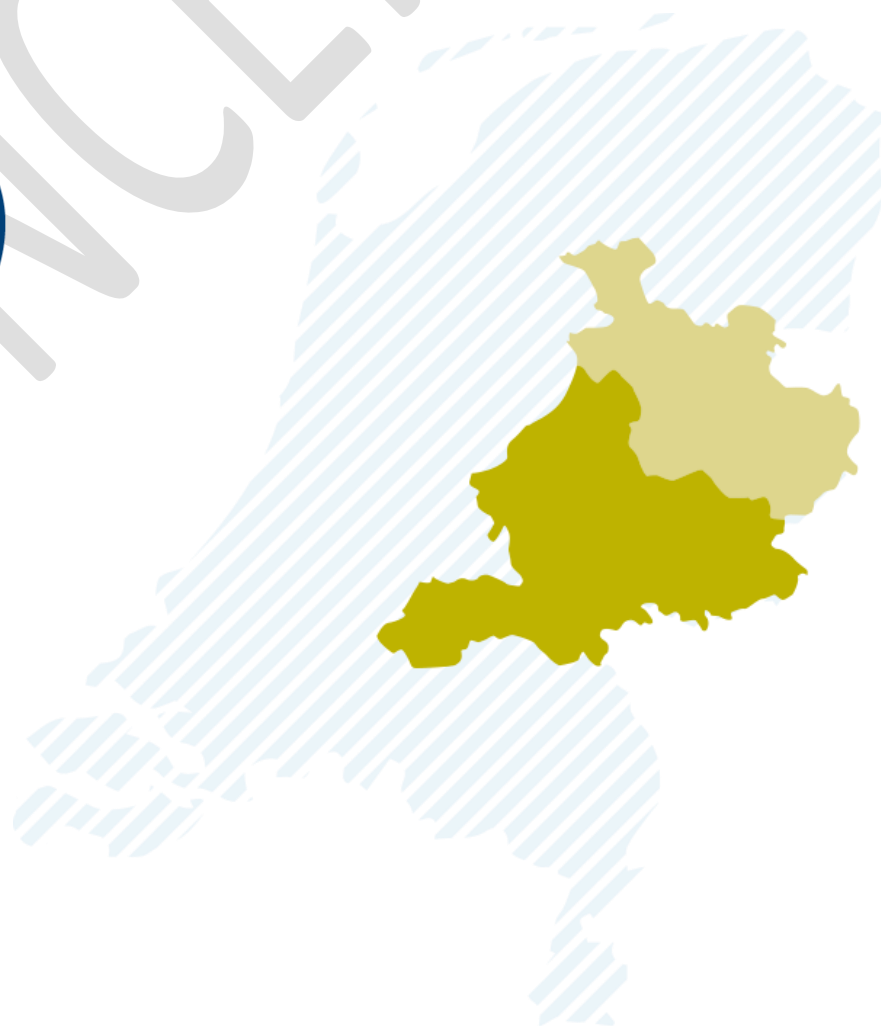


VOORSTEL

Transitie sekswerkcontroles regio Oost-Nederland



Opdracht RVO

Het RVO heeft een bestuurlijke opdracht gegeven aan de veiligheidspartners in de regio Oost-Nederland inzake de transitie van bestuurlijk toezicht op sekswerk. De opdracht is om te onderzoeken hoe de toezichtstaken in de (on)vergunde seksbranche, vanuit een ieders taken, rollen en bevoegdheden, in een kader van samenwerkingsafspraken vormgegeven kan worden en daarover een voorstel te doen. De opdracht is uitgevoerd door de Kerngroep transitie prostitutiecontroles van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland met vertegenwoordigers vanuit gemeenten, politie, Openbaar ministerie, de districtelijke programma's ondermijning, het RIEC Oost-Nederland en provincie Gelderland.

Hieronder treft u een voorstel met een handelingsperspectief, waarbij is gekeken naar verschillende situaties waarin toezicht plaatsvindt op het sekswerk. Ook worden randvoorwaarden geschetst voor het toezicht en de handhaving hierop. Verder wordt een kader gegeven hoe dit proces in te richten zowel gedurende een transitieperiode als daarna. Het uiteindelijke voorstel is om dit lokaal, bovenlokaal of per district uit te werken, zodat deze aansluit bij ieders werkwijze. Verschillen in expertise, capaciteit en samenwerking kunnen daarbij meegenomen worden terwijl een grote mate van eenduidige uitgangspunten worden gehanteerd.

Aanleiding opdracht

De afgelopen jaren heeft sekswerk in Nederland een duidelijke verschuiving doorgemaakt. Waar sekswerk voorheen grotendeels plaatsvond binnen het vergunde circuit, is sinds jaren een sterke afname zichtbaar van het aantal vergunde sekswerkbedrijven en sekswerkinrichtingen (WODC, 2021). In de regio Oost-Nederland daalde dit aantal van 82 naar 46. Deze ontwikkeling betekent echter niet dat de vraag naar of het aanbod van sekswerk afneemt; in plaats daarvan verplaatst een groeiend deel van de sector zich naar onvergunde en minder zichtbare vormen van sekswerk, zoals thuiswerk, hotelwerk en online aangeboden diensten (CCV-handreiking voor sekswerkbeleid, 2025).

Deze verschuiving leidt tot een toename van onvergund sekswerk, al is dit moeilijk exact te kwantificeren. Dit komt door een deel van de sector dat zich aan het zicht van overheid en hulpverlening onttrekt. De groei van online advertentieplatforms en de afname van fysieke vergunde werkplekken versterken deze trend. Het WODC is in december 2025 een onderzoek gestart om een beter inzicht te geven in aard en omvang van sekswerk en specifiek sekswerkadvertentieplatforms. Dit met als doel om uiteindelijk handvatten te kunnen bieden om via sekswerkbeleid de vrijheid en veiligheid van sekswerkers beter te waarborgen.

In deze verschuiving ontstaat een situatie waarin toezicht, handhaving en ondersteuning steeds lastiger worden, terwijl de risico's voor sekswerkers toenemen. In onvergunde settings ontbreken vaak de veiligheidsmaatregelen, exploitatie-eisen en hygiënische voorwaarden die binnen het vergunde circuit wel gelden. Dit maakt sekswerkers kwetsbaarder voor uitbuiting, geweld, slechte arbeidsomstandigheden en afhankelijkheid van derden.

Tegelijkertijd verandert ook het toezichtskader. Op basis van landelijke afspraken, vastgelegd in het Meerjarenbeleidsplan Politie 2024–2027, richt de politie zich primair op strafrechtelijke handhaving, met een focus op opsporing van mensenhandel. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht op vergunningen, exploitatie-eisen, de APV en de Omgevingswet. Door de verschuiving naar onvergund sekswerk ontstaat echter een groeiend grijs gebied waarin geen van beide partijen effectief toezicht kan houden. Dit heeft gevolgen voor de veiligheid van sekswerkers, de leefbaarheid in wijken en de uitvoerbaarheid van lokaal beleid.

Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk om het huidige beleid en toezicht op (on)vergund sekswerk opnieuw te bezien en te versterken, zodat zowel de veiligheid van sekswerkers als de maatschappelijke belangen beter kunnen worden geborgd.

Gemeenten en politie hebben elk hun eigen rol om toezicht te houden en in te grijpen, maar geen van beide partijen kan deze verantwoordelijkheid alleen volledig dragen. De huidige situatie vraagt daarom om bestuurlijke agendering, richting en een uitwerking van een nieuwe werkwijze en samenwerkingsafspraken.

Uitgangspunten bij het formuleren van samenwerkingsafspraken

Bij het formuleren van een nieuwe werkwijze zijn de volgende, deels hernieuwde uitgangspunten van belang:

- Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor bestuurlijk toezicht op sekswerkers. Zij zijn verantwoordelijk voor de regulering van de exploitatie van sekswerk via de APV's. Dit om personen die sekswerk uitoefenen te kunnen beschermen, zodat ze hun werk veilig kunnen uitvoeren. Het voorgaande vindt onder andere via een vergunningstelsel plaats. Daarnaast zijn via de APV's toezichthouders aangewezen om toezicht op de naleving van hoofdstuk 3 van de APV uit te voeren;
- Met deze transitie sluit de regio Oost-Nederland aan bij de landelijke leidraad "Versterken toezicht seksbranche" van de VNG. De landelijke leidraad "Versterken toezicht seksbranche" van de VNG maakt onderscheid tussen bestuurlijk toezicht op het sekswerk en opsporing van strafbare feiten en/of mensenhandel;
- De politie en OM zetten in op opsporing van strafbare feiten (mensenhandel) en in beginsel niet op bestuurlijk toezicht;
- De politie (in het bijzonder het Team Mensenhandel en Migratiecriminaliteit, hierna: TMM) is primair verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel. Signalen van

mensenhandel worden gemeld bij TMM om vervolgens te bepalen welke interventie het meest passend is;

- De politie en de gemeente(n) blijven samenwerken in de aanpak mensenhandel en/of bij bestuurlijke misstanden bij sekswerk. T.a.v. deze samenwerking worden kaders en samenwerkingsafspraken gemaakt;
- Het is noodzakelijk dat alle gemeenten binnen de eenheid Oost-Nederland een proces voor het toezicht op sekswerk hebben ingericht en geborgd; Er volgt een fase van transitie van toezichthoudende taken: de overgang van het bestuurlijk toezicht dat in mandaat door de politie werd uitgevoerd naar de gemeenten. Daarna volgt een fase van borging van de nieuwe werkwijze: gemeenten voeren het bestuurlijk toezicht op het sekswerk zelf uit. Deze beide fasen vragen om een aanpassing van inzet en invulling van rollen;
- Er zijn en blijven gemeentelijke, districtelijke en regionale verschillen binnen de regio Oost-Nederland.

Randvoorwaarden

Bij het inrichten van het toezicht op het sekswerk gelden de volgende randvoorwaarden:

- Integrale aanpak

Het toezicht op het sekswerk is een bestuurlijke taak, waarbij integrale samenwerking noodzakelijk is. Er wordt namelijk ook gebruik gemaakt van kennis, kunde en ondersteuning van de partners uit samenwerkingsverbanden zoals het RIEC, de districtelijke ondernemingsprogramma's en de Zorg- en Veiligheidshuizen, de kennis/kunde van zorgpartners binnen de regio Oost-Nederland en de Nederlandse Arbeidsinspectie, Veiligheidsregio's, NVWA etc. Dit vanuit de verschillende rollen die de partners hebben met (on)vergunde sekswerk, misstanden binnen het sekswerk en de aanpak van mensenhandel. Daarom moet bij de inrichting en toepassing van het bestuurlijk toezicht de integrale samenwerking een vast gegeven zijn.

- Opbouwen capaciteit, kennis, kunde en expertise

Omdat de politie (voorheen het Prostitutie Controle Team (PCT) van TMM) jarenlang de controles heeft uitgevoerd, ontbreekt het bij gemeenten in veel gevallen aan capaciteit, (voldoende) kennis, kunde en expertise over de uitoefening van bestuurlijk toezicht op het sekswerk. Het is gespecialiseerd werk waarbij er ook kennis en kunde aanwezig moet zijn om mogelijke signalen van mensenhandel tijdig te kunnen herkennen en signaleren. Dat betekent dat de toekomstige toezichthouders hierin moeten worden getraind. Deze training werd altijd verzorgd door de Politieacademie, maar zal in 2027 worden overgenomen door de VNG. In de transitieperiode werken medewerkers van TMM vooraf en/of tijdens controles

samen met de gemeenten, mede om toezichthouders op te leiden in de praktijk. Het is noodzakelijk dat de politie een proces voor de samenwerking tussen TMM en het basisteam heeft geborgd. Daarnaast zal TMM bijdragen aan opbouw van expertise bij gemeentelijke toezichthouders door het (mee)organiseren van kennisdagen/workshops. Dit vindt in nauwe samenwerking met bestaande initiatieven plaats.

- Waarborgen veiligheid

Controles moeten op een veilige manier worden uitgevoerd. Seksworkcontroles kunnen gepaard gaan met agressie en geweld. Om de veiligheid van de toezichthouders en de overige betrokkenen te waarborgen moeten de toezichthouders beschikken over goede vaardigheden en training. Over de veiligheidsrisico's moeten goede afspraken met de politie worden gemaakt voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een controle. Tijdens de transitiefase vindt afstemming en controle in principe plaats tussen gemeente en TMM. Na de transitiefase (of als de gemeenten al beschikken over voldoende competente toezichthouders) vindt afstemming plaats met politie indien een gemeente of een samenwerkingsverband een controle doet of wil doen en het blijkt een onveilige situatie te zijn, dan kunnen ze zoals bij andere bestuurlijke controles/ situaties contact leggen met de politie.

- Informatiepositie en -deling t.b.v. beter zicht op de (on)vergund sekswork

Om de signalen van misstanden in het sekswork en/of mensenhandel te krijgen, is een goede informatiepositie nodig en moeten deze signalen goed worden opgewerkt. Daarbij is informatie van verschillende partners gewenst en noodzakelijk. Er moeten daarom afspraken worden gemaakt over het uitwisselen van relevante informatie, tussen politie, gemeente en andere ketenpartners, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, KMar of Moviera. Ook het deugdelijk vastleggen van de beschikbare informatie is hierbij een punt van aandacht. Er zijn binnen de regio Oost-Nederland verschillende procesbeschrijvingen voorhanden die gebruikt kunnen worden. In Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid (via het ondermijningsprogramma Samen Weerbaar en Weerbaar Gelderland-Zuid) wordt een werkproces uitgewerkt (pre-DPIA, privacy protocol, stappenplan informatiedeling en een convenant) voor integrale controleteams.

- Rollen, taken en bevoegdheden

Het toezicht op het sekswork is primair een bestuursrechtelijke taak en aanpak. De ketensamenwerking moet daarbij worden versterkt en partijen moeten elkaar weten te vinden als het gaat om kennis van en afstemming over rollen, taken en bevoegdheden. Zo moet er bijvoorbeeld kennis zijn bij de gemeentelijke toezichthouders en de politie en over bestuursrechtelijke (toezichts- en handavings) mogelijkheden en wanneer er vanuit bestuurlijk toezicht overgeschakeld moet worden naar strafrechtelijke bevoegdheden (onder gezag van het OM).



Bestuurlijk toezicht per situatie

Vooropgesteld wordt dat de politie (TMM) al dan niet in samenwerking met het basisteam verantwoordelijk is voor de opsporing van mensenhandel. Signalen van seksuele uitbuiting/ mensenhandel komen daar samen en TMM/ treedt waar nodig/mogelijk strafrechtelijk op. De hieronder geschetste varianten richten zich op het *bestuurlijk toezicht* (met integrale samenwerking):

1) Toezicht op vergunde seksinrichtingen/seksbedrijven.

De gemeente is primair aan zet bij het toezicht op de vergunde sector. De verwachting is dat er, vanwege de behandeling van vergunningaanvragen en vergunningverlening voor seksinrichtingen/seksbedrijven door de gemeenten en het hieraan verbinden van voorschriften en of beperkingen, voldoende basis is voor het bestuurlijk toezicht op deze bedrijven/inrichtingen. Gemeenten focussen zich daarbij op bestuursrechtelijke mogelijkheden zoals het toezichthouden op- en het handhaven van lokale wet- en regelgeving. Ook focussen gemeenten zich op het signaleren van (slecht) welzijn van sekswerkers en signalen over de leeftijd en/of hygiëne van sekswerkers. Het ziet niet op opsporingstaken t.a.v. mensenhandel, aangezien die aan de politie zijn voorbehouden.

Dit vraagt om structurele invulling vanuit de gemeente en/of een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. Waarbij capaciteitsopbouw en deskundigheidsbevordering van gemeentelijke toezichthouders essentieel zijn. In de basis voert de gemeente dergelijke controles zelfstandig uit.

Wanneer blijkt dat bij een vergunde seksinrichting sprake is van (signalen van) strafrechtelijke misstanden, veiligheidsrisico's of mensenhandel is afstemming met en toetsing door de politie (Basisteam en/of TMM) vereist.

2) Toezicht op onvergund sekswerk, zonder signalen mensenhandel.

De gemeente houdt het toezicht op onvergund sekswerk, wanneer er geen signalen van mensenhandel zijn. Bij meldingen van onvergund sekswerk, organiseert de gemeente de controle hierop. De gemeente stemt voorafgaand aan de controle af met de politie (doorgaans het basisteam) o.a. voor een inschatting ten aanzien van de veiligheid. Het TMM en/of basisteam wordt bevraagd naar beschikbare, relevante informatie.

3) Toezicht op onvergund sekswerk, met signalen mensenhandel²

In geval van strafrechtelijke signalen mensenhandel voert TMM de regie op de controle. Dan is het geen bestuurlijk toezicht, maar een controle vanuit het strafrecht. Het toezicht op onvergund sekswerk, waarbij vooraf wel (zachte) signalen zijn van mensenhandel, vindt plaats door de gemeente. Dit gebeurt wel altijd in afstemming met het basisteam van de politie en/of het TMM. Onder regievoering van gemeente, vindt vervolgens een (integrale) controle plaats. Hieraan voorafgaand wordt informatie uitgewisseld over de aanwezige signalen van mensenhandel/misstanden en worden de noodzakelijke afspraken voor het voorbereiden, uitvoeren en verantwoorden van de integrale controle gemaakt. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan wordt bepaald hoe de controle plaats zal vinden en welke partners aansluiten. In geval er mogelijk sprake is van mensenhandel (waar een strafrechtelijk vervolg nodig is) neemt de politie (TMM) de zaak over van de gemeente.

Voorstel voor een inrichting voor toezicht op (on)vergunde sekswerk

Onderstaand voorstel beschrijft enkele uitgangspunten voor de uitvoering en inrichting van het gemeentelijk toezicht in de regio Oost-Nederland. Daarbij wordt een kader meegegeven over hoe dit proces ingericht kan worden, maar waarbij ook ruimte wordt opengelaten om dit lokaal, bovenlokaal of districtelijk, passend naar het gewenste samenwerkingsniveau, beschikbare capaciteit en kennis, verder in te richten.

1. Beleg de toezichthoudende taak en coördinatie daarvan (boven)lokaal of districtelijk.

Los van de grote gemeenten in regio Oost-Nederland, is het bestuurlijk toezicht op het sekswerk moeilijker per individuele gemeente te organiseren. De benodigde kennis en kunde is specifiek en het opbouwen van expertise zal voor een individuele gemeente langzaam gaan. Dit gezien het feit dat er niet veel vergunde seksinrichtingen zijn en onvergund sekswerk zich in sommige gemeenten minder

² Dit zijn in dit geval signalen die nog niet leiden tot een strafrechtelijk vervolg o.b.v. artikel 273f Sr.

manifesteert of zichtbaar is.

2. Beleg de uitvoering van het bestuurlijk toezicht binnen de bestaande ondermijnings- of interventieteams (indien aanwezig).

Verschillende districten en/of basisteams in de regio Oost-Nederland werken al met ondermijningsteams of interventieteams (veelal op het gebied van ondermijning). Binnen deze teams werken professionals die de coördinatie verzorgen, expertise, kennis en kunde hebben over het bestuurlijk toezicht en gemeenten daarbij ondersteunen. Daarom wordt geadviseerd de uitoefening van het toezicht op het sekswerk bij hen te beleggen.

Wanneer zulke bovenlokale/districtelijke teams of functies ontbreken, is het advies om voor deze taak een toezichthoudende functie (al dan niet in gezamenlijkheid met andere basisteams of districten) in te richten.

3. Eenduidigheid versus maatwerk: Werk de verdere invulling van het toezicht per basisteam/district uit.

De regio Oost-Nederland is groot en divers. Daardoor zijn samenwerkingsverbanden, capaciteit en kennis/kunde verschillend ingericht en verdeeld. Rekening houdend met bovenstaande is het daarom efficiënter om de uitwerking van het bestuurlijk toezicht op het niveau van het basisteam of district verder uit te werken. Inventariseer daarom per district welke bouwstenen al aanwezig zijn voor het inrichten van het bestuurlijk toezicht op (on)vergund sekswerk en bouw daarop voort. Vanzelfsprekend vindt afstemming plaats met politie en andere partners voor een zoveel mogelijk eenduidige werkwijze. Mogelijk zitten daar onderdelen bij die wel op het niveau van de regio Oost-Nederland kunnen worden georganiseerd. Bijvoorbeeld over informatiedeling, verwerking en analyse, maar ook over trainingen, opleidingen en kennissessies.

Transitiefase

In de periode van de transitie (tot 2028), wordt de beschikbare kennis, kunde en ervaring die binnen de politie (TMM) aanwezig is ingezet om de gemeenten deze rol over te kunnen laten nemen.

- Politie (TMM) zal tijdens deze transitieperiode actief bijdragen aan het uitleren van kennis en kunde ten aanzien van toezicht op het sekswerk. Concreet betekent dit (gedurende de transitieperiode) het volgende:
 - Er zijn twee medewerkers van TMM aanspreekbaar voor toezichthouders gemeenten voor het overdragen van vaardigheden (learning on the job);
 - Er wordt gebruik gemaakt van een eenheidsbrede inzichtelijke agenda waarop gemeenten een aanvraag voor ondersteuning door TMM kunnen indienen. De aanvraag gaat over controles vergund en onvergund zonder signalen

mensenhandel. Een gemeente (of samenwerkingsverband daarvan) is primair aan zet om dit te organiseren. TMM sluit aan.

- De twee genoemde medewerkers van TMM verzorgen ook een vakdag/vakdagen gericht op het uitleren van kennis en kunde over toezicht op het sekswerk
- Deze medewerkers TMM zijn tevens verantwoordelijk voor informatieverstrekking aan toezichthoudende teams aan voorkant controle waarbij TMM zelf niet aansluit. Dit om te voorkomen dat toezichthouders een strafrechtelijk onderzoek “doorkruisen”. Andersom wordt gemeente ingelicht, indien mogelijk, indien TMM een signaalcontrole mensenhandel uitvoert in deskbetreffende gemeente.
- TMM is tijdens en na transitieperiode 24/7 beschikbaar en bereikbaar voor gemeentelijke of districtelijke toezichtteams als er door laatstgenoemde signalen mensenhandel worden geconstateerd

Over de verdere invulling hiervan moeten goede afspraken worden gemaakt met de betrokken partners met de geformuleerde uitgangspunten als leidraad.

Dit betekent dat de politie (TMM) gedurende de transitieperiode met de gemeentelijke toezichthouders mee blijft gaan om de nieuwe werkwijze verder vorm en inhoud te geven, middelen en capaciteit bij gemeenten te borgen en een zorgvuldige overdracht van kennis en kunde te bewerkstelligen. Dit met als doel om toe te werken naar een veelzijdige integrale aanpak op sekswerkbeleid en de aanpak van mensenhandel waarin beide verantwoordelijkheden optimaal tot hun recht komen.

Planning

- 29 januari 2026: bespreking voorstel in het RVO;
- Tot en met maart 2026: bespreking (n.a.v. RVO eventueel aangepast voorstel) in de DRO's/Stuurgroepen, DVO's en/of lokale driehoeken;
- 25 maart 2026: Vaststellen voorstel in bestuurscollege, inclusief afspraken transitieperiode.
Daarna start transitieperiode.
- Eind 2026: uitwerking per district gereed.
- 1 januari-31 december 2027: werkwijze wordt getest, gemonitord en geëvalueerd in transitiefase.
- 1 januari 2028: einde transitieperiode en nieuwe werkwijze wordt definitief.

Evaluatie

Voorgesteld wordt om halverwege de transitiefase (Q4 2026/Q1 2027) een tussentijdse evaluatie uit te voeren om de stand van zaken te bewaken en bij te kunnen sturen waar nodig.

Bronnenlijst:

Bleeker, Y, Braak van den, G.; De Nederlandse seksbranche -Een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving; Regioplan WODC, Amsterdam 10 december 2021

Handreiking sekswerkbeleid, CCV; Utrecht, oktober 2025

Meerjarenbeleidsplan politie Oost-Nederland 2024 - 2027

CONCEPT