een selectie uit de praktijk.

Prostitutie Controle Teams - Noord-Holland Samen Veilig

Toezicht: In 2022 begon Noord-Holland Samen Veilig met controles door Prostitutie Controle Teams (PCT's) in de regio Noord-Holland. Het bestuurlijke toezicht op prostitutie, voorheen uitgevoerd door de politie, werd teruggebracht naar de gemeenten. Er zijn drie districten: Noord-Holland Noord, Kennemerland, en Zaanstreek-Waterland.

Samenwerking: De PCT's werken in drie districten en hebben korte lijnen met partners zoals zorgpartners en politie.

Succesfactoren: De belangrijkste succesfactoren zijn:

- Zorg en hulpverlening ingebed in de werkwijze.
- Mogelijkheid om (meer) controles buiten gemeentelijke grenzen uit te voeren.
- Zichtbaarheid op het fenomeen neemt toe en meer casuïstiek komt naar boven.
- Het opbouwen van kennis en expertise binnen de teams.
- Schaal- en verwacht kostenvoordeel van relatief geconcentreerde capaciteit.
- De controles zorgen voor een brede aanpak, zoals de aanpak van ondermijning.
- Nauwe samenwerking met en bewustwording voor hotels en ander toeristische verhuur.
- Coördinatie per district en korte lijnen tussen de districten.
- Inzet van een bestuurlijke aanjager die zich richt op versterken proces en samenwerking betrokken partners wat zorgt voor verbinding tussen uitvoering en strategisch niveau.

Gemeente Hilversum

Toezicht: In Hilversum wordt het toezicht lokaal uitgevoerd door de gemeente sinds 2020. Het richt zich zowel op vergunde als onvergunde sekswerkactiviteiten. Het doel is om sekswerk als beroep te normaliseren, misstanden te voorkomen, en de veiligheid en gezondheid van sekswerkers te waarborgen. Controles in de vergunde branche vinden circa 4 keer per jaar plaats. Tijdens deze controles wordt getoetst aan de vergunningscriteria en het bedrijfsplan. Ook wordt er in gesprek gegaan met de sekswerkers over hun werk. Van de controle wordt een logboek bij gehouden. Mochten er misstanden plaatsvinden, dan pas wordt een bestuurlijke rapportage opgemaakt. Maandelijks vinden in de

onvergunde seksbranche toezichtcontroles plaats. Bij deze controles sluit een hulpverlener van een hulporganisatie voor sekswerkers aan (Belle Hulpverlening) aan. Handhaving op de onvergunde branche is gericht op eigenaren en bewoners van woningen en bedrijfspanden die sekswerk faciliteren. Handhaving op de onvergunde branche is gericht op de exploitanten. Dit zijn bijvoorbeeld eigenaren en verhuurders van woningen en bedrijfspanden die sekswerk faciliteren. Maar dit kunnen ook de personen zijn die de woningen huren voor de sekswerkers, oftewel de pooier/manager.

Samenwerking: De gemeente werkt nauw samen met zorgverleners. Er wordt een gespecialiseerde hulpverlener meegenomen tijdens controles om sekswerkers te ondersteunen. Ook is de samenwerking met de politie goed ingebed waar nodig. Denk hierbij bijvoorbeeld aan AVIM.

Succesfactoren:

- Duidelijke rolverdeling voorafgaand aan controles.
- Mensgerichte benadering van sekswerkers tijdens controles.
- Meertalige flyer voor sekswerkers met informatie over rechten en zorgopties.
- Flexibele handhaving die focust op zorg en niet alleen op strikte handhaving.

Gemeente Dordrecht & het Regionaal Controleteam Mensenhandel

Toezicht: De gemeente houdt zowel in lokaal en regionaal verband bestuurlijk toezicht. Het team Handhaving houdt toezicht op de vergunde en onvergunde seksbranche. Ze voeren samen met de Afdeling Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie controles uit op vergunde seksinrichtingen. Dordrecht controleert tenminste 6 keer per jaar de vergunde branche waarbij gesprekken worden gevoerd met sekswerkers en exploitanten. Ook werken zij samen met het Regionaal Controleteam Mensenhandel (RCTM), dat bestaat uit speciaal opgeleide toezichthouders van een aantal gemeenten uit de regio, chercheurs van de AVIM en het Regionaal Operationeel Bestuurlijk Team van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC). Het RCTM voert tenminste 15 keer per jaar controles uit in de regio op onvergunde seksinrichtingen, met bijzondere aandacht voor signalen van mensenhandel. Het RCTM controleert naar aanleiding van meldingen en monitort (advertentie)websites voor onvergunde bedrijfsmatige activiteiten. Afhankelijk van de aangetroffen situatie wordt een bestuurlijke rapportage opgemaakt ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen. De insteek van het toezicht en de handhaving is altijd om maatwerk proberen te leveren en dus goed naar de situatie te kijken om te bezien wat ook echt effectief is.

Samenwerking: De gemeente Dordrecht werkt nauw samen met partners zoals de politie en in het bijzonder de AVIM. Voor lokale casuïstiek worden maatwerkoplossingen gezocht waarbij afhankelijk van de situatie wordt samengewerkt met Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, Stichting Humanitas Expertisecentrum Seksualiteit, Sekswerk en Mensenhandel (ESSM), Veilig Thuis, partijen die woonbegeleiding of andere hulpverlening bieden, Sociale Dienst Drechtsteden, woningcorporaties en Zorg- en Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid. De gemeente neemt

ook deel aan regionale overleggen en regionale samenwerkingen op gebied van de aanpak van mensenhandel. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Regionale Tafel mensenhandel voor beleidsmatige aanpak in de regio waar ook politie, ESSM, het RIEC, Zorg- en Veiligheidshuizen, het OM en andere gemeenten aan deelnemen onder coördinatie van de VeiligheidsAlliantie Rotterdam (VAR).

Succesfactoren:

- Stevig geïnvesteerd in een goede informatiepositie.
- Deskundige getrainde toezichthouders.
- Het welzijn van de sekswerkers staat voorop en zij krijgen altijd een hulpaanbod.
- Praten met betrokken sekswerkers, faciliteerders en exploitanten en niet alleen over hen.
- Actieve signalering van signalen van mensenhandel, bedrijfsmatig vergund en onvergunde sekswerk via websites en meldingen.
- Samenwerking met de politie bij toezicht en handhaving op de seksbranche en signalering van strafrechtelijke misstanden zoals mensenhandel, waarin ook oog is voor criminele uitbuiting.
- Maatwerkbenadering in handhaving op basis van de specifieke situatie.
- Veel aandacht voor bewustwording van herkennen, signaleren en melden van signalen van mensenhandel onder professionals.
- ‘Koffer Verkeerd’ ontwikkeld. Deze mobiele installatie simuleert een kamer zoals vaak aangetroffen bij sekswerkers en helpt bij het herkennen van signalen van uitbuiting. Dit ter bewustwording en training voor professionals en burgers.

Haags Economisch Interventie Team (HEIT) - Den Haag

Toezicht: Het HEIT bestaat uit twee teams: Team Ondernijning en Team Prostitutie. Het Team Prostitutie houdt toezicht op prostitutiestraten en voert regelmatig controles uit binnen zowel de vergunde als onvergunde seksbranche. De gemeente is hoofd verantwoordelijk voor het toezicht in de vergunde seksbranche als het gaat om het controleren van vergunningsvoorwaarden en andere bestuurlijke zaken. De politie bezoekt ook zo nu en dan de vergunde branche. Het toezicht in de niet vergunde seksbranche wordt uitgevoerd door de politie én gemeenten. De gemeentelijk toezichthouder focust op de bestuurlijke zaken en de politie is verantwoordelijk en aanwezig voor het stuk operatie, voor de veiligheid, strafrechtelijke signalen en voor het nauwkeurig verwerken van alles opgedane informatie in het politie registratiesysteem.

Samenwerking: Ze werken nauw samen met de andere politieteamen zoals AVIM en basispolitieteamen en waar nodig met partners als: belastingdienst, NLA, GGD en andere belangrijke partners. Er is intensieve dagelijkse samenwerking tussen de gemeente en de politie.

Succesfactoren:

- Dagelijkse briefing tussen politie en gemeente voor gedeelde informatie en duidelijke rolverdeling. Waar nodig wordt er apart gebriefd met informatie die niet deelbaar is.
- Regionaal (in 27 gemeenten) en integraal werken dat bouwt aan een goede informatiepositie en daadkracht.
- Ervaren en getrainde mensen omdat er dagelijks ervaring wordt opgebouwd, het personeel werkt toegewijd en werkt alleen in de seksbranche (heeft daarnaast geen andere taken/verantwoordelijkheden). Vanuit de regio biedt het HEIT een team aan met gespecialiseerde en getrainde professionals en dient als regionaal aanspreekpunt op het gebied van sekswerk. Dit ontlast en versterkt alle basisteams en gemeenten op die hier weinig tot geen

ervaring mee hebben.

- Politie onderhoudt ook een netwerk binnen ook in de vergunde seksbranche op door af en toe een bezoek af te leggen. Dit om bekend te zijn bij exploitanten, beheerders en deels de sekswerkers. Indien er zich iets strafrechtelijks voordoet, is er al bekendheid wat het vertrouwen kan verhogen.
- Binnen het HEIT zijn gecertificeerd mensenhandel rechercheur(s) aanwezig afkomstig van AVIM team TMM, zij zijn getraind en bekend met het opbouwen van een mensenhandel dossier en weten wat hierin van belang is.

Gemeente Groningen

Toezicht: De gemeentelijke toezichthouders voeren in Groningen de bestuurlijke controles uit. Zij doen dit in de vergunde en in de onvergunde sector. De vergunde sector is goed in zicht. Gemeentelijke toezichthouders en de zorg zijn vaak aanwezig in het gebied. Er is regelmatig contact met sekswerkers en exploitanten. In de onvergunde sector voeren toezichthouders controles uit naar aanleiding van online seksadvertenties, Meld Misdaad Anoniem meldingen of overlastmeldingen. Signalen van mensenhandel worden gedeeld met de politie (TMM). Periodiek voeren gemeentelijke toezichthouders en de politie integrale controles uit. Bij zowel integrale als bestuurlijke controles sluit een medewerker van de zorg (Time2Connect, een samenwerking van Leger des Heils en Terwille) aan die in gesprek gaat met de sekswerker(s). Ook worden er flyers in verschillende talen uitgedeeld met daarop de lokale regels rondom sekswerk en het hulp- en zorgaanbod. In het Groningse Overweeghuis kunnen sekswerkers tijdelijk verblijven die vastlopen in het sekswerk. In het Overweeghuis is een crisisbed beschikbaar waar toezichthouders en politie gebruik van kunnen maken als zij tijdens controles een sekswerker aantreffen met een hulpvraag of een slachtoffer mensenhandel. Het valt op dat meer sekswerkers met een hulpvraag gebruik maken van het hulp- en zorgaanbod. Afhankelijk van de aangetroffen situatie kijken de toezichthouders ook naar eventuele bestuursrechtelijke vervolgstappen. De gemeente richt zich dan op de faciliteerders van onvergunde sekswerk.

Samenwerking: de lijnen tussen gemeente, politie, en zorg zijn kort. Naast de gezamenlijke controles en het contact op casusniveau is er periodiek een breed sekswerkoverleg met alle ketenpartners. Daarnaast wordt er sinds 2025 met alle Groninger gemeenten een ambtelijk overleg sekswerk georganiseerd om stappen richting samenwerking te onderzoeken.

Succesfactoren:

- De vergunde sector is goed in beeld door de in het beleid neergelegde maatregelen en de regelmatige aanwezigheid van toezichthouders en zorg.
- De nauwe samenwerking tussen gemeente, politie en zorg.
- Meertalige flyer voor sekswerkers met informatie over rechten en zorgopties.
- Een plaatsingsmogelijkheid van een sekswerker in het Overweeghuis.
- Verkenning provinciale samenwerking op het gebied van sekswerkbeleid en toezicht.

9 NLA

Nederlandse Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op naleving van de arbeidswetten door werkgevers, zoals de Wet minimumloon (Wml), Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). Dit toezicht is gebaseerd op strategische risicoanalyses, om daarmee een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te behalen. Dit leidt er ook toe dat bepaalde thema's en sectoren minder prioritair zijn. Arbeidsrisico's bij sekswerk wordt gewogen tegen arbeidsrisico's in andere sectoren en beroepsgroepen. De Arbeidsinspectie kan ook aan de hand van een melding bestuursrechtelijk optreden, als er voldoende indicatoren zijn dat de arbeidswetten worden overtreden.

De werkwijze van risicoanalyses, actieve inspectieprojecten en reactief toezicht op meldingen maakt dat de Arbeidsinspectie keuzes maakt waar wel- en niet te interveniëren. Voor de seksbranche geldt net als voor andere sectoren: zijn er vermoedens van een werkgever-werknemer relatie én een mogelijke overtreding van arbeidswetten, meldt dit dan bij de Arbeidsinspectie. Voorbeelden van mogelijke overtredingen van de arbeidswetten zijn:

- illegale tewerkstelling
- wederrechtelijk verblijf
- veel te lang moeten werken
- permanente nachtarbeid
- minder loon dan het minimumloon krijgen
- loon niet giraal gestort krijgen
- afwezigheid van beleid om gezond en veilig te kunnen werken

Bij het toezicht wordt een mix aan toezichts- en handhavingsinstrumenten ingezet en kan de Arbeidsinspectie samenwerken met gemeenten en in regionale en landelijke samenwerkingsverbanden. Overigens kan de Arbeidsinspectie ook signaleren naar de politie als er indicaties zijn van seksuele uitbuiting. Dit valt namelijk buiten het domein van de Arbeidsinspectie.

Melden bij de Arbeidsinspectie

Gemeenten kunnen contact opnemen met het Meldingen Informatie Centrum (MIC) van de Arbeidsinspectie. Bij telefonisch melden kan het spoedeisende karakter van een melding meteen onder de aandacht van de loketmedewerker van het MIC worden gebracht. Het MIC maakt zelf geen onderscheid in wel of niet spoedeisend, maar kan een melding wel met voorrang laten wegen. Meldingen van een gemeente of de politie (als ketenpartners) worden zwaarder gewogen en daarmee mogelijk eerder

opgevolgd. Hetzelfde geldt voor meldingen van vakbonden en ondernemingsraden. Naast een reguliere (klacht) melding kan een gemeente ook een 'verzoek tot gezamenlijke interventie' bij de Arbeidsinspectie indienen.

Melding en beoordeling

Bij een melding is de volgende informatie voor de Arbeidsinspectie van belang:

- Zo concreet mogelijke informatie over de arbeidsrelatie van de betrokkenen, de locatie en waar wordt gewerkt, wat de vermoedelijke overtredingen van de arbeidswetten zijn (zoals Arbeidsomstandigheden, Arbeidstijdenwet, Wet arbeid vreemdelingen en Wet minimumloon);
- Documenten, foto's, contactgegevens enz. die de informatie kunnen onderbouwen.
- Bij de beoordeling van elke melding gebruikt het MIC criteria zoals:
 - Wie is de melder?
 - Welke historie heeft de Arbeidsinspectie in het dossier (eerdere meldingen/ overtredingen)?
 - Hoeveel werknemers zijn betrokken?
 - Is er sprake van overtreding van meerdere arbeidswetten?

Meldingen die als opvolgingswaardig worden beoordeeld, worden in onderzoek genomen door inspecteurs van de Arbeidsinspectie. Meldingen die niet opvolgingswaardig zijn, worden wel intern geregistreerd door het MIC en wegen mee bij een volgende melding over dezelfde werkgever. Bijvoorbeeld als een melding incompleet is.

Contact met de Arbeidsinspectie

Voor zowel vragen als meldingen over oneerlijk, ongezond en onveilig werk kan contact worden opgenomen met het MIC, zie [Oneerlijk, onveilig, ongezond werk of arbeidsuitbuiting melden | Melden | Nederlandse Arbeidsinspectie](#). Hier is ook aanvullende informatie te vinden over de verschillende contactmogelijkheden. Telefonisch contact is mogelijk via 0800-5151, van maandag tot en met vrijdag tussen 8.00 en 18.00 uur. Voor algemene vragen is het nummer bereikbaar op werkdagen van 8.30 tot 17.00 uur. Bij dodelijke arbeidsongevallen of calamiteiten is de Arbeidsinspectie 24 uur per dag, zeven dagen per week bereikbaar. Zie [Arbeidsongevallen | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

september 2025

OPENBAAR MINISTERIE

