



MENSENHANDEL: HET VERHAAL ACHTER DE CIJFERS

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Marjolein Nillesen
Christa Dinnissen
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers

MENSENHANDEL: HET VERHAAL ACHTER DE CIJFERS

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de
signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel
en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Marjolein Nillessen

Christa Dinnissen

Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Colofon

In opdracht van:

Politie en CoMensha

Met medewerking van:

Daphne Snijders

Omslagillustratie en opmaak:

Marcel Grotens (Bureau Beke)

Nillessen, M., Dinnissen, C. & Ferwerda, H.

Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

ISBN

978-94-92255-67-9

© 2024, Bureau Beke

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Alle rapporten van Bureau Beke zijn gratis te downloaden via bureaubeke.nl

Voorwoord

In de afgelopen 10 jaar ziet CoMensha het aantal meldingen van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel dalen. Het geschatte aantal slachtoffers blijft met 5.000 slachtoffers per jaar echter onverminderd hoog. De daling representeert een afname van geregistreerd slachtofferschap en lijkt daarom pijnlijk weer te geven hoe ons zicht op slachtoffers – en daarmee ook de kans op hulp en zorg – verslechtert. Vanuit CoMensha en de politie, en eveneens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM), was behoefte aan meer inzicht in de factoren die van invloed zijn (gewees) op het teruglopende aantal meldingen aan CoMensha. Bureau Beke is gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De bevindingen daarvan zijn opgeschreven in dit rapport.

Wij hadden het onderzoek dat aan deze publicatie ten grondslag ligt niet kunnen uitvoeren zonder de medewerking van verschillende partijen. In dit voorwoord willen wij hen daarvoor graag bedanken.

Allereerst willen wij graag onze 64 respondenten bedanken die hun kennis, ervaringen en kritische blik wilden delen met ons. Zij deelden allen in de gedrevenheid om misstanden te bestrijden, daderschap te voorkomen en het leven van (toekomstige) slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Respondenten vertegenwoordigden verschillende private en publieke partijen waaronder zorgcoördinatoren mensenhandel, ketenregisseurs mensenhandel, de politie – landelijke en lokale eenheden – in het bijzonder Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de NRM, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), FairWork, gemeenten en provincies, CoMensha, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie (OM), de Politieacademie, hogescholen en universiteiten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en

Veiligheid (CCV), Veilig Thuis, het Leger des Heils, jongerenwerkers, toezicht-houders en prostitutie maatschappelijk werkers.

In de tweede plaats gaat onze dank uit naar CoMensha en de politie als opdrachtgevers van dit onderzoek, en in het bijzonder Frédérique Janssen als contactpersoon. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Ina Hut, voormalig directeur-bestuurder van CoMensha. Mede dankzij haar inspanningen konden wij de inzichten verkregen uit dit onderzoek aan het licht brengen.

Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, danken wij de klankbordgroep voor het kritisch meelesen en meedenken voor een vertaling van de bevindingen naar de praktijk. De klankbordgroep bestaat uit de volgende leden: Bart Soels (politie), Bas Bastiaans (VNG), Conny Rijken (NRM), Frédérique Janssen (CoMensha), Girt-Jan Schepens (politie), Herro Scheeper (politie), Jan Deelen (KMar), Jan Koen (politie), Raymond Venema (CoMensha), Rodney Haan (CCV) en Victor Jammers (CoMensha).

Namens het onderzoeksteam,
Marjolein Nillesen, Christa Dinnissen en Henk Ferwerda

Inhoud

Voorwoord	5
Gebruikte afkortingen	10
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	12
1.2 Twee deelonderzoeken	14
1.3 Leeswijzer	15
Deel 1: Externe factoren	
2 Onderzoeksvraag en methoden	18
2.1 Opzet deel 1	20
3 Algemene factoren	21
3.1 Versnippering van het werkveld (N=33)	21
3.1.1 Een complexe en onduidelijke meldroute (N=14)	22
3.1.2 Meer poortwachters en strakkere criteria (N=15)	27
3.1.3 Stroeve gegevensdeling (N=16)	30
3.1.4 Geïsoleerde partijen zonder regie (N=9)	32
3.1.5 Meer (ongetrainde) ogen (N=7)	33
3.2 Onduidelijkheid over rol van en melden aan CoMensha (N=26)	34
3.2.1 Het nut van melden aan CoMensha	35
3.2.2 'Wat kan CoMensha voor mij betekenen?'	36
3.3 Minder opvolging leidt tot minder meldingen (N=26)	37
3.4 Minder aandacht en daadkracht (N=23)	39
3.5 Consequenties van overheidshandelen (N=20)	43
3.6 Ontwikkelingen bij slachtoffers en daders (N=20)	46
3.6.1 Digitalisering en veranderende modus operandi	46
3.6.2 Nieuwe slachtoffergroepen	47
3.7 Exclusie door framing (N=8)	50
3.8 Resumé	51

4	Uitbuitingsvormspecifieke factoren	57
4.1	Seksuele uitbuiting	57
4.1.1	Digitalisering en verplaatsing naar de online wereld (N=13)	59
4.1.2	Overdracht van taken van de politie naar gemeenten (N=11)	60
4.1.3	Strikter sekswerkbeleid versterkt de verplaatsing naar online (N=10)	61
4.2	Arbeidsuitbuiting	62
4.2.1	Uitbuiting binnen bestaande wet- en regelgeving	65
4.2.2	Meer zicht door verruiming definitie	66
4.3	Criminele uitbuiting	67
4.4	Gedwongen orgaanverwijdering	69
4.5	Resumé	72

Deel 2: Gemeentelijke aanpak mensenhandel

5	Onderzoeksvragen en methoden	76
5.1	Opzet deel 2	78
6	Gemeente I	80
6.1	Een beeld op basis van mediaberichten	80
6.2	Beeld op papier	81
6.2.1	Regionaal beleid	81
6.2.2	Lokaal beleid	84
6.3	Vertaling naar de praktijk	84
6.4	Op zoek naar een meldpunt	92
6.5	Reflectie en lessen	93
7	Gemeente II	96
7.1	Een beeld op basis van mediaberichten	96
7.2	Beeld op papier	97
7.2.1	Regionaal beleid	97
7.2.2	Lokaal beleid	98
7.3	Vertaling naar de praktijk	100
7.4	Op zoek naar een meldpunt	106
7.5	Reflectie en lessen	107
8	Gemeente III	110
8.1	Een beeld op basis van mediaberichten	110
8.2	Beeld op papier	111
8.2.1	Regionaal beleid	111
8.2.2	Lokaal beleid	112

8.3	Vertaling naar de praktijk	112
8.4	Op zoek naar een meldpunt	119
8.5	Reflectie en lessen	121

Deel 3: Conclusies en aanbevelingen

9	Algemene conclusie en aanbevelingen	126
9.1	Conclusie deel 1 – Externe factoren	127
9.2	Conclusie deel 2 – Gemeentelijke aanpak mensenhandel	129
9.3	Conclusie en aanbevelingen	131
9.3.1	Conclusie	131
9.3.2	Aanbevelingen	132
10	Summary	134
10.1	Conclusion Study 1	134
10.2	Conclusion Study 2	137
10.3	Conclusion and recommendations	139
10.3.1	Conclusion	139
10.3.2	Recommendations	139

Geraadpleegde bronnen

Bijlagen

Bijlage 1 – Infosheet deel 1	149
Bijlage 2 – Algemene topic list deel 1	150
Bijlage 3 – Nationaliteiten van slachtoffers van mensenhandel	152
Bijlage 4 – Infosheet deel 2	156
Bijlage 5 – Algemene topic list deel 2	157
Bijlage 6 – Aanbevelingen uitgewerkt	159

Gebruikte afkortingen

ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie
azc	Asielzoekerscentrum
BVH	Basisvoorziening Handhaving
boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
DIGW	Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nu de Nederlandse Arbeidsinspectie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOSM	Landelijk Overleg Specialisten Mensenhandel
LVAK	Landelijke Vakgroep Aandachtsfunctionarissen Kindermishandeling
LVB	Licht verstandelijk beperkt
MMA	Meld Misdaad Anoniem
Min BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Min JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NGO	Niet gouvernementele organisatie
NJI	Nederlands Jeugdinstituut

NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
PGA	Persoonsgerichte aanpak
PmG	Preventie met gezag
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
TMM	Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van de AVIM (politie)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wrs	Wet regulering sekswork
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis

1

Inleiding

Wat is mensenhandel?

CoMensha hanteert de volgende definitie van mensenhandel: *“Het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin), met het doel die persoon uit te buiten”*.¹

De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Uitbuiting kent verschillende gezichten. Het kan zich in de seksindustrie afspelen, bijvoorbeeld wanneer iemand onder dwang in de seksindustrie werkt, maar ook in andere sectoren, zoals de transportsector, land- en tuinbouw et cetera. Het gaat dan vaak om dermate slechte arbeidsvoorwaarden en omstandigheden, dat de mensenrechten in het geding zijn. In alle gevallen is sprake van een vorm van dwang. Gedwongen criminaliteit valt daarmee ook onder mensenhandel. Denk bijvoorbeeld aan katvangers.² Mensenhandel is ook het met dwang werven en vervoeren van een ander met als doel organen uit het lichaam van die ander te verwijderen.

Samengevat gaat het bij mensenhandel om 1) seksuele uitbuiting, 2) arbeidsuitbuiting, 3) criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij en 4) gedwongen orgaanverwijdering.

1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

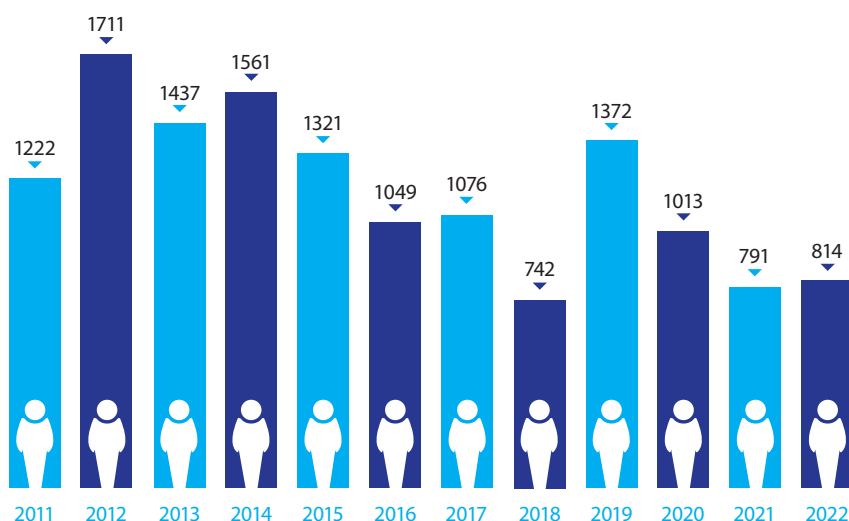
CoMensha heeft van het Ministerie van JenV de opdracht om de feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers³ van mensenhandel in Nederland in beeld te brengen. Zij doet dit onder andere ten behoeve van de NRM en andere ketenpartners.⁴ Naast deze registratie rol kent CoMensha nog een viertal andere taken, namelijk:

- Het adviseren, signaleren en agenderen van knelpunten van lokaal tot (inter)nationaal niveau;
- Het coördineren van de eerste opvang en zorg van slachtoffers;
- Het spelen van een verbindende rol binnen de (inter)nationale keten-(aanpak) mensenhandel. Hierbij werken ze ook samen met partijen uit de landen van herkomst van slachtoffers;
- Middels voorlichting en bewustwording informeren van professionals over de aanpak en het signaleren van mensenhandel.

Wat betreft het in beeld brengen van de aard en omvang van slachtoffers is CoMensha sterk afhankelijk van meldingen vanuit de politie, KMar en NLA. Verder kan iedere burger meldingen maken van mensenhandel bij CoMensha en ook is CoMensha zelf actief in het ophalen van meldingen bij onder andere ngo's en (jeugd)zorginstanties.⁵

In de afgelopen tien jaar ziet CoMensha een daling in het aantal meldingen van nieuwe (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland (zie Figuur 1). In 2022 registreerde CoMensha 814 meldingen van nieuwe slachtoffers, dat is aanzienlijk minder dan in 2012 (1.711) en 2014 (1.561).

Figuur 1 – Meldingen van unieke (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel aan CoMensha⁶



Met name bij de politie ziet CoMensha een afname van het aantal meldingen; van 741 meldingen in 2014 naar 322 in 2022. Ook enkele andere ‘klassieke melders’ – zoals de KMar – zijn minder gaan melden, terwijl in dezelfde periode meldingen van ‘nieuwe melders’ – zoals FairWork – de daling deels afzwakken. Daarnaast ziet CoMensha met name het aantal meldingen van seksuele uitbuiting teruglopen.⁷ Er is overigens altijd een discrepantie geweest tussen het aantal meldingen bij CoMensha en de schatting van het aantal werkelijke slachtoffers. De meest recente omvangsschatting⁸ gaat ervanuit dat jaarlijks 5.000 mensen slachtoffer worden van mensenhandel in Nederland.

Mensenhandel is moeilijk in beeld te brengen. Slachtoffers zoeken om verschillende redenen geen hulp en doen niet snel aangifte. De lage meldingsbereidheid van slachtoffers komt onder meer doordat ze vrezen voor repercussies door de mensenhandelaar, ze zichzelf niet zien als slachtoffer of zich hiervoor schamen, ze te maken hebben met psychische problematiek of doordat ze de weg naar hulp niet kunnen vinden.⁹ Daarmee zijn meldingen van derden (omgeving) en inspanningen van bijvoorbeeld de NLA of de politie en de KMar (haaldelict) van groot belang. Het is dan ook naïef om aan te nemen dat de daling die in Figuur 1 zichtbaar wordt, zit in een daadwerkelijke afname van het aantal slachtoffers mensenhandel. Het verschil met de recente omvangsschatting suggereert dat het gros van de slachtoffers niet in beeld is bij CoMensha. De daling lijkt vooral pijnlijk weer te geven dat het zicht op slachtoffers – en daarmee ook de kans op hulp en zorg – meer en meer afneemt.¹⁰

1.2 Twee deelonderzoeken

Op verzoek van CoMensha en de politie – en in overleg met de NRM – heeft Bureau Beke twee deelonderzoeken uitgevoerd naar (factoren die van invloed zijn op) het teruglopende aantal meldingen aan CoMensha. Onderhavig rapport is daar het resultaat van.

In het eerste deelonderzoek onderzoekt Bureau Beke de externe factoren die van invloed zijn (geweest) op de daling van het aantal geregistreerde meldingen bij CoMensha. In het tweede deelonderzoek bekijken we als verdieping of en hoe signalen van vermoedelijk slachtofferschap verloren gaan in de controleprocessen van gemeenten. De vraagstelling en uitvoering van de deelonderzoeken zijn afgestemd met relevante professionals binnen het CCV, de NRM, de VNG, CoMensha en de politie. Deze professionals zijn vanaf de start van de onderzoeken ook onderdeel van de klankbordgroep.¹¹

Parallel aan deze deelonderzoeken voert de NRM onderzoek uit naar signalering en identificatie van (slachtoffers van) mensenhandel in brede zin. Hiervoor doen zij onder andere onderzoek bij de politie, de KMar en de NLA. Onderhavige deelonderzoeken – gerelateerd aan de daling van het aantal meldingen aan CoMensha – dienen als aanvulling en verdieping op het onderzoek van de NRM. Zowel voorafgaand aan als tijdens de deelonderzoeken hebben we regelmatig contact gehad met de NRM ter afstemming van de onderzoeken. Tezamen met de inzichten verkregen uit het onderzoek van de NRM proberen we te achterhalen of, waardoor en waar signalen van slachtofferschap van mensenhandel verloren gaan in controle- en opsporingsprocessen.

1.3 Leeswijzer

Onderhavig rapport bestaat uit drie delen. Deel 1 staat in het teken van deelonderzoek 1 naar de invloed van externe factoren op de daling van het aantal meldingen van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel aan CoMensha. In het hiernavolgende hoofdstuk 2 volgt een korte introductie van de onderzoeksvragen en gehanteerde methoden. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 (algemene factoren) en 4 (factoren per uitbuitingsvorm) de factoren zoals naar voren gekomen tijdens het onderzoek.

Deel 2 van het rapport staat in het teken van deelonderzoek 2 naar de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. In hoofdstuk 5 volgt een korte introductie van de onderzoeksvragen en gehanteerde methoden. Voor dit onderzoek hebben wij casestudies verricht bij drie gemeenten. De bevindingen van deze casestudies staan beschreven in hoofdstuk 6, 7 en 8.

In deel 3 besluiten we het rapport met een algemene conclusie in hoofdstuk 9 (Nederlandstalig) en 10 (Engelstalig). In deze laatste hoofdstukken – welke tevens te lezen zijn als samenvatting – doen we ook enkele aanbevelingen om het zicht op onzichtbare signalen van mensenhandel te vergroten.

Eindnoten

1. CoMensha, z.d.b.
2. Een katvanger leent zijn naam, pinpas, voertuig of iets dergelijks uit aan iemand anders, of handelt in opdracht van iemand anders. Soms krijgen katvangers daarvoor een vergoeding, maar meestal worden zij ertoe gedwongen; LS Advocaten Strafrecht, z.d.
3. CoMensha registreert vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel al bij het geringste signaal van mensenhandel. Aangezien de status van deze vermoedelijke slachtoffers nog niet formeel is getoetst, spreken we van vermoedelijke slachtoffers mensenhandel. Omwille van de leesbaarheid van dit rapport zullen wij in het vervolg spreken van slachtoffers.
4. Min JenV, 2021.
5. NRM, 2022b.
6. CoMensha, 2022; 2023a.
7. NRM, 2022b; 2023.
8. Van Dijk et al., 2021.
9. Leermakers et al., 2018; Van Bommel & Langerak, 2020.
10. NRM, 2017.
11. De volgende leden vormen de klankbordgroep: Bart Soels (politie), Bas Bastiaans (VNG), Conny Rijken (NRM), Frédérique Janssen (CoMensha), Girt-Jan Schepens (politie), Herro Scheeper (politie), Jan Deelen (KMar), Jan Koen (politie), Raymond Venema (CoMensha), Rodney Haan (CCV) en Victor Jammers (CoMensha).

2

Onderzoeksvraag en methoden

Sinds 2012 ziet CoMensha het aantal meldingen van vermoedelijk slachtoffer-schap van mensenhandel dalen. In de afgelopen jaren lijkt de daling te stabili-sieren. Hoe dan ook moeten we concluderen dat het zicht op slachtoffers van mensenhandel niet is verbeterd.¹ Het doel van deelonderzoek 1 is inzicht krij-gen in externe factoren² die van invloed kunnen zijn (geweest) op de daling bij CoMensha. Omdat de jaarcijfers voor 2023 nog niet binnen zijn, hanteren we als onderzoeksperiode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2022. De onderzoeks-vraag van deelonderzoek 1 luidt als volgt:

Welke externe factoren zijn van invloed (geweest) op de daling in het aantal meldingen van vermoedelijk slachtofferschap mensenhandel dat CoMensha binnenkrijgt?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag voerden wij een combinatie uit van deskresearch en interviews met stakeholders.

Deskresearch

We zochten zowel naar (internationale) wetenschappelijke als grijze literatuur waarbij we op zoek gingen naar mogelijke externe factoren die van invloed kun-nen zijn (geweest) op de eerder genoemde daling. Aanvullend zetten we een Call for Papers uit binnen ons eigen netwerk, waarin we verzoeken tot het delen van relevante (on)gepubliceerde artikelen. We richtten ons voornamelijk op de onderzoeksperiode vanaf 2012. In Google Scholar, Google en LexisNexis³ zochten we op de volgende zoektermcombinatie '[mensenhandel OR "gedwongen prostitutie" OR "seksuele uitbuiting" OR "arbeidsuitbuiting" OR "criminele uitbuiting"] AND [meldingen OR meldingsbereidheid OR signalen OR daling]' en

Engelstalige equivalenten daarvan. Tijdens de deskresearch naar voren gekomen relevante (inter)nationale experts benaderden we tevens voor een interview.

Interviews

Aanvullend voerden we gesprekken met experts c.q. stakeholders om met hen te spreken over factoren die in hun optiek van invloed zijn (geweest) op de daling van het aantal meldingen mensenhandel. In de voorfase van het onderzoek is tijdens een gesprek met CoMensha, de VNG en het CCV een eerste aanzet voor een longlist van potentiële respondenten gemaakt. Deze lijst is verder aangevuld vanuit de deskresearch en via *snowballing*. Potentiële respondenten hebben we benaderd met een infosheet (Bijlage 1) met daarin alle relevante informatie over het deelonderzoek. In kader van deelonderzoek 1 hebben we gesproken met 36 experts tijdens 18 (groeps)interviews. De experts vertegenwoordigden verschillende organisaties in de keten(aanpak) mensenhandel, meldende of signalerende partijen of zijn (in het verleden) betrokken (geweest) bij onderzoek naar mensenhandel. Bij het selecteren van respondenten is rekening gehouden met een redelijke spreiding van organisaties en functies. In Tabel 1 staan de (type) organisaties waarvoor de experts werkzaam zijn weergegeven. De volledige respondentenlijst is te vinden in het dankwoord aan het eind van dit rapport.

Tabel 1 – Organisaties en functies die respondenten representeren

Politie/AVIM (6)	KMar (1)	NLA (1)	Gemeenten (3)
Ketenregisseurs (2)	OM (1)	Politieacademie (1)	CoMensha (4)
NRM (2)	VNG (1)	CCV (1)	FairWork (2)
ABU (1)	Universiteiten en hogescholen (4)	Ministerie JenV (1)	Zorgcoördinatoren (5)

Tijdens de interviews zijn we met experts in gesprek gegaan over zowel lokale, nationale als internationale ontwikkelingen die invloed kunnen hebben (gehad) op de daling van het aantal meldingen. Daarnaast hebben we mensenhandel in bredere zin besproken, door onder andere in te gaan op de verwachtingen van experts over eventuele toe- of afname van daadwerkelijk slachtofferschap en recente ontwikkelingen rondom het onderwerp mensenhandel en slachtofferschap binnen wetenschappelijk onderzoek. Gedurende deze gesprekken werden meermaals voor het onderzoek relevante onderzoeken of wijzigingen in wet- en regelgeving besproken. Voorafgaand aan de interviews hebben we een topic list samengesteld en afgestemd met de klankbordgroep (Bijlage 2).

Met behulp van de kwalitatieve data-analysetool Atlas.ti heeft een onderzoeker de gespreksverslagen geanalyseerd.

Documentanalyse

Tot slot hebben we een documentanalyse uitgevoerd op relevante onderzoeken en officiële documenten verkregen vanuit de deskresearch of besproken tijdens de interviews. De officiële documenten betreffen beleidsstukken en documenten met betrekking tot wet- en regelgeving.

2.1 Opzet deel 1

De onderzoeksactiviteiten hebben geleid tot een longlist aan factoren die van invloed zijn (geweest) op de daling van het aantal meldingen bij CoMensha. In het eerstvolgende hoofdstuk 3 behandelen we de factoren die in het algemeen invloed hebben gehad op deze daling. Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 4 factoren die invloed hebben (gehad) op de meldingen van een specifieke uitbuitingsvorm. We zetten deze specifieke factoren per uitbuitingsvorm uiteen.

Eindnoten

1. NRM, 2017; 2023.
2. In overleg met de opdrachtgevers richten we ons in dit onderzoek op externe factoren, zoals een wetwijziging, maatschappelijke ontwikkeling of verschuiving in de ketensamenwerking. Organisatie-interne factoren hebben we in dit onderzoek zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten.
3. LexisNexis geeft toegang tot meer dan 36.000 internationaal gerenommeerde nieuwsbronnen en zakelijke bronnen. De database bevat ruim 75 Nederlandse uitgevers, waaronder alle grote landelijke en regionale kranten en opiniebladen. In LexisNexis kan aan de hand van zoektermen gericht worden gezocht naar berichtgeving in landelijke en regionale dagbladen.

3

Algemene factoren

Tijdens de interviews en de deskresearch is een veelvoud aan factoren naar voren gekomen die mogelijk van invloed zijn (geweest) op het teruglopende aantal meldingen van slachtofferschap mensenhandel aan CoMensha. De factoren zijn onder te verdelen in zeven algemene factoren. Gezien de kwalitatieve aard van het onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over de significantie en effectgrootte van factoren. Resultaten zijn gebaseerd op de kennis en ervaring van professionals die zich op enigerlei wijze bezighouden met de aanpak mensenhandel of onderzoek doen naar deze criminaliteitsvorm. Uitspraken hebben we gevalideerd bij andere respondenten en voor zover mogelijk getoetst aan bestaande onderzoeksbevindingen en officiële documenten. Zoals aangegeven hebben we met 36 respondenten gesproken. De N achter de factor representeert het aantal respondenten dat een factor heeft aangehaald tijdens de interviews. De N representeert derhalve niet de mate van invloed die een factor heeft (gehad) op de meldingen aan CoMensha. In de volgorde van bespreken starten we met de meest aangehaalde algemene factor. Het hoofdstuk besluit met een resumé.

3.1 Versnippering van het werkveld (N=33)

Het aantal professionals dat zich bezighoudt met de aanpak mensenhandel is in vergelijking tot tien jaar geleden geëxplodeerd, aldus respondenten. Enkele zaken hebben invloed gehad op deze versnippering van het werkveld. Zo heeft TMM sinds 2019 een terugtrekkende beweging gemaakt ten aanzien van de prostitutiecontroles: *“Vanaf 2019 is landelijk gezegd: de prostitutiesector gaat naar gemeenten”*. Niet TMM, maar toezichthouders en boa's van de gemeenten verzorgen in een toenemend aantal gemeenten de prostitutiecontroles. Het werkveld mensenhandel zou echter al jaren daarvoor, sinds de reorganisatie van de politie, zijn veranderd. Na de reorganisatie ziet de politie expertise op het thema weglekken

en krijgen andere thema's de prioriteit, zoals mensensmokkel en terrorisme.¹ Gemeenten en overige private partijen zijn sindsdien in groeiende mate betrokken geraakt bij de aanpak van mensenhandel, aldus respondenten. Enkel de toetreding van alle gemeenten – 342 instanties² – tot het werkveld mensenhandel leidt tot versnippering van de aanpak en het werkveld.

Daarnaast zijn gemeenten sinds de decentralisatie van het sociale domein in 2015 – via de Wmo³ en de Jeugdwet⁴ – verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.⁵ Respondenten leggen uit dat op lokaal en regionaal niveau tegenwoordig keuze is uit verschillende zorgaanbieders, elk met eigen eisen en contra-indicaties voor slachtoffers. De grotere rol voor gemeenten in de aanpak van mensenhandel wordt nogmaals onderstreept in het programma 'Samen tegen Mensenhandel' en in diens recentere actieplan.⁶ Het resulteerde in regionale verschillen: *"In 2022 moest er beleid zijn, maar omdat hier geen eenduidig stappenplan voor beschikbaar was heeft iedere gemeente en regio dit op eigen manier ingeregeld."*⁷ Al met al constateren we dat in de afgelopen jaren een veelvoud aan publieke en private partijen betrokken is geraakt bij (een gedeelte van) de aanpak van mensenhandel. In theorie zou een uitbreiding van het aantal signalerende partijen het zicht op slachtoffers kunnen vergroten. Een respondent legt uit: *"Het zou dan niet uit moeten maken waar de melding wordt gemaakt, want links- of rechtsom moet de melding alsnog bij CoMensha terechtkomen"*. Toch zien respondenten dit in de praktijk niet gebeuren. Zij zien de uitbreiding van het werkveld mensenhandel eerder als belemmering. Tijdens interviews noemen zij een vijftal redenen waarom de uitbreiding van het werkveld mensenhandel ertoe heeft geleid dat CoMensha minder unieke (vermoedelijke) slachtoffers heeft geregistreerd. Hieronder gaan we in op deze vijf redenen.

3.1.1 Een complexe en onduidelijke meldroute (N=14)

"Je moet bestuurlijke partners betrekken om het plaatje compleet te krijgen, maar dan moet je ook zorgen dat die signalen ingenomen kunnen worden en veredeld kunnen worden." Als gevolg van de uitbreiding van het werkveld is ook de meldroute mensenhandel uitgebreid en, volgens respondenten, complexer en onduidelijker geworden. Zowel voor professionals, gealarmeerde burgers als slachtoffers. Om het plaatje van een casus mensenhandel compleet te maken wordt een beroep gedaan op professionals werkzaam binnen het gehele veiligheids- en zorgdomein. Een bekende en gefundeerde meldroute is hiervoor noodzakelijk. Momenteel is dat niet het geval: *"Het is voor ketenpartners ook niet helder waar je moet melden. De gemeenten roepen bij de zorgcoördinatoren, landelijk zou het bij Veilig Thuis moeten en anderen roepen bij politie ... Het is overal anders."*

Een signaal van mensenhandel kan op verschillende manieren en via verschillende instanties het werkveld mensenhandel binnenkomen. Toezichthouders van de gemeenten kunnen een verdachte situatie signaleren tijdens een prostitutiecontrole. Jongerenwerkers zien dat een jongere plotseling veel contant geld bij zich draagt en twee telefoons in bezit heeft. Veilig Thuis kan tijdens een onderzoek naar kindermishandeling informatie opvangen dat ouders kinderen dwingen geld op te halen met bedelen. Een abortusarts ziet een vrouw in de kliniek die voor de vierde keer in een jaar tijd abortus ondergaat. Een woningbouwcorporatie krijgt verschillende overlastmeldingen binnen over één tweekamerappartement en treft bij controle achttien Roemeense mannen aan. Signalen van mensenhandel kunnen zich op talloze (onduidelijke) manieren presenteren aan verschillende professionals. Op dergelijke momenten staat hulp bieden aan (vermoedelijke) slachtoffers voorop. Wat vervolgens met een signaal gedaan moet worden – als het signaal mensenhandel al herkend wordt – is volgens respondenten echter niet duidelijk. De onduidelijkheid met betrekking tot het melden aan CoMensha leidt ertoe dat professionals zich niet aangemoedigd voelen een (vermoedelijk) slachtoffer te registreren bij CoMensha, nadat ze het slachtoffer al hulp hebben geboden.

Daarnaast dragen de regionale verschillen bij aan onduidelijkheid rondom de meldroute en welke (lokale) partijen daarbij betrokken zijn. Als gevolg van de decentralisatie van het sociale domein zijn (centrum)gemeenten verantwoordelijk voor (de inkoop van) de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel. Iedere regio kent eigen zorgprofessionals en een eigen zorgcoördinator. Sinds 2022 is een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie actief.⁸ De rol van zorgcoördinatoren is echter niet homogeen. In de kern coördineren en monitoren zorgcoördinatoren het hulpverleningstraject van slachtoffers van mensenhandel.⁹ Het hangt sterk af van de regio waarbinnen een zorgcoördinator werkzaam is welke taken daarbij komen, met welke (lokale) ketenpartners zij moeten schakelen, of ze daadwerkelijk in contact staan met slachtoffers of niet, wie hun werkgever is en hoeveel tijd zij krijgen om hun werkzaamheden uit te voeren, aldus gesproken zorgcoördinatoren. Zij krijgen tevens geregeld te maken met casussen die de gemeente- of regiogrenzen overschrijden, waarin een lokale aanpak en meldroute niet toereikend is. Zo is Veilig Thuis in de provincie Utrecht het regionale meldpunt mensenhandel, terwijl in de provincie Groningen deze meldingen direct terechtkomen bij de ketenregisseur en zorgcoördinatoren en elders in het land weer bij de politie. Respondenten vragen zich daarbij – overigens onterecht – af of de politie belast moet worden met deze zachte signalen.

Het grensoverschrijdende karakter van deze problematiek vraagt om uniformiteit in lokale wet- en regelgeving, waaronder een simpele, uniforme meldroute.

De meldroute in de praktijk, geschetst door een professional werkzaam in Gelderland

"In een ideaaltypische situatie heb je een meldroute binnen de gemeente, komt daar een melding binnen, gaat die naar Moviera en zou het zo bij CoMensha komen. Maar dat gebeurt niet. Soms komt er iets binnen en dan gaat het naar ondermijning en [wordt] het RIEC [betrokken], de andere naar Zorg en Veiligheid en naar de ZVH's en Veilig Thuis. Iedere gemeente doet het net op haar manier. Sommigen herkennen het niet als zodanig signaal mensenhandel. Het is niet centraal geregeld. Het probleem ondermijningbreed zien we ook hier terug: de decentralisatie en versnippering maakt het lastig om alle signalen goed te verwerken, als deze al worden gemeld. De cijfers dalen ook niet alleen bij mensenhandel, maar ook bij ondermijning, drugs, et cetera. Je ziet over het algemeen dat meldingen van mensen dalen, en je moet het sowieso niet hebben van meldende slachtoffers."

Ook CoMensha geeft aan moeite te hebben met de regionale verschillen: *"De gehele aanmeldingsprocedure is niet vastgelegd en verschilt per gemeente."* CoMensha heeft een bemiddelende rol en gaat met een signalerende beller in gesprek wie ze moeten inschakelen. Over de gehele procedure is echter weinig geborgd, geven medewerkers aan, waardoor zij per signaal opnieuw het wiel moeten uitvinden. Het blijft voor hen meermaals onduidelijk of *"een belletje uiteindelijk een melding van een uniek persoon wordt, daar hebben we nu geen zicht op"*.

Vanuit zowel ketenpartners als CoMensha is behoefte aan uniformiteit in de meldroute. Door de huidige complexiteit van de meldroute loop je het risico dat slachtoffers niet direct de juiste zorg op maat krijgen: *"Er moet eerst een contra-indicatie worden vastgesteld of uitgesloten voor we iemand kunnen helpen of ergens kunnen plaatsen"*. Een vaker genoemd voorbeeld van respondenten is een landelijk meldpunt voor zowel professionals als slachtoffers. Vanuit een dergelijk meldpunt zouden regionale partners ingeschakeld moeten worden en melding gedaan kunnen worden aan CoMensha.

Leren van de meldroute voor signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling

Zoals eerder benoemd kunnen signalen van mensenhandel zich op verschillende manieren presenteren aan uiteenlopende professionals. Wat vervolgens met zo'n signaal gedaan moet worden is echter vaak niet duidelijk. Door de complexiteit van de meldroute voor signalen van mensenhandel bestaat het risico dat slachtoffers niet de juiste zorg krijgen.

Sinds 2019 bestaat een meldcode voor vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze meldcode beschrijft de route voor professionals om vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling op de juiste wijze te melden. De ervaringen opgedaan met deze meldroute kunnen wellicht worden ingezet om de meldroute van (signalen) mensenhandel voor professionals te verbeteren. Hieronder lichten we de meldroute voor vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling verder toe.

Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling komen in grote mate voor in Nederland.¹⁰ Gemeenten hebben de advies-, meld- en steunpunten huiselijk geweld en kindermishandeling samengevoegd onder één dak: Veilig Thuis. Nederland kent regionale Veilig Thuis organisaties, waarbij elke regio zijn eigen Veilig Thuis organisatie heeft.¹¹ Voor het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling is in 2019 een verplichte meldcode voor professionals ingesteld. Het is nu een professionele norm om melding te doen bij Veilig Thuis als vermoedens bestaan van acute en/of structurele onveiligheid.¹² De meldcode is verplicht voor professionals in een aantal sectoren: gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie. In de meldcode staan 5 stappen die professionals kunnen ondersteunen vanaf het moment van signaleren tot aan het besluit over het al dan niet doen van een melding bij Veilig Thuis. Professionals dienen besluiten te maken aan de hand van deze meldcode¹³. De 5 stappen van de meldcode:

- Stap 1: Signalen in kaart brengen.
- Stap 2: Overleg met een deskundig collega of met Veilig Thuis.
- Stap 3: Praat met betrokkene(n) om de zorgen te bespreken.
- Stap 4: Maak een afweging van de ernst van de situatie aan de hand van een afwegingskader.
- Stap 5: Beslis, is een melding nodig?
- Het is van belang dat een organisatie de meldcode vaststelt, implementeert

binnen de organisatie en werknemers hiermee bekend maakt.¹⁴

Trainingen en controle

Tegenwoordig bestaan verschillende (online en fysieke) trainingen voor het werken met de meldcode. Deze trainingen worden gegeven door verschillende organisaties en partners zoals: Movisie, Augeo en de LVAK.¹⁵ De trainingen richten zich op professionals die in hun werkpraktijk te maken (kunnen) krijgen met de meldcode, of op leidinggevendenden die verantwoordelijk zijn voor het implementeren van de meldcode binnen de eigen organisatie. Wanneer een professional eenmaal werkt met de meldcode legt hij/zij alle doorlopen stappen vast in een dossier. De manier waarop de professional dit dossier invult is afhankelijk van de sector waarbinnen hij/zij werkzaam is. Vervolgens neemt de professional het dossier op in het registratiesysteem van de betreffende organisatie. Welk systeem organisaties hiervoor gebruiken is niet van belang, mits zij de informatie die bekend is goed vastleggen.¹⁶ Inspectie Gezondheidszorg, Jeugd in oprichting, de onderwijsinspectie, de inspectie Veiligheid en Justitie en gemeenten controleren of organisaties en zelfstandigen gebruik maken van een meldcode en de kennis daarvan bevorderen.¹⁷

Doel

Het doel van deze meldcode is om duidelijkheid te creëren voor alle organisaties die te maken krijgen met vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld omtrent de wijze waarop zij moeten handelen.¹⁸ Dit handelen begint bij de signalering en gaat verder in overleggen met een collega of een medewerker van Veilig Thuis.¹⁹ Vervolgens volgt een gesprek met ouders en verzorgers waarin professional en betrokkenen samen de ernst van de situatie bespreken. Uiteindelijk maakt de professional het besluit al dan niet een melding te doen bij Veilig Thuis. Het melden is onderdeel van een groter doel, namelijk het kunnen organiseren van de juiste hulp voor het slachtoffer. Het is daarbij belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven over de schadelijke situatie voor het kind en bewustwording te creëren bij ouders, verzorgers en andere betrokkenen. Mede door de registratie van meldingen bij Veilig Thuis, moet het zicht op slachtoffers vergroot worden.

Campagne

Door de Rijksoverheid is de afgelopen jaren ingezet op campagnes tegen kindermishandeling en huiselijk geweld. Middels campagnes op sociale media probeert de Rijksoverheid verschillende doelgroepen te bereiken, zowel professionals als burgers. Het doel van deze campagnes is het doorbreken van de cyclus van huiselijk geweld en om eerder in te kunnen grijpen.²⁰

Lessen

De meldroutes voor signalen van kindermishandeling en huiselijk geweld en signalen van mensenhandel kennen enkele grote verschillen, waar we mogelijk lessen uit kunnen trekken. Allereerst leidt de meldroute voor kindermishandeling en huiselijk geweld naar één organisatie: Veilig Thuis. Ten tweede geldt dat organisaties binnen verschillende relevante sectoren verplicht zijn de meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling te implementeren. Ten derde werken professionals met dossiers en registratiesystemen, wat zorgt voor goede verslaglegging van de situatie. Op deze manier is per casus terug te vinden waarom wel of geen melding is gemaakt bij Veilig Thuis. Ten vierde worden controles ingezet op de naleving van de meldcode binnen organisaties. Als laatste zijn in de afgelopen jaren verschillende grote campagnes gevoerd om huiselijk geweld en kindermishandeling onder de aandacht te brengen. We kunnen dus stellen dat uit de meldroute voor signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling op enkele vlakken aanzienlijk verschilt van de meldroute voor signalen van mensenhandel. Mogelijk kunnen we leren van de verschillen in de aanpak, om de meldroute voor signalen van mensenhandel te verduidelijken voor professionals.

3.1.2 Meer poortwachters en strakkere criteria (N=15)

Met de uitbreiding van het werkveld mensenhandel is ook het aantal partijen uitgebreid dat het signaal beoordeelt: *“Er zijn te veel poortwachters die zelf nog eens een afweging maken van ik ga wel of niet melden.”* Iedere professional beoordeelt een potentieel signaal van slachtofferschap van mensenhandel vanuit zijn of haar eigen perspectief. Hoe meer professionals een signaal beoordelen, hoe groter de kans dat daar iemand oordeelt dat er niet genoeg aanwijzing is om het signaal door te zetten naar de volgende partij in de keten. Iedere partij in de meldroute naar CoMensha beslist daarmee als poortwachter over de opvolging van een signaal. De kans dat een signaal een melding aan CoMensha wordt, is door de langere keten verkleind.

Zo geeft een toezichthouder aan: *“Voordat wij een signaal doorzetten naar de [gemeentelijke] aandachtsfunctionaris of politie gaan we zelf al de casus verrijken, zodat wanneer we hem doorzetten het hopelijk wat meer aandacht en opvolging krijgt”*. Hij legt uit dat zij zo ook proberen om signalen die uiteindelijk geen signalen van mensenhandel zijn zoveel mogelijk te filteren en zo de werklust voor TMM te verlagen. De politie merkt ook op dat professionals minder snel bij hen

aankloppen met een melding. Een politiefunctionaris verwacht dat de uitbreiding van het aantal professionals ook de afstand van de melder naar de politie groter heeft gemaakt:

“Nu zijn er overal aandachtfunctionarissen aangesteld. Ik vraag me af of dit niet een veel te sterke filter is. Als wij een melding krijgen leggen we dit vast in het systeem en is dit bereikbaar voor andere collega’s. Wat ik merk, die aandachtfunctionarissen hebben dat niet. Die hebben hun hoofd en schrift. Dat blijft nergens. Als zij meldingen krijgen van collega’s of toezichthouders etc. Er zit ook helemaal geen lijn in. Iedereen doet maar wat. Dat zit ook op hun eigen schijf op de computer en als die morgen onder de bus komt weet niet iemand ervan.”

Het al dan niet doorgeven van een signaal in de keten is sterk afhankelijk van het functioneren van een organisatie en haar definitie van ‘de geringste aanwijzing’²¹. Politiefunctionarissen geven aan dat zij sinds 2016 strengere criteria hanteren omtrent het wel of niet melden van een signaal aan CoMensha. Eén van de redenen om dit strakker te definiëren is dat discussie ontstond over de verschillen in aantal meldingen tussen de politie-eenheden.

Geringste aanwijzing

De politie doet een melding bij CoMensha als voldaan wordt aan één of meer van de volgende vijf criteria:²²

1. Een informatief gesprek heeft plaatsgevonden waarin signalen van mensenhandel worden vastgesteld;
2. Een aangifte heeft plaatsgevonden waarin signalen van mensenhandel worden vastgesteld;
3. De verblijfstitel bedenktijd B8 of een daadwerkelijke B8-regeling is aangeboden;
4. Er wordt een ambtshalve opsporingsonderzoek mensenhandel gestart dat Melding Recherche Onderzoek (MRO) waardig is;
5. Een mogelijk slachtoffer valt buiten de bovenstaande criteria maar geeft aan behoefte te hebben aan opvang en/of hulpverlening.

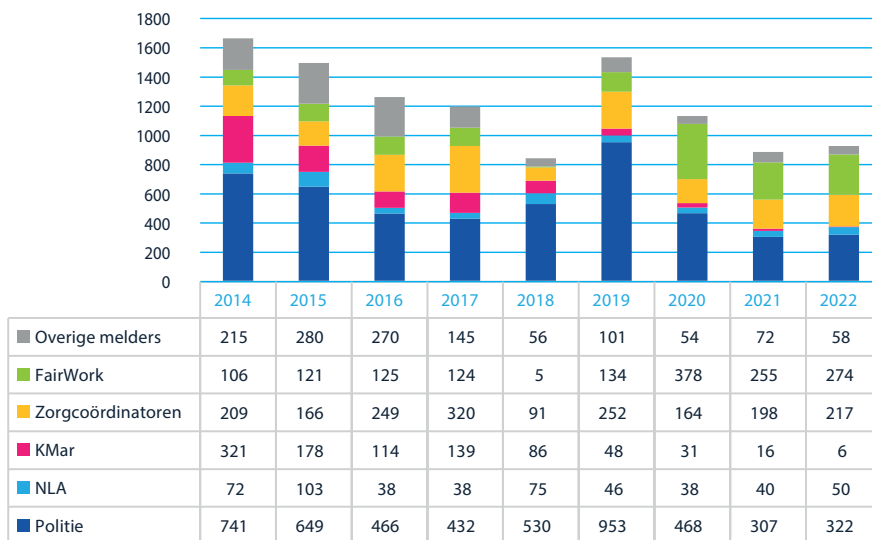
In de afgelopen twee jaar is het gesprek over de criteria verschillende keren aangehaald tijdens het LOSM van de politie. Volgens gesproken politiefunctionarissen is hier nadien wederom strakker op aangestuurd, al is niet te zeggen in welke mate dit geleid heeft tot strakkere handhaving van de criteria. Al met al zien zij in de strakkere definiëring een verklaring voor de daling van het aantal meldingen vanuit de politie aan CoMensha: *“De politie is zorgvuldiger gaan melden en dat zorgt automatisch voor minder meldingen.”* Signalen van vermoedelijke slachtoffers mensenhandel komen terecht bij TMM en zij geven signalen pas door aan CoMensha *“op het moment dat zij een slachtoffer hebben geïdentificeerd”*. De daling van politiemeldingen zien enkele respondenten met name als een teken dat politie zuiverder meldt. Zorgcoördinatoren herkennen eenzelfde ontwikkeling. Inmiddels is een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren actief en hebben zij inzicht gekregen in de slachtoffers van mensenhandel. Signalen komen wel binnen maar worden niet altijd direct doorgegeven aan CoMensha. Een zorgcoördinator illustreert deze ontwikkeling in onderstaand voorbeeld:

“Als het gaat om de Roemeense sekswerkers die natuurlijk via andere mensen hier naartoe zijn gehaald of af en toe wat afdragen. Maar omdat er zoveel is geleerd en we naar de landen van herkomst zijn geweest, er is contact geweest met bijvoorbeeld de Roemeense politie, daar zijn de situaties nog veel slechter. Dus die dames zijn hier veel veiliger, daarom maak ik me ook minder zorgen om deze groepen. We weten ook dat het hier voor veel mensen veel beter is. Op het moment dat zij echt weg willen en er is sprake van een geweldsituatie dan hoor ik het. Maar het is niet meer zo dat je de hele tijd met je haviksogen zit te zoeken naar slachtoffers mensenhandel, want dan is het een slachtoffer en dan zeg je ja je kunt terug naar Roemenië. Maar eigenlijk kunnen we in de praktijk helemaal niks betekenen. Want in Roemenië is het helemaal niet fijn. Ze gaan terug naar de families die vaak gezorgd hebben dat ze hier in Nederland werken. We kennen nu alle systemen en weten dat het voor die mensen vaak hier veel beter is.”

Bij elkaar genomen, beredeneren respondenten dat de uitbreiding van het werkveld mensenhandel heeft geleid tot een sterk gefilterde of meer zuivere selectie van signalen van slachtofferschap mensenhandel aan CoMensha. Zowel de NLA, politie, KMar als zorgcoördinatoren geven aan zuiverder te melden over de jaren, waardoor eveneens het aantal meldingen is teruggelopen (zie ook Figuur 2). Een aantal respondenten suggereert dat om deze verklaring te toetsen, in de meldingen van (vermoedelijk) slachtofferschap van de afgelopen jaren gekeken zou moe-

ten worden voor het percentage ‘daadwerkelijke’ slachtoffers. Aangezien geen van deze partijen uitspraak doet over daadwerkelijk slachtofferschap, is het de vraag of een dergelijk percentage kan worden vastgesteld.

Figuur 2 – Aantallen meldingen per instantie tussen 2014 en 2022²³



3.1.3 Stroeve gegevensdeling (N=16)

“Informatiedeling tussen verschillende partijen vinden mensen lastig. Als je dan taken verdeelt tussen verschillende partijen, zit je direct in een lastige situatie”, aldus een respondent. De uitbreiding van het werkveld mensenhandel heeft ertoe geleid dat informatie over één casus verspreid ligt bij verschillende (nieuwe) partijen. Professionals geven aan huiverig te zijn om gegevens met andere partijen te delen, uit angst de privacy van het slachtoffer te schaden en hun (medisch) beroepsgeheim te schenden. Dit is vooral het geval wanneer zij nog niet eerder gewerkt hebben met een professional of partij. Zij noemen expliciet de invoering van de AVG in 2018 als moment waarop deze handelingsverlegenheid is versterkt. Zo krijgt politie nauwelijks input meer vanuit zorginstellingen *“omdat ze zich verschuilen achter de AVG of de relatie met de cliënt, en het slachtoffer moet altijd een toestemmingsverklaring tekenen”,* aldus een politiefunctionaris. Actielijn 5 van het programma ‘Samen tegen mensenhandel’ gaat uitgebreid op deze belemmering in.²⁴

Tegelijkertijd erkennen respondenten dat binnen de huidige privacyregels meer mogelijk is, wanneer dit in het veiligheidsbelang van slachtoffers is. Zo delen samenwerkingspartners binnen een gemeente informatie onder het RIEC-convenant of binnen bestaande samenwerkingsstructuren zoals de ZVH's.²⁵ Volgens respondenten zijn professionals echter onvoldoende bekend met deze mogelijkheden en gevolgen, en daarom angstig om gegevens te delen.

“Sinds reorganisatie van politie in 2013 ben ik al bang dat hierin gevolgen te zien zouden zijn. Politie ging al taken afstaan aan andere partijen terwijl zij nog helemaal niet ingericht waren om dit aan te pakken. Ze zijn onbekend in de materie, signalen duiden ze anders dan opsporingsdiensten zouden doen en [ze weten] eigenlijk ook niet echt wat ze kunnen doen want: hoe mag ik informatie delen zonder privacy te schenden?” aldus een respondent.

Hierin zien respondenten een rol weggelegd voor de Autoriteit Persoonsgegevens en de landsadvocaat. Deze partijen bezitten de juiste expertise om de wet- en regelgeving omtrent de bescherming van persoonsgegevens correct te interpreteren en professionals voor te lichten over de mogelijkheden die de wet biedt.

Om een persoon te kunnen registreren als (vermoedelijk) slachtoffer heeft CoMensha (bijzondere persoons)gegevens nodig met betrekking tot de identiteit, leeftijd, geslacht, nationaliteit, land van herkomst, vreemdelingenrechtelijke status en sector van uitbuiting.²⁶ Naast dat de gegevens benodigd zijn voor het in kaart brengen van het aantal slachtoffers van mensenhandel, gebruikt CoMensha de gegevens ook om te controleren op dubbeltellingen.²⁷ Opsporingsinstanties moeten deze gegevens aan CoMensha verstrekken op grond van het Besluit Politiegegevens. Bij andere instellingen en instanties zijn er wisselende opinies of toestemming van het slachtoffer nodig is voor het verstrekken van de gegevens aan CoMensha. Op dit moment wordt ‘toestemming van het slachtoffer’ door velen gebruikt als richtlijn, aldus een respondent van CoMensha. Dit zorgt er regelmatig voor dat de gegevens niet worden gedeeld met CoMensha. Een medewerker van CoMensha geeft aan dat ze sinds de invoering van de AVG minder vragen voor een registratie. Zo meldt bijvoorbeeld FairWork in eerste instantie enkel de eerste twee initialen van slachtoffers. Als CoMensha in het kader van de controle op dubbeltellingen vragen heeft over deze gegevens, zoekt FairWork dit verder uit. Een medewerker van CoMensha vat het effect van de AVG als volgt samen: *“Het is niet zozeer dat het allemaal niet meer mag, maar steeds meer mensen*

worden handelingsverlegen. Of ze melden wel, maar dan met gegevens waar we niks mee kunnen, waar we niet mee kunnen werken”.

Al met al lijkt de uitbreiding van het werkveld de handelingsverlegenheid van professionals ten opzichte van het delen van (persoons)gegevens te versterken. Volgens respondenten is de daling van het aantal meldingen aan CoMensha deels te wijten aan deze toenemende handelingsverlegenheid onder professionals.

3.1.4 Geïsoleerde partijen zonder regie (N=9)

De veelvoud aan partijen werkzaam op deze thematiek leidt tot verlamming en handelingsverlegenheid bij professionals. Een zorgcoördinator beschrijft de verlamming als volgt: *“Iedereen zit een beetje te wachten tot een ander in actie komt, juist omdat we zoveel mensen hebben... Er wordt veel niet herkend en erkend, maar ook vanwege de complexiteit van de problematiek niet gemeld.”* Een toename van partijen die zich willen inzetten voor slachtoffers van mensenhandel is in beginsel een positieve ontwikkeling, op voorwaarde dat partijen intensief samenwerken in het belang van het slachtoffer. Het is enerzijds namelijk onwenselijk als twee of meer verschillende partijen zich bezighouden met dezelfde casus zonder dat ze dit van elkaar weten, en bijvoorbeeld een controle bij hetzelfde pand uitvoeren. In enkele gemeenten zien respondenten deze samenwerking tussen bijvoorbeeld de politie en toezichthouders al wel verbeteren. Anderzijds moet voorkomen worden dat partijen aan de voorkant discussiëren over waar een slachtoffer terecht kan: *“Hoe we het nu doen, dan is er dus ergens brand, dan krijg je tien vragen met ‘is het een lage brand, is het een hoge brand, is het een achter brand? Want dan moet u twee loketten verder zijn.’”*

Professionals zien de opvangproblematiek verergeren sinds de decentralisatie van het sociale domein in 2015. Centrumgemeenten²⁸ zijn financieel verantwoordelijk voor het inkopen van opvang, terwijl gemeenten juridisch verantwoordelijk zijn voor de opvang van slachtoffers. Ook dit levert discussie op aan de voorkant, aldus een respondent: *“Nu zie je heel vaak over de ruggen van het organiseren van de opvang, een welles-nietes-spel, van ‘wie is er nou van?’”*. Centrumgemeenten baseren de inkoop van opvangplekken op historische data, maar lopen daardoor het risico voorbij te gaan aan de behoefte van gemeenten: *“Inkopen de gemeente die het geld krijgt is niet zo gevoelig voor een piepende gemeente die zegt ‘ik heb nu een plek voor slachtoffer mensenhandel nodig’. De centrumgemeente ziet dat niet in de data, die vertelt hen dat ze perfect inkopen.”* De discussie aan de voorkant is niet in het belang van het slachtoffer en leidt er volgens professionals toe dat uiteindelijk signalen zullen worden genegeerd:

“De ingewikkeldheid waarmee het na al die jaren nog af en toe gaat, mensen, ook de zorgcoördinatoren maar ook hulpverleners gaan daardoor zelf denken ‘laat maar zitten’. Ik denk dat het misschien ook wel geen mensenhandel is, anders ben ik dagen en misschien weken bezig met het doorplaatsen van iemand.”

Respondenten zien de opvangproblematiek bovendien niet opgelost binnen de huidige kaders van een gedecentraliseerd sociaal domein.

Verder ontbreekt het respondenten momenteel aan regie op de aanpak mensenhandel en zij vragen zich af of lokale overheden de juiste partijen zijn om kartrekker te zijn van zo’n grensoverschrijdend en thema-overstijgend probleem:

“Mensenhandel valt onder strafrecht, dat is politie en OM. Als gemeente heb je helemaal niet de kennis, kunde of ervaring voor deze aanpak, maar van iedereen wordt wel verwacht dat je dit aanpakt. Er wordt van je verwacht dat je allerlei bestuurlijke barrières opwerpt, maar daarvoor ben je afhankelijk van informatie die je van anderen moet krijgen.”

Gemeenten zijn in de aanpak mensenhandelsignaleerder, beleidsmaker en verantwoordelijk voor opvang en hulpverlening van slachtoffers. Daarnaast zijn gemeenten aangewezen om als regisseur van de integrale aanpak partijen bij elkaar brengen voor samenwerking in een strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak.²⁹ Professionals vanuit het gehele werkveld mensenhandel zien echter dat gemeenten niet de middelen en expertise hebben om deze regierol op zich te nemen. Als gevolg hiervan zien zij grote regionale verschillen en met name kleine gemeenten met weinig middelen en mensen moeite hebben met het inrichten en naar behoren uitvoeren van de aanpak:³⁰ *“De gemiddelde gemeente weet onvoldoende wat een partij als Moviera en Veilig Thuis doen ... Bij met name de kleine organisaties ontbreekt goede kennis, dat moeten zij ergens anders zoeken.”*

3.1.5 Meer (ongetrainde) ogen (N=7)

Het uitbreiden van het werkveld mensenhandel heeft niet geleid tot meer signalen van slachtofferschap mensenhandel omdat deze ‘extra paar ogen’ nog ongetraind zijn in het herkennen hiervan. Partijen in de eerste lijn worden betrokken bij de aanpak mensenhandel als potentiële signaleerders. Denk bijvoorbeeld aan boa’s en toezichthouders, jongerenwerkers, Veilig Thuis, scholen, sociale wijkteams en woontoezicht. Deze partijen hebben allen een belangrijke informatiepositie, waardoor zij mogelijk slachtoffers kunnen ontdekken.³¹ In de afgelopen

jaren hebben gemeenten de toezichhoudende taken van politie grotendeels overgenomen. Zo zijn gemeenten nu bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het uitvoeren van prostitutiecontroles waar voorheen TMM dat deed. Tijdens controles naar (on)vergund sekswerk komen verschillende signalen van seksuele uitbuiting naar boven, leert het verleden. Toezichhoudende taken heeft de politie bewust overgedragen aan gemeenten, zodat de politie hun al beperkte capaciteit kan inzetten op de opsporing. De insteek van de aanpak van gemeenten verschilt desalniettemin aanzienlijk van die van de politie:

“Zij kijken veel breder en niet specifiek naar signalen binnen een seksadvertentie. Gemeenten kijken namelijk: ik zie hier veel advertenties, dat ga ik onderzoeken want mogelijk is er illegale prostitutie³² gaande in mijn gemeente. Terwijl politie er naar kijkt met: ik ga op zoek in de advertenties of daar signalen van uitbuiting voorkomen. De insteek van het toezicht en het uitpluizen is heel anders, je ziet dan dus ook andere dingen. En op het moment dat een boa iets niet vastlegt, kan politie het nooit achterhalen” aldus een politiefunctionaris.

Een verandering van de uitvoerende partij leidt dan automatisch tot een veranderd zicht op signalen: *“De mensenhandelexpertise lag in vroegere jaren best bij bepaalde partijen, als je dan gaat reorganiseren dan verlies je die expertise sowieso een tijdje”*. Ook wanneer een toezichthouder een signaal niet als zodanig herkent maar de situatie wel vastlegt, zal een getrainde politiefunctionaris dit niet in zijn of haar systeem kunnen terugvinden.

Toezichthouders van de gemeente en de politie gebruiken namelijk andere registratiesystemen.

3.2 Onduidelijkheid over rol van en melden aan CoMensha (N=26)

Respondenten zijn kritisch op de rol van CoMensha. Het is momenteel onduidelijk voor ketenpartners wat CoMensha voor hen kan betekenen en wat het nut is om bij hen te melden, zo stellen respondenten. De vragen leven vooral bij ‘nieuwe melders’ zoals zorgcoördinatoren en gemeenten. De onduidelijkheid zou de meldingsbereidheid van professionals negatief beïnvloeden. Ook CoMensha zelf merkt deze ontwikkeling: *“Ik mis de urgentie in het registreren. Mensen zien het belang er niet meer van.”* In de volgende twee paragrafen zoomen we in op deze

vragen bij professionals en op welke manier dit hen demotiveert om melding te maken bij CoMensha.

3.2.1 Het nut van melden aan CoMensha

Onder ketenpartners leeft de vraag: ‘Wat heb ik eraan om te melden aan CoMensha?’. Zo verklaren respondenten: *“Ik merk ook een soort frustratie met wat heb je eraan?”* en *“Dat collega’s in Nederland denken, moet ik weer een formulier [van CoMensha] invullen. Wat levert dat op? Wat krijg je ervoor terug? Het gevaar zit erin dat het slachtoffer er niks voor terugkrijgt.”* Zoals eerder beschreven is CoMensha onder andere verantwoordelijk voor het registreren van aanmeldingen van alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Hierbij registreren ze onder andere gegevens met betrekking tot de sector van uitbuiting, land van herkomst, leeftijd en de aanmelder. De NRM gebruikt deze informatie vervolgens om de mensenhandelproblematiek in Nederland in kaart te brengen.³³ Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van deze problematiek is CoMensha afhankelijk van meldingen en dus ook van meldende partijen. De verzamelde data dragen bij aan een betere aanpak van mensenhandel door effectieve signalering en opvang, specialistische hulpverlening, gerichte preventie, efficiënte opsporing en weloverwogen beleid.³⁴ De registraties sturen het beleid ten aanzien van de aanpak mensenhandel, en hebben dus ook invloed op de hoeveelheid middelen die daarvoor wordt vrijgesteld. Versimpeld betekent dit dat CoMensha’s *“gegevens worden gebruikt ten behoeve van het in kaart brengen van aard en omvang door de Nationaal Rapporteur, als er dan niet gemeld wordt door partijen dan heb jij dadelijk geen baan meer.”*

Op basis van de interviews concluderen we dat professionals onvoldoende bekend zijn met het belang van het melden aan CoMensha en het voor hen niet helder is hoe de meldingen zich vertalen in beleid. In andere woorden: het is hen onvoldoende duidelijk wat het doen van een melding aan CoMensha hen – en het slachtoffer – oplevert. Juist de kennis van deze doorwerking is zo van belang, want *“als het druk is zijn dat vaak de dingen die je als eerste uit handen laat vallen”* aldus een respondent. Onder klassieke melders is dit minder het geval. Indien een signaal als mensenhandel is herkend, is het melden aan CoMensha voor TMM, KMar en NLA meer routinematig werk, leggen respondenten uit.

Over het algemeen is het lastig uit te leggen dat de invloed op beleid de terugkoppeling is voor het melden aan CoMensha. Respondenten geven aan behoefte te hebben aan meer terugkoppeling. Medewerkers van CoMensha herkennen dit gevoel:

“Heb het idee dat het niet helder is voor iedereen dat ‘wat krijg ik ervoor terug als ik registreer?’. De onduidelijkheid rondom de follow-up van de cijfers zou kunnen tegenstaan om überhaupt te melden. Men voelt zich niet meer betrokken bij de cijfers, weten niet waar ze het voor doen.”

Professionals, ook medewerkers van CoMensha, die al langer in het vak zitten merken hier een aanzienlijk verschil ten op zichte van tien of twintig jaar geleden. Een medewerker van CoMensha legt uit: *“Toen we voor het eerst naar buiten gingen met de cijfers was iedereen erg betrokken, ketenpartners en politie etc. Daarna kwam een soort urgentie van er zijn veel slachtoffers, we moeten wat doen!”* De cijfers trekken de aandacht niet meer zoals ze dat in het begin deden.

3.2.2 ‘Wat kan CoMensha voor mij betekenen?’

Eén van de taken van CoMensha is de coördinatie van de eerste opvang, zorg en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Sinds 2022 is een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie actief. De zorgcoördinatie wordt nu regionaal opgepakt door zorgcoördinatoren, waar CoMensha dit voorheen vanuit een centraal landelijk punt deed. Als gevolg van de regionalisering is CoMensha verder af komen staan van (regionale) professionals en slachtoffers, aldus respondenten: *“Misschien ook wel door alle partijen die erbij zijn gekomen en alle taken die CoMensha erbij is gaan doen. Er is wat onduidelijkheid gekomen over wat is nou de core business van CoMensha?”*

De regionalisering heeft er ook toe geleid dat vragen met betrekking tot zorgcoördinatie allereerst terechtkomen bij de zorgcoördinatoren. Zorgcoördinatoren beslissen of een signaal voldoende wijst op een signaal van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel: *“Daar wordt een hoop mee afgevangen, wat vroeger ook wat eerder bij CoMensha terecht komt.”* Ondanks dat CoMensha graag signalen met de geringste aanwijzing van mensenhandel ontvangt van zorgcoördinatoren, geven zorgcoördinatoren aan dat dit in de praktijk veelal onwerkbaar is. Zorgcoördinatoren hebben bovendien geen meldplicht aan CoMensha. Voordat zij een melding doen bij CoMensha – en de gegevens van een vermoedelijk slachtoffer delen – onderzoeken zij eerst zelf of zij het eerste signaal kunnen opplussen. Daarnaast verschilt het per zorgcoördinator hoe en wanneer zij deze signalen melden bij CoMensha. Zo meldt de één altijd aan de politie want *“zij hebben een meldplicht, ik ga ervan uit dat zij melden aan CoMensha”*, meldt de ander altijd direct aan CoMensha en meldt weer een ander sporadisch, met name wanneer hij/zij een opvangplek nodig heeft. Een respondent vervolgt: *“Ik denk doordat je zo*

regionaal aan de slag gaat, dat je vergeet dat het belangrijk is dat het landelijk in kaart wordt gebracht. Dat het niet alleen over jouw regio gaat.”

Ook de regionalisering heeft bijgedragen aan de uitbreiding van het werkveld mensenhandel. Als gevolg zijn nieuwe partijen aangetrokken die nog niet eerder in contact hebben gestaan met CoMensha en onvoldoende weten wat ze van hen kunnen verwachten. Zo stelt een ‘nieuwe speler’: *“Ik weet eerlijk gezegd niet wat ik aan ze heb. Hoor ik ook van de zorgcoördinatoren, dat ook hun vragen worden teruggelegd. Inmiddels heb ik zelf ook wel expertise opgebouwd, dus benader ik ze daarvoor niet veel.”* Andere respondenten vragen zich af: *“Misschien doen ze wel teveel”*. Al met al zijn professionals het erover eens dat CoMensha’s taken de afgelopen jaren veranderd zijn en daardoor verder af is komen te staan van de slachtoffers. Enkele respondenten vermoeden dat slachtoffers CoMensha als overheidsinstantie zien en dat zij wantrouwig kunnen worden jegens CoMensha.

3.3 Minder opvolging leidt tot minder meldingen (N=26)

“Het aantal verdachten dat in beeld komt van de politie daalt, evenals het aantal zaken dat bij het OM wordt ingeschreven” concludeerde de NRM op basis van de jaarcijfers van 2022.³⁵ Nadat het aantal ingeschreven zaken bij het OM al jarenlang daalde, zagen onderzoekers hier na 2019 weer een stijgende lijn in. De stijging heeft echter niet doorgezet, zo concludeerden zij een paar jaar later.³⁶ Ook ziet de NRM het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel dalen sinds 2018.³⁷ Tegelijkertijd merkt CoMensha op dat de daling van het aantal meldingen in de afgelopen jaren voornamelijk bij de politie en KMar te zien is.³⁸ Een politiefunctionaris ziet in de praktijk: *“Waar we voorheen 55 aanhoudingen per jaar verrichtten in Amsterdam, halen we nu met moeite 20 verdachten per jaar binnen met dubbel zoveel mensen”*. Respondenten hebben tevens het idee dat de NLA weinig opvolging geeft aan signalen van arbeidsuitbuiting, terwijl de signalen er in overvloed zouden zijn.

Als mogelijke oorzaak van de daling benoemen respondenten allereerst het arrest van de Hoge Raad uit 2016, waarin de definitie van seksuele uitbuiting is aangescherpt. Hierin is bepaald dat altijd sprake moet zijn (geweest) van dwang om een persoon te veroordelen voor grensoverschrijdende seksuele uitbuiting van niet-Nederlanders.³⁹ Een politiefunctionaris schetst hoe dit tot uiting komt in de praktijk:

“Een Poolse auto gaat de grens over vanaf Duitsland met twee Roemeense vrouwen achterin, de mannelijke bestuurder heeft hun paspoorten en er ligt een tas met dildo’s op de grond. Voorheen werd hij bij de grens aangehouden, en nu moet hij doorrijden en bij de Wallen kan hij pas gecontroleerd worden en eventueel dus aangehouden worden voor mensenhandel, als ze het zo identificeren.”

De wijziging zorgde er ook voor dat de NRM in eerdere slachtoffermonitoren niet de cijfers van de KMar over slachtoffers van seksuele uitbuiting heeft meegenomen. De meldingen bleken namelijk bijna volledig betrekking te hebben op grensoverschrijdend sekswerk, zonder signalen van dwang of uitbuiting.⁴⁰ Het arrest zou bij zowel de KMar als de politie hebben kunnen leiden tot het minder snel identificeren van buitenlandse vrouwen als slachtoffer van mensenhandel, wanneer niet hard gemaakt kan worden dat zij onder dwang seksuele handelingen hebben moeten verrichten.⁴¹ De bewijslast voor mensenhandel is hiermee verhoogd *“en dan zul je automatisch minder meldingen kunnen genereren”*.

Een tweede mogelijke oorzaak zien respondenten in de meermaals verhoogde strafmaxima voor het delict mensenhandel en de daarmee verhoogde bewijslast. De meest recente verhoging is doorgevoerd in 2011, waarna de strafmaxima met twee tot twaalf jaar gevangenisstraf zijn verhoogd. In het geval van een dodelijke afloop is ook een levenslange gevangenisstraf mogelijk.⁴² Indiërs van het amendement, voormalig Tweede Kamer leden Van Toorenburg (CDA) en Van der Steur (VVD), beargumenteerden dat *“de ernst van het feit – dat de slachtoffers of nabestaanden veelal voor het leven tekent – in de huidige strafmaxima nog onvoldoende tot uitdrukking komt.”*⁴³ Als gevolg van de strafverhoging, is echter ook door deze wijziging de bewijslast voor het delict mensenhandel verhoogd. Opvallend genoeg constateren respondenten dat de opgelegde straffen veel lager uitvallen, soms maar zes maanden of één jaar.⁴⁴ Dat straffen *“relatief laag zijn motiveert de opsporing ook vaak niet”* aldus een respondent.

De hogere bewijslast zorgt er volgens respondenten in de praktijk voor dat opsporingsambtenaren zaken enerzijds sneller wegschrijven onder bijvoorbeeld ondermijning, witwassen of mensensmokkel zodat *“dan in ieder geval de smokelaar of handelaar wordt gepakt”*. Zonder het label ‘mensenhandel’ komt een zaak niet in beeld bij CoMensha. Het is ook maar de vraag wat een slachtoffer heeft aan het doen van een melding.⁴⁵ Anderzijds noemen respondenten voor-

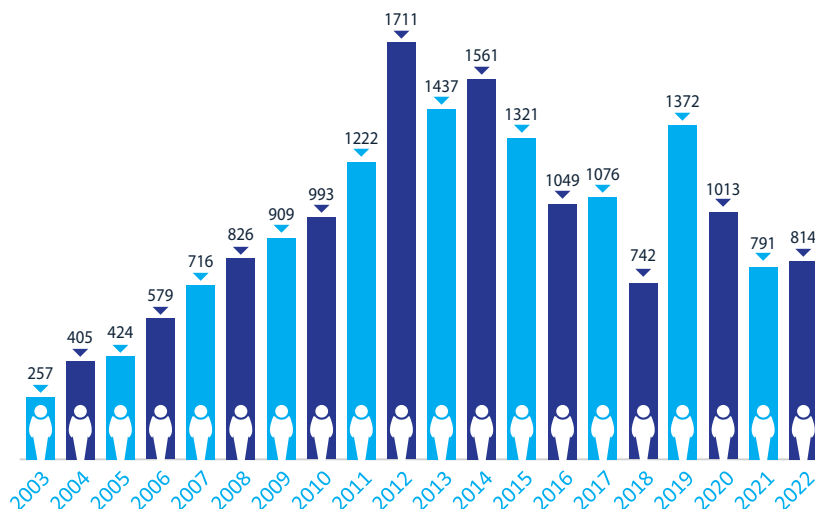
beelden waarbij alleen is ingezet op hulpverlening, waarna een melding blijft liggen in de keten (zie 3.1).

Als derde mogelijke oorzaak geven respondenten aan dat de jarenlange lage opvolging van mensenhandelzaken de meldingsbereidheid van zowel opsporingsambtenaren, overige professionals als slachtoffers negatief heeft beïnvloed. Zo stelt een respondent: *“Als je alleen maar negatieve verhalen in je omgeving hoort met relatief weinig positieve succes verhalen van slachtoffers ... Als je nou genoeg negatieve verhalen hoort, dan word je daar in elk geval niet door geënthousiasmeerd of gemotiveerd.”* De negatieve discourse rondom de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers klinkt volgens respondenten al tien jaar en resulteert in steeds minder meldingen. Ter illustratie, een slachtoffer van arbeidsuitbuiting zal hierdoor minder snel geneigd zijn te melden, gezien het risico op verlies van werk (en woning). Tevens stimuleert media-aandacht voor deze negatieve zaken de neerwaartse spiraal: *“Op de media zijn er zoveel zaken waar het misgaat waardoor de politie negatief wordt neergezet, waardoor slachtoffers geen aangifte willen doen. Ook nieuws over dat er geen veroordelingen uitkomen en dat de daders onbestraft blijven”.* Om het tij te keren, zullen we een omgeving creëren waarin de bescherming van het slachtoffer voorop staat. Volgens een respondent moeten we daarbij ook kritisch kijken naar het huidige Nederlandse arbeidsmarkt klimaat en de strafrechtketen (zie ook 3.5).

3.4 Minder aandacht en daadkracht (N=23)

Professionals die langer in het vak zitten hebben het idee dat de aandacht voor het onderwerp gecombineerd met de daadkracht is afgenomen. De presentatie van het wetsartikel 273a Sr (later 273f) in 2005 genereerde destijds veel aandacht voor het onderwerp mensenhandel.⁴⁶ Dat vertaalde zich ook in prioritering en het beschikbaar stellen van capaciteit en *“gezien mensenhandel echt een haaldelict is, vertaalt zich dat ook naar het aantal meldingen van vermoedelijke slachtoffers”.* Het zicht op slachtoffers is daarmee gestegen. Deze stijging is tussen 2005 en 2012 ook terug te zien in de jaarcijfers van CoMensha (zie Figuur 3).⁴⁷

Figuur 3 – Aantallen meldingen mensenhandel aan CoMensha tussen 2003 en 2022⁴⁸



Als gevolg van de vergrote aandacht voor mensenhandel kregen opsporingsdiensten en het OM de mogelijkheid om verschillende grote projecten op te zetten. Vrij vertaald klonk de strategie volgens respondenten als volgt: we brengen een zaak aan het licht, pakken deze programmatisch aan, onderzoeken deze grondig, om zo verschillende misstanden zichtbaar te maken. Naast justitiële en politieke partijen werden ook partijen zoals abortusklinieken en de belastingdienst betrokken om op meerdere vlakken barrières op te werpen tegen mensenhandelaren en het zicht op mogelijke slachtoffers te verbreden. Een respondent die betrokken is geweest bij deze programmatische aanpak legt uit: *“Het idee hierachter is dat veel meer partijen dan de politie/justitie signalen kunnen herkennen van mensenhandel, en je partijen mee moet nemen in de bestrijding hiervan”*. Zaak Sneep is het eerste resultaat in deze aanpak (zie het kader op de volgende pagina). Tegelijkertijd riepen media met actieve campagnes aandacht voor de werkwijze van loverboys en manieren waarop men een slachtoffer kan herkennen.⁴⁹

Trouw, 31 mei 2008: Zaak Sneeep eerste megaproces in aanpak van mensenhandel⁵⁰

Sinds enkele jaren hebben politie en justitie van mensenhandel en uitbuiting een speerpunt gemaakt. Daardoor komen steeds meer zaken aan het rollen en vinden nu de eerste veroordelingen plaats.

In de zaak Sneeep heeft het OM zeker veertig verdachten op het oog die gezamenlijk in elk geval 120 vrouwelijke slachtoffers hebben gemaakt. De zaken van de eerste zes verdachten worden in deze vijf weken behandeld. De vrouwelijke slachtoffers van Nederlandse, Oost-Europese, Duitse en Belgische afkomst werden volgens justitie mishandeld, bedreigd, geïntimideerd, verkracht, aangerand, verhandeld en uitgebuit. De groep mannen van voornamelijk Turkse afkomst hebben volgens het OM miljoenen euro's winst gemaakt door deze vrouwen uit te buiten en te dwingen zich te prostitueren.

Deze zaak is niet de enige grote mensenhandelzaak die dit jaar begint te lopen. Dit jaar, vermoedelijk na de zomer, start ook de grote mensenhandel- en uitbuitingszaak van een groep Nigeriaanse alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze meisjes werden meegenomen of ontvoerd van verschillende asielzoekerscentra en in de prostitutie te werk gesteld. Bang gemaakt door allerlei voodoo-rituelen, durfden ze niet te vluchten. De verdachten in deze zaak zijn Nigerianen. Ook lopen in Nederland dit jaar kleinere mensenhandel- en uitbuitingszaken, zoals mannen die met loverboymethoden meisjes de prostitutie in dwingen. En een eigenaar van een Haags-Chinese massagesalon die zijn Chinese masseuse dwong ook seksuele handelingen met klanten uit te voeren.

Mensenhandel en uitbuiting komen niet alleen voor in de prostitutie. Zo was er al eerder dit jaar de rechtszaak van een sojafabriek in Overijssel waarbij de fabrieks eigenaren Indiase illegalen onder barre omstandigheden liet werken en slapen. Vorige week werden in een andere zaak in Den Haag nog Indiase mannen aangehouden die ervan worden verdacht andere Indiase mannen op de Haagse Markt te hebben uitgebuit.

In recentere jaren is de aandacht voor het onderwerp mensenhandel afgezwakt, ervaren respondenten. Met name omdat andere 'nieuwe crises' de bevolking bezighouden. Respondenten refereren naar Angela Merkels bekende leus '*wir schaffen das*', die symbool is gaan staan voor de migratiecrisis in 2014. Ook hield de coronacrisis tussen 2020 en 2022⁵¹ wereldwijd mensen in zijn greep. Op het moment van schrijven zijn dagelijks nieuwsartikelen te lezen over de klimaatpro-

blematiek, oorlogen in Oekraïne en Palestina en de daarop volgende vluchtelingenstroom. Een respondent legt uit: *“De waan van de dag is niet te onderschatten. Er speelt zoveel in het leven van een mens, er is echt heel veel voor nodig om een hele keten te laten lopen en functioneren.”* Niet voor niets zagen we bestaanszekerheid als terugkerend onderwerp bij de verkiezingscampagnes in 2023.⁵² De uitdaging zit hem in het betrokken houden van het publiek en professionals bij dit onderwerp, terwijl mensenhandel één van vele criminaliteitsthema's is waarvoor aandacht gevraagd wordt. Deze ontwikkeling baart zorgen, zeker omdat het voorkomen van natuurrampen en toegenomen mensenhandelactiviteit aan elkaar gerelateerd zijn.⁵³ *“Het is ook een kwestie van een hele lange adem ... We doen het ook al best goed als je het vergelijkt met andere landen. Maar het vraagt nog steeds een enorme inspanning die je continu op pijl moet houden”*, aldus een respondent.

Respondenten verwachten dat minder maatschappelijke aandacht voor het thema mensenhandel – als gevolg van de complexiteit van de waan van de dag – zich uiteindelijk zal vertalen in verminderde prioritering en capaciteit bij opsporingsinstanties. Bij een haaldelict, zoals mensenhandel, leidt dat automatisch ook tot verminderd zicht op slachtoffers, benadrukken respondenten. Hiermee bevestigen zij de zorgen van de NRM, die zij al in eerdere publicaties uitte.⁵⁴ Op basis van Figuur 3 constateren we dat het aantal meldingen unieke personen aan CoMensha in 2022 weer terug is op het niveau van 2007-2008, met een duidelijke piek in de jaren 2012-2014. Een respondent draait de vraag hier om: we zouden niet moeten zoeken naar verklaringen voor een daling sinds 2012, maar naar verklaringen voor de piek rond 2012. De respondent zelf verklaart deze piek zelf doordat opsporingsinstanties in deze periode hoge prioriteit gaven aan het onderwerp mensenhandel, veel capaciteit konden inzetten en beschikten over expertise: *“Een haaldelict vergt gewoon veel expertise, kennis, affiniteit en recherche capaciteit. En dat laatste gaat met name veel naar drugscriminaliteit.”*

Sinds 2018 is afgesproken in het Interbestuurlijk Programma (IBP, punt 5.11)⁵⁵ dat: ‘elke gemeente in 2022 een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel moet hebben.’ Deze afspraak staat ook in het programma Samen tegen Mensenhandel. De overheid lijkt daarmee meer aandacht te vragen voor het onderwerp, al ziet een medewerker van CoMensha dat zelf nog somber in: *“Ondanks het roepen dat mensenhandel hoog op de lijst staat, zie je daarin weinig initiatief en vertaling naar de praktijk”*.

3.5 Consequenties van overheidshandelen (N=20)

Respondenten beredeneren dat het beperkte zicht op slachtoffers van mensenhandel in een bredere context van overheidshandelen geplaatst moet worden. De keuzes op verschillende beleidsgebieden hebben er volgens hen enerzijds toe bijgedragen dat het zicht op de groep slachtoffers is verminderd. Anderzijds houden zij de overheid verantwoordelijk voor het creëren van een omgeving waarin bepaalde slachtoffergroepen (met name vreemdelingen) in een kwetsbare positie worden gedrukt waarop mensenhandelaren eenvoudig kunnen inspelen. *“Sommige takken moet je als overheid zijnde gewoon reguleren en niet privatiseren. Het is naïef om te denken dat mensen daar geen misbruik van maken.”* Respondenten noemen hierbij de volgende voorbeelden.

Wanneer wet- en regelgeving het mensen moeilijk maakt om te kunnen werken binnen de formele economie, zijn zij genooddaakt hun brood te verdienen binnen de informele economie, buiten het zicht van de overheid.⁵⁶ *“Dat is de werkelijkheid van de illegale vreemdeling en migrant zonder werkvergunning, die uitgesloten wordt van de arbeidsmarkt, van de formele arbeidsmarkt.”* Zij zijn genooddaakt buiten het zicht van de overheid, in de informele economie hun brood te verdienen. Buiten het zicht van de overheid lopen zij het risico om uitgebuit te worden: *“Als samenleving en als overheid creëren wij die ‘moderne slaven’ door ze uit te sluiten van de formele arbeidsmarkt”*. Een respondent vervolgt:

“Maar daarmee los je het probleem niet op, want het probleem blijft dat mensen op zoek zijn naar een zekere welvaart vanuit hun eigen optiek en dus op drift raken en mobiel zijn. Die mobiliteit genereren we ook nog eens een keer zelf. Ze komen aan in Europa en in Nederland en vervolgens vinden ze alleen maar gesloten deuren, behalve bij de informele en kwetsbare sectoren. Zoals de prostitutie en de land- en tuinbouw en de inpak- en post-service, noem maar op. Ja, die sectoren die profiteren daarvan en wij uiteindelijk als samenleving ook.”

Ter illustratie, buitenlandse medewerkers worden door werkgevers veelal via AI verloningsstructuren⁵⁷ naar Nederland gehaald. Deze regeling dient het makkelijker te maken voor buitenlandse medewerkers om in Nederland te werken, onder een niet-Nederlandse arbeidsovereenkomst. In de praktijk zien respondenten dat kwaadwillende werkgevers of uitzendbureaus mensen via de AI verloningsstructuren te werk stellen zodat zij hen voor lagere tarieven kunnen laten werken dan het Nederlandse minimumloon. Onbedoeld werkt de overheid hiermee misbruik en uitbuiting van buitenlandse werknemers in de hand.⁵⁸ Een sluitend mensen-

handelbeleid, zo beargumenteren respondenten, zou moeten beginnen met een goed migratie- en arbeidsmarktbeleid.

Gemeenten hebben een grotere rol gekregen in de aanpak van mensenhandel (zie ook 3.1) terwijl het grensoverschrijdende karakter van het fenomeen mensenhandel vraagt om een landelijke regisseur. Respondenten beredeneren dat als gevolg van deze decentrale aanpak 1) informatie over casuïstiek verspreid blijft liggen over gemeenten, 2) regionale verschillen mensenhandelaren aantrekken, 3) expertise gemist wordt en 4) slachtoffers gemakkelijk verdwijnen onder de radar. Door de regie van de aanpak bij gemeenten te leggen, is ook de hulp voor slachtoffers versnipperd. Een landelijk loket voor slachtoffers van mensenhandel en een landelijk recherche team zou wenselijk zijn, aldus respondenten. Vanwege de mobiele en digitale werkwijze van mensenhandelaren heeft het weinig zin om regionaal te Rechercheren (zie ook 3.6).

De overheid schetst een extreem beeld van mensenhandel, waardoor minder mensen zichzelf en anderen als slachtoffer zullen identificeren, aldus respondenten. De overheid is zich hierbij niet bewust dat door de nadruk op extreme gevallen van slachtofferschap, ze het gros van de zachtere signalen van mensenhandel negeren. In 3.7 wijden we uit op het effect van deze framing.

Tot slot heeft de Nederlandse aanpak van mensenhandel zich volgens respondenten in het verleden vooral gericht op seksuele uitbuiting en daders. Een slachtoffergerichte aanpak is volgens respondenten wenselijk: *“Hoe begaan ben je nou met slachtoffers als je ze geen bescherming biedt? Als je meer geïnteresseerd bent in het veroordelen van de daders en de slachtoffers die mogen daar aan bijdragen en that’s it?”*. Van Dijk et al. constateerden bovendien dat de grootste groep slachtoffer is van arbeidsuitbuiting, terwijl deze groep relatief het minst zichtbaar is.⁵⁹ Tegelijkertijd laat een recent verschenen systematische literatuurstudie zien dat wetenschappelijk onderzoek naar mensenhandel zich met name richt op slachtoffers van mensenhandel. Zij constateren dat slachtofferschap en daderschap van mensenhandel enkele grondoorzaken gemeen hebben, zoals het opgroeien in een kansarme gemeenschap en lid zijn van een gemarginaliseerde groep. Preventieve interventies dienen zich op deze oorzaken te richten. De onderzoekers pleiten voor een aanpak die zich richt op het voorkomen van daderschap en het beschermen van slachtoffers.⁶⁰ Respondenten benadrukken dat een aanpak enkel effectief is als het zich ook richt op de maatschappelijke oorzaken van mensenhandel en de gronden waarop het zich kan ontwikkelen.

Reflecteren op overheidshandelen

Falend sociaal beleid is een voedingsbron voor beleidscynisme en wantrouwen ten aanzien van de rol van de overheid. Beleid heeft meermaals onbedoelde én ongewenste effecten als gevolg, waardoor beleid soms datgeen realiseert dat het probeerde te voorkomen. Dergelijke effecten komen dikwijls pas na langere tijd tot uiting, waardoor de oorzakelijkheid van het effect lastig te duiden is. De onbedoelde en ongewenste effecten kennen zeven mechanismen:⁶¹

1. Functionele ontwrichting: beleid grijpt in in een systeem, maar als resultaat kan beleid het bestaande evenwicht in een systeem ontwrichten.
2. Exploitatie: beleid kan misbruikt worden door individuele burgers en bestuurders.
3. Doelverschuiving: beleidsdoelen kunnen veranderen als gevolg van de uitvoering van het beleid.
4. Classificatie: beleid maakt onderscheid tussen diegenen die recht hebben op bepaalde voorzieningen en anderen die dit niet hebben. Het classificeert de maatschappij, daarmee roept het reacties op.
5. Provocatie: een beleidskeuze of interventie kan voor bepaalde groepen als bedreigend of illegitiem gezien worden. Het beleid kan dan leiden tot verzet.
6. Overcommitment: het falen van beleid ligt dikwijls aan te moeilijk of onmogelijk te realiseren doelen.
7. Geruststelling: beleid kan met name een symbolisch karakter hebben, waarbij het niet zozeer de problemen oplost maar louter de illusie werkt dat dat iets aan het probleem gedaan wordt.

In de kritiek van respondenten op het handelen van de overheid en de rol van CoMensha noemen zij verschillende voorbeelden van onbedoelde en ongewenste effecten van beleid. Enkele voorbeelden zijn:

- De overdracht van toezichthoudende taken van politie naar gemeenten moest ervoor zorgen dat de politie haar capaciteit kon inzetten voor de opsporing. Verlies van expertise op en signalen van mensenhandel schrijven respondenten toe aan deze ontwrichtende overdracht.
- Respondenten beargumenteren dat de decentralisering van landelijk naar regionaal niveau bij CoMensha bijgedragen heeft aan een toename van poortwachters in de keten. De regionalisering heeft volgens hen geresulteerd in een tegenovergesteld effect: het aantal meldingen (vermoedelijk) slachtofferchap mensenhandel aan CoMensha is gedaald en daarmee is hun zicht op slachtoffers verminderd.

- De wijziging van de Vreemdelingecirculaire 2000 diende een barrière te vormen voor Dublinclaimanten om zich ten onrechte te melden als slachtoffer van mensenhandel. Onderzoeksbureau Pro Facto constateerde dat het zicht op slachtoffers is afgenomen en het risico bestaat dat slachtoffers in de illegaliteit belanden of in een ander land minder bescherming krijgen. Zij concludeerde dat de wijziging ertoe heeft geleid dat de bescherming van slachtoffers van mensenhandel is afgenomen⁶² (zie 3.6.2 voor meer informatie).

Onbedoelde effecten kunnen onder andere het gevolg zijn van een gebrek aan kennis bij de opstellers, beoordelingsfouten of kortetermijndenken. Bij het opstellen van beleid dienen overheidsinstanties rekening te houden met onbedoelde effecten van het beleid.⁶³

3.6 Ontwikkelingen bij slachtoffers en daders (N=20)

Daders en slachtoffers van mensenhandel voldoen niet aan één standaard. Uiteindelijk kan eenieder slachtoffer worden van mensenhandel door simpelweg op het verkeerde moment op de verkeerde plek te zijn. Respondenten benoemen desalniettemin twee algemene ontwikkelingen met betrekking tot slachtoffers en de modus operandi van daders die ons zicht op slachtoffers van mensenhandel hebben verminderd.

3.6.1 Digitalisering en veranderende modus operandi (N=12)

De NRM vraagt al jarenlang aandacht voor de effecten van digitalisering op de mensenhandelindustrie.⁶⁴ Het is een ontwikkeling die zeker niet nieuw is en waar vaker overgeschreven is,⁶⁵ maar waar we tot op heden onvoldoende grip en zicht op krijgen. Een politiefunctionaris legt uit: *“De digitale wereld biedt mogelijkheden, dus ook voor de crimineel. Als politie ben je altijd trager dan de crimineel en loop je achter de feiten aan. We zijn continu bezig om dit te ontwikkelen.”* Het internet fungeert als zakelijk platform voor mensenhandelaren en faciliteert hun activiteiten in verschillende fasen van de uitbuiting.⁶⁶

Allereerst zien respondenten dat mensenhandelaren slachtoffers veelvuldig online ronselen en een afhankelijkheidsrelatie creëren. Het CKM ziet bovendien dat het eerste contact bij binnenlandse seksuele uitbuiting steeds vaker online plaatsvindt.⁶⁷ Hierin spelen datingsites⁶⁸ en socialemediakanalen zoals Instagram, Telegram en Snapchat een toenemende rol.⁶⁹ Zeker bij laatstgenoemd kanaal is signalering complex, gezien de vluchtigheid van de berichtgeving. Respondenten uiten ernstige zorg over deze ontwikkeling en dat hiermee kwets-

bare groepen – uit het zicht van instanties en hun sociale omgeving – binnen bereik van mensenhandelaren komen: “*Minderjarige slachtoffers zitten met name online, of Nederlandse slachtoffers in instellingen*” en ook “*LVB’ers zijn meer in beeld gekomen, ook omdat zij online meer zichtbaar zijn*”.

Ten tweede biedt het internet mensenhandelaren de mogelijkheid om slachtoffers online handelingen te laten verrichten zoals webcamseks, het gedwongen afsluiten van leningen of drugssmokkel.⁷⁰ Daarnaast kunnen slachtoffers van seksuele uitbuiting ook via online seksadvertenties worden aangeboden.

Tot slot faciliteert het internet mensenhandelaren in het uitoefenen van dwang op afstand: “*Communicatie is gemakkelijker en je kan daarom van de andere kant van de wereld iemand uitbuiten en bedreigen*”. Bovendien hoeft daar geen fysiek letsel aan te pas te komen, hiermee voorkomen daders ook dat het fysieke letsel wordt opgemerkt door de omgeving van een slachtoffer.⁷¹ “*Het is wel echt een vorm van dwang op een geniepige manier, van meer chantage, bijvoorbeeld door blootbeelden. Aan het uiterlijk is niet altijd meer te zien dat iemand mishandeld wordt. Het is meer geestelijk*”, aldus een respondent.

Mensenhandelaren gebruiken de digitalisering in hun voordeel: “*De modus operandi verandert inderdaad en deze is voor de politie lastig op te sporen*”. De verplaatsing naar de online wereld houdt tot op heden in dat slachtoffers uit ons zicht verdwijnen, en dat vertaalt zich ook in een daling van het aantal meldingen aan CoMensha.

3.6.2 Nieuwe slachtoffergroepen (N=7)

Professionals zien door de jaren heen slachtoffergroepen toenemen en vermoeden dat hier ook slachtoffers bij zitten waar vanuit opsporingsdiensten en hulpverlening beperkter zicht op is. Zo noemen respondenten de toegenomen stroom ongedocumenteerde vluchtelingen, wiens prioriteit mogelijk eerder ligt bij het verkrijgen van opvang en een verblijfsstatus. De meldingsbereidheid onder deze groep is laag, mogelijk versterkt door een wantrouwen naar de politie. Een onderzoeker legt uit: “*Daar is vaak het geweld zo ernstig dan komt de politie zelf in beeld. Als jij uit oorlogsgebied komt, dan ga je hier de politie ook niet snel vertrouwen*.” Verder zien professionals meer Nederlandse jongeren uit instellingen, transgenders en Zuid-Amerikaanse slachtoffers voorbij komen. Met name op de laatste groepen kunnen opsporingsinstanties moeilijk grip op krijgen. Zij zwerven door heel Nederland. Een respondent refereert hiernaar als “*de Zuid-Amerikanen carrousel*”. In de cijfers bij CoMensha is deze toename echter minimaal.⁷² Gezien professionals hen in hogere aantallen identificeren, kan dit mogelijk betekenen dat de signalen in de keten naar CoMensha verloren zijn gegaan.

Wijziging van de Vreemdecirculaire 2000

Indien slachtoffers van mensenhandel aangifte willen doen of op een andere manier medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek krijgen ze een tijdelijke verblijfsvergunning van maximaal drie maanden. In deze periode c.q. bedenktijd hebben slachtoffers de tijd om te beslissen of zij de medewerking willen voortzetten.⁷³ Zij volgen dan de zogenoemde B8/3 regeling.

In 2019 zijn de regels voor deze regeling gewijzigd voor slachtoffers met een Dublinindicatie. Aan deze slachtoffers werd enkel nog bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning gegeven wanneer het OM beoordeelt dat hun aanwezigheid noodzakelijk is voor de strafrechtelijke procedure.⁷⁴ Een politiefunctionaris legt uit: *"In het verleden was het zo dat de geringste aanwijzing betekende dat je bedenktijd kreeg. Sinds de wijziging in 2019 gold dat niet meer voor Dublinclaimanten. Zij werden dan teruggestuurd naar hun Dublinland."* Men veronderstelt dat de wijziging een barrière is voor de Dublinclaimanten om zich (ten onrechte) te melden als slachtoffer. De wijziging vertaalt zich volgens respondenten met name in de daling van het aantal Afrikaanse slachtoffers in 2020, nadat zij in 2019 plotseling in grote getalen verschenen. Het ging hier met name om Nigeriaanse slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting.⁷⁵ Onderzoeksbureau Pro Facto trekt in hun recente evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling de volgende conclusie: *"de bescherming van slachtoffers is door de wijziging afgenomen. Zo is er minder zicht op slachtoffers en bestaat het risico dat slachtoffers worden overgedragen naar EU-lidstaten waar zij minder bescherming krijgen of in Nederland in de illegaliteit belanden."* (p. 13)

Op 18 mei 2023 is de B8/3-regeling aangepast, na een uitspraak van het Hof van Justitie. Sindsdien krijgen ook Dublinclaimanten bedenktijd aangeboden.⁷⁶

Politiefunctionarissen en zorgcoördinatoren zien daarnaast een verandering bij specifiek buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting. Waar voorheen een groep Hongaarse vrouwen de slachtoffercijfers domineerde, zien zij tegenwoordig met name Roemeense vrouwen. Een groot verschil tussen beide groepen: de Roemeense vrouwen herkennen zichzelf niet als slachtoffer van mensenhandel. Zij werkten in hun thuisland namelijk ook in de seksindustrie, onder slechte omstandigheden en tegen een laag loon. Een politiefunctionaris schetst de situatie:

“Hier verdienen ze tien keer zo veel, staan ze binnen etc. Ze hebben veel minder het gevoel dat ze worden uitgebuit, dat ze slachtoffer zijn. Ook is het lastiger hier signalen van slachtofferschap te herkennen. Slachtoffers worden veel vaker uit de prostitutiesector gehaald. Verschil met Hongaren is namelijk dat Hongaren hierheen werden gehaald met het idee dat ze in de horeca gingen werken. Roemenen kwamen uit de prostitutie in hun thuisland, die worden niet onder dermate valse voorwenselen hierheen gehaald.”

Respondenten schetsen een beeld waarin mensenhandelaren tijdens de selectiefase rekening houden met de meldingsbereidheid van potentiële slachtoffers. Slachtoffers die zichzelf niet als zodoende identificeren zullen minder snel hulp zoeken en zijn ook minder herkenbaar voor opsporingsinstanties, redeneren respondenten. Ook al vallen zij in Nederland binnen de definitie van slachtofferschap van mensenhandel.⁷⁷ Mogelijk buiten mensenhandelaren slachtoffers minder extreem uit dan voorheen.⁷⁸

Al met al lijken de nieuwe slachtoffergroepen minder in beeld te komen bij opsporingsinstanties en zorgprofessionals. En dus ook minder bij CoMensha.

Het aantal slachtoffers van mensenhandel: drie werkelijkheden

Volgens de omvangschatting van Van Dijk et al.⁷⁹ zijn er jaarlijks 5.000 mensen slachtoffer van mensenhandel in Nederland. Door de grote verschillen tussen deze geschatte aantallen en de geregistreerde aantallen bij CoMensha concluderen CoMensha en de NRM al jaren⁸⁰ dat het zicht op slachtoffers zeer beperkt is. In 2022 zou het gaan om ruim 80% dat uit zicht is gebleven (814 vermoedelijke slachtoffers). Respondenten maken een kritische noot bij deze geschatte cijfers: *“De rapporteur heeft het over 5.000 mensen per jaar, maar eigenlijk weten we het gewoon niet goed. Je moet je altijd afvragen hoe reëel die cijfers zijn.”* Enerzijds bekritiseren ze de methodiek van de omvangschatting. Anderzijds bekritiseren respondenten de fixatie op fluctuerende cijfers. Een respondent stelt: *“Zijn we niet met een enorm kanon op een mug aan het schieten?”* In de praktijk zien respondenten slachtoffers die zichzelf niet als zodanig identificeren. De ervaringen van professionals komen veelal niet overeen met de definitie van mensenhandel. Zo stelt een respondent over de seksindustrie:

“Wat heel veel vrouwen doen die illegaal werken, [zij] maken heel veel gebruik van eigen mensen zoals een taxichauffeur of een soort van eigen beveiliging. Als iemand klanten voor hen regelt, vinden zij het heel normaal dat ze een deel van de winst af zouden geven aan deze persoon. [Iemand die] wij als pooier bestempelen, zien zij veel meer als onderdeel van hun werk.”

Samenvattend zien wij drie werkelijkheden waarop de aantallen slachtoffers worden afgestemd: de geregistreerde aantallen van CoMensha, de geschatte aantallen en de gepercipieerde aantallen door professionals. Het daadwerkelijke aantal slachtoffers ligt hier vermoedelijk tussen.

3.7 Exclusie door framing (N=8)

De wijze waarop media en de overheid het onderwerp mensenhandel en haar slachtoffers wegzetten, heeft een negatief effect op de zichtbaarheid van slachtoffers, zo geven respondenten aan. Op drie manieren draagt de beeldvorming door deze partijen bij aan het dalende aantal meldingen van slachtofferschap mensenhandel aan CoMensha.

Ten eerste draagt media-aandacht aan mensenhandelzaken met een negatieve afloop bij aan de al lage meldingsbereidheid van slachtoffers. Een respondent beredeneert: *“Je leest over het niet opvolgen van zaken etc. Het beeld van de politie wordt door de media ook steeds negatiever neergezet. Slachtoffers worden hierdoor niet gemotiveerd om te melden.”* Zoals ook in 3.3 van dit rapport aangegeven, dragen negatieve verhalen bij aan een negatieve discourse rondom de afhandeling van mensenhandelzaken.

Ten tweede schetsen de overheid en media-kanalen veelvuldig een beeld van extreme situaties waarin slachtoffers zich bevinden, terwijl het in werkelijkheid minder zwart-wit is. Door haar aandacht te richten op de extreme gevallen van slachtofferschap, die er onoverkomelijk ook zijn, negeert de overheid een aanzienlijk percentage slachtoffers dat ook binnen de definitie valt. In de realiteit gaat het *“in veel gevallen over verregaande vormen van slecht werkgeverschap en slechte arbeidsverhoudingen, die ook zeker met geweld en misbruik en noem het maar op kunnen samengaan”*, aldus een respondent. In een extremer beeld van slachtofferschap zullen minder mensen zich herkennen.

Daarnaast trekken enkele onderzoekers het gebruik van de term ‘moderne slavernij’ in twijfel. De voormalig Nationaal Rapporteur benoemt in haar Cleveringarede dat *“door het beeld dat wordt opgeroepen bij het woord slavernij, het gebruik ervan door de mobiliserende werking zeker effectief [kan] zijn.”*⁸¹ Geïnterviewde

onderzoekers zien echter vooral de exclusiviteit die schuilgaat in de terminologie. Zij vrezen dat het gros van de slachtoffers zichzelf niet zal herkennen in een dergelijk extreme profielschets, eveneens hun omgeving. Respondent: *“Je moet een veel breder beeld van mensenhandel neerzetten en daadwerkelijke bescherming bieden aan mensen die slachtoffer zijn, en niet een soort nep bescherming die hen alleen maar beschermt voor de duur van het proces.”* Respondenten merken op dat deze extremere discourse de afgelopen jaren enkel is toegenomen. In plaats van de mobiliserende werking, leidt dit volgens hen echter voornamelijk tot minder (h) erkenning van slachtoffers:

“Heel veel potentiële slachtoffers hebben niet het gevoel dat ze slachtoffer zijn, omdat de overheid niet spreekt in die termen ... Plus dat natuurlijk heel veel migranten vanuit het perspectief van je positie verbeteren wel degelijk vinden dat hun positie verbeterd is.”

Daarentegen kijken respondenten optimistisch naar ontwikkelingen rondom de potentiële verruiming van de definitie van arbeidsuitbuiting. ‘Ernstige benadeling’, simpel gezegd de stap vóór arbeidsuitbuiting, wordt toegevoegd aan het wetsartikel 273f.⁸² Deze bredere definitie schetst enerzijds een minder extreem slachtofferprofiel voor arbeidsuitbuiting en zou volgens een respondent ook *“de pakkans voor arbeidsuitbuiters vergroten en het zal dus ook minder interessant zijn voor criminelen om hier in te duiken”*.

Tot slot merken professionals op dat het thema mensenhandel onlosmakelijk verbonden is met complexiteit. Op basis van de *self-fulfilling prophecy*⁸³ beredeneren respondenten dat het benoemen van mensenhandel als complexe problematiek leidt tot handelingsverlegenheid bij professionals: *“Als je alleen maar roept dat het moeilijk is, dan wil je er niet eens aan beginnen”*. Of deze framing de afgelopen jaren is verergerd kunnen respondenten echter niet met zekerheid zeggen.

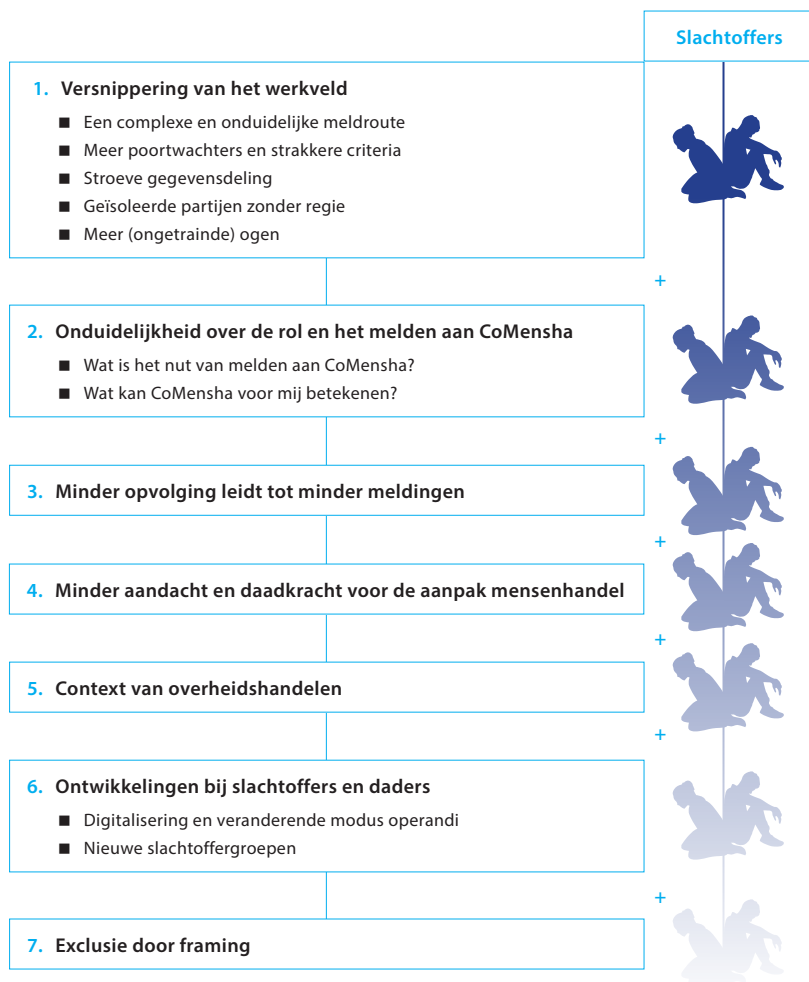
Samengenomen zien respondenten de nadruk op extreme gevallen van slachtofferschap en terminologie over tijd toenemen. Zij beargumenteren dat deze extreme framing erin heeft geresulteerd dat een dalend aantal slachtoffers zich als zodoende identificeert en daardoor minder in beeld is bij professionals.

3.8 Resumé

Het zicht op slachtoffers van mensenhandel is verminderd. Een veelvoud aan factoren is interacterend van invloed (geweest) op het teruglopende aantal meldingen (vermoedelijk) slachtoffers van mensenhandel aan CoMensha. Op basis van

de onderzoeksactiviteiten komen we tot een zevental algemene factoren die het zicht op alle vormen van mensenhandel negatief hebben beïnvloed (zie Figuur 4).

Figuur 4 – Factoren die ons zicht op slachtoffers van mensenhandel verminderen



Ten eerste is het werkveld van mensenhandel in het afgelopen decennium uitgebreid, waardoor signalen van slachtofferschap wellicht meer worden opgemerkt door professionals maar uiteindelijk niet terecht komen bij CoMensha. Respondenten noemen hiervoor een vijftal redenen: 1) de meldroute is uitgebreid en dus complexer geworden voor zowel professionals, omstanders als slachtof-

fers, 2) het aantal poortwachters dat beslist over het wel of niet doorzetten van een signaal is toegenomen, 3) problemen rondom gegevensdeling tussen partijen is meer aan de orde, 4) zonder regie werken partijen tegen of naast elkaar in plaats van met elkaar in het belang van het slachtoffer en 5) het werkveld is uitgebreid met partijen die geen expertise hebben om signalen te herkennen.

Ten tweede is onduidelijkheid ontstaan rondom de rol van CoMensha en wat zij kunnen betekenen voor professionals. Respondenten geven aan dat het belang van het melden bij CoMensha en de terugkoppeling daarvan in de vorm van beleid onvoldoende bekend is bij professionals.

Ten derde is een negatieve discourse ontstaan rondom de opvolging van meldingen van mensenhandel in de vorm van strafzaken. Om verschillende redenen is de opvolging van deze zaken laag. Totdat succesverhalen de neerwaartse spiraal doen stoppen, vrezen respondenten dat de meldingsbereidheid bij slachtoffers en professionals is verminderd.

Ten vierde zien respondenten dat de aandacht voor en daadkracht op het thema mensenhandel is afgenomen sinds de inwerkingtreding van wetsartikel 273a(nu f) Sr in 2005. Zij wijzen de toenemende complexiteit van de waan van de dag aan als medeoorzaak voor deze afname. De verminderde aandacht vertaalt zich in minder prioritering en capaciteit bij opsporingsinstanties.

Ten vijfde beredeneren respondenten dat het beperkte zicht op slachtoffers van mensenhandel deels te wijten is aan keuzes van de overheid op andere thema's. De context waarin mensenhandelaren slachtoffers kunnen uitbuiten is deels het resultaat van gevoerd beleid, zoals de wijziging van de Vreemdelingendecirculaire of bezuinigingen in de jeugdzorg- en bescherming.

Ten zesde zien respondenten dat we onvoldoende grip krijgen op de veranderende modus operandi en nieuwe slachtoffergroepen van mensenhandelaren. Mensenhandelaren werken meer online, selecteren slachtoffers op lage meldingsbereidheid en werken mobieler, waardoor zij grotendeels uit ons zicht kunnen werken.

Tot slot draagt de extreme beeldvorming rondom mensenhandel, zoals neergezet in mediaberichten of door de overheid, ertoe bij dat minder mensen zichzelf en anderen identificeren als slachtoffer, waardoor handelingsverlegenheid bij professionals toeneemt.

Eindnoten

1. CoMensha, 2017.
2. CBS, z.d..
3. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Via de Wmo geven gemeenten deze mensen ondersteuning (Rijksoverheid, z.d.c).
4. Met de invoering van de Jeugdwet is de jeugdzorg overgedragen aan gemeenten (Rijksoverheid, z.d.a).
5. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3.
6. Min JenV et al., 2018; 2023.
7. Hoekstra et al., 2023, p. 14.
8. CoMensha, z.d.a.
9. Expertisecentrum Mensenhandel & (jeugd)Prostitutie, z.d..
10. Stolper et al., 2018.
11. Min BZK, z.d..
12. Veilig Thuis, 2018.
13. Rijksoverheid, z.d.b.
14. Idem.
15. Rijksoverheid, 2019.
16. Idem.
17. Rijksoverheid, z.d.b.
18. Veilig Thuis, 2019.
19. Rijksoverheid, z.d.b.
20. Rijksoverheid, 2023b.
21. CoMensha vraagt aan organisaties of zij bij de geringste aanwijzing een vermoedelijk slachtoffer mensenhandel een melding maken bij CoMensha. De definitie van de geringste aanwijzing verschilt echter sterk per organisatie.
22. De meldingscriteria staan beschreven in de Instructie Mensenhandel 2019 van de politie. Dit document is niet openbaar. De informatie met betrekking tot de criteria zoals beschreven in onderhavig rapport heeft Bureau Beke toegestuurd gekregen van een contact bij de politie.
23. Gegevens zijn aangeleverd door CoMensha in februari 2024. Informatie met betrekking tot de jaren 2011-2013 konden niet geleverd worden voor de oplevering van het onderzoek. CoMensha is per 2014 overgestapt naar een ander registratiesysteem en de gegevens van de jaren ervoor sluiten op het moment van schrijven nog niet aan op het huidige systeem.
24. Min JenV et al., 2018; 2023.
25. Hoekstra et al., 2023.
26. CoMensha, z.d.c.
27. CoMensha, 2023b.
28. De centrumgemeente is een samenwerkingsvorm waarbij geen nieuw orgaan wordt ingesteld maar waarbij één gemeente wordt aangewezen die namens de deelnemers de bevoegdheden uitoefent. In de praktijk is het meestal een grote gemeente die namens omliggende gemeenten bevoegdheden uitvoert (Vijverberg Advocaten & Adviseurs, z.d.).
29. Min JenV et al., 2018; 2023; VNG, 2021.
30. Hoekstra et al., 2023.

31. NRM, 2022b.
32. In Nederland is prostitutie een legaal beroep, zolang het gaat om seks tussen volwassenen op vrijwillige basis. In het rapport staan verschillende citaten van respondenten waarin zij veelal refereren naar illegale prostitutie of illegaal sekswerk. In deze gevallen doelen zij in feite op 'gedwongen prostitutie' of 'onvergunnd sekswerk'.
33. Min JenV, 2021.
34. NJI, 2015.
35. NRM, 2023, p. 18.
36. NRM, 2023.
37. NRM, 2022a.
38. NRM, 2022b.
39. Van Dijk et al., 2021.
40. NRM, 2022b.
41. Idem.
42. Kamerstukken II 2010/11, 32211, nr. 36.
43. Kamerstukken II 2011/12, 33185, nr. 3.
44. Zie bijvoorbeeld Bouma, 2023 ("De 24-jarige A.Ö. uit Breda moet vier jaar de cel in, omdat hij drie jonge meisjes (13, 14 en 15 jaar) aan het werk heeft gezet als sekswerker") en Van Oost & Messelink, 2021 ("Hoewel er een maximumstraf geldt van 15 jaar voor seksuele kinderuitbuiting, krijgen de meeste daders een straf van 6 maanden tot 1 jaar").
45. Berntsen et al., 2022.
46. Nederland past in 2005 de wetgeving aan naar aanleiding van het VN Protocol mensenhandel (2000) en het EU Kaderbesluit mensenhandel (2002). Door de wijziging komen ook expliciet uitbuiting buiten de seksindustrie en gedwongen orgaanhandel in de strafbepaling te staan (Les-trade, 2018).
47. De vergelijking tussen de toenemende aandacht voor het thema mensenhandel en de stijgende meldingen bij CoMensha moet met enige voorzichtigheid gemaakt worden, gezien de causaliteit van deze relatie niet getoetst kan worden met de bevindingen uit onderhavig onderzoek.
48. CoMensha, 2018; 2023a.
49. NJI, 2015.
50. Geciteerd uit Trouw, 2008.
51. Opsporingsdiensten voerden in deze periode tevens minder controles vanwege de geldende coronamaatregelen toentertijd en meerdere lockdowns, aldus politiefunctionarissen. Een gedeelte van de daling in 2020 ten opzichte van 2019 is hierdoor te verklaren (Van Dijk et al., 2021).
52. Zie Nieuwsuur, 2023; Van Yperen, 2023.
53. Hoogesteyn et al., 2024.
54. Zie bijvoorbeeld NRM, 2017.
55. VNG, z.d.a.
56. Staring, 2012b.
57. Blom-Meeusen, 2023.
58. Oosterbos, 2017.
59. Van Dijk et al., 2021.
60. Barrick et al., 2023.
61. Engbersen, 2009.

62. Winter et al., 2023.
63. Engbersen, 2009.
64. NRM, 2021.
65. Zie bijvoorbeeld Gorissen et al., 2020; NRM, 2017; Staring, 2012a.
66. Bekken et al., 2021; Myria, 2017.
67. Bekken et al., 2021.
68. Wolsink et al., 2023.
69. Zie ook Bekken et al., 2021; NRM, 2017.
70. NJI, 2015.
71. Leermakers et al., 2018.
72. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport zijn de figuren met betrekking tot de nationaliteiten van slachtoffers per uitbuitingsvorm te vinden in Bijlage 3.
73. B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000; CoMensha, z.d.e.
74. NRM, 2021.
75. NRM, 2022b.
76. Winter et al., 2023.
77. Zie ook NRM, 2020.
78. Van Dijk et al., 2021.
79. Idem.
80. Zie bijvoorbeeld NRM, 2022b.
81. Dettmeijer-Vermeulen, 2018, p. 9.
82. Rijksoverheid, 2023a.
83. Merton (1948) beredeneerde dat mensen door het hebben van een bepaalde verwachting over een situatie, ervoor zorgen dat die verwachting (direct of indirect) uitkomt. De verwachting beïnvloedt het gedrag van een persoon.

4

Uitbuitingsvormspecifieke factoren

Op basis van de onderzoeksactiviteiten kunnen we een aantal factoren optekenen die de meldingenstroom van een specifieke uitbuitingsvorm hebben beïnvloed of kunnen gaan beïnvloeden. In dit hoofdstuk tekenen we deze factoren per uitbuitingsvorm op. Hierbij hanteren we de volgende volgorde: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanhandel. Het hoofdstuk besluit met een resumé.

4.1 Seksuele uitbuiting

Tot dader gemaakt slachtoffer

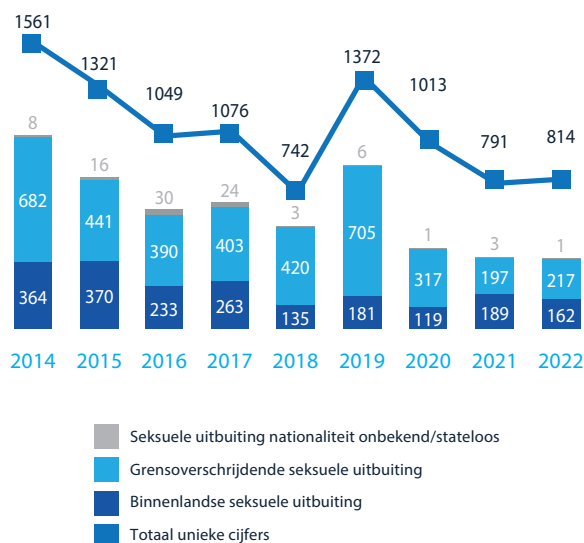
De nu 23-jarige Sara maakte toen ze 14 was kennis met Marlon. Op de dag van kennismaking dwingt Marlon haar al tot het hebben van seks met hem. Wanneer Sara protesteert mishandelt Marlon haar. De seks is wreed. De verkrachtingen blijven plaatsvinden, zo vaak dat het bijna een gewoonte wordt. Marlon dwingt Sara om seks te hebben met zijn vrienden. Sara wil dit niet, maar wanneer ze het niet doet dreigt hij haar ouders wat aan te doen of wordt ze urenlang in een kast opgesloten. Na de seks met vrienden van Marlon, moet Sara seks hebben met andere mannen. Hiervoor krijgt ze betaald, maar een gedeelte van de inkomsten moet ze afstaan aan Marlon. Wanneer Sara terugkomt van een seksafpraak, moet ze daarna weer seks hebben met Marlon. Sara raakt in deze periode vier keer zwanger en ondergaat daarom vier abortussen. Ze gebruikt drugs om situatie wat dragelijker te maken en de pijn te vergeten. Sara gaat naar de politie, maar daar wordt ze voor haar gevoel niet serieus genomen. Ze blijft zitten in de situatie waar Marlon haar dwingt seks te hebben met andere mannen tegen betaling.

In de volgende weken vraagt Marlon haar om andere jonge meisjes mee te nemen naar seksafspraken. Sara heeft daarom contact met een jong meisje. Het meisje komt uit een moeilijke thuissituatie, waardoor ze geen onderdak heeft. Dit meisje blijft bij Sara slapen en leert zo Marlon ook kennen. Het meisje is 13 jaar op het moment dat ze kennis maakt met Marlon. Ze wordt verliefd op hem en heeft eindelijk het gevoel dat ze ergens bij hoort. Ze krijgt drugs van Marlon, hij heeft zelfs een speciaal doosje voor haar. Uiteindelijk moet ook dit meisje seks hebben met andere mannen tegen betaling en een groot deel van haar inkomsten afstaan aan Marlon.

De zaak komt uiteindelijk terecht bij de politie. Doordat Sara het jonge meisje in contact heeft gebracht met Marlon en haar heeft meegenomen naar seksafspraken zou ze zich volgens het OM schuldig hebben gemaakt aan seksuele uitbuiting. Ze zit hierdoor in de verdachtenbank, net als Marlon F.¹

Seksuele uitbuiting – de meest bekende vorm van mensenhandel – betreft het onder dwang verlenen van seksuele diensten ten gunste van (financieel) gewin voor anderen, zoals de mensenhandelaar.² CoMensha maakt in haar registratie van seksuele uitbuiting onderscheid tussen grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, binnenlandse seksuele uitbuiting en seksuele uitbuiting nationaliteit onbekend/stateloos. Om welk van de vormen het gaat hangt af van de nationaliteit van het slachtoffer en het land waar hij of zij is geworven (binnen- of buitenland).³ Deze meldingen samengenomen, maakt dat seksuele uitbuiting in registraties de meest voorkomende vorm van mensenhandel is. Figuur 5 laat zien dat het aantal meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting – na een jarenlange daling – sinds 2018 redelijk stabiel blijft. Het aantal meldingen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is sterker gedaald sinds 2014, met een opvallende piek in 2019 veroorzaakt door een plotselinge toename van Afrikaanse slachtoffers. De grensoverschrijdende meldingen komen voornamelijk van de politie. Over het geheel genomen is een duidelijke dalende trend van meldingen van (vermoedelijk) slachtofferschap van seksuele uitbuiting te zien. We constateren dat de daling in het totaal aantal unieke slachtoffers van mensenhandel vooral veroorzaakt wordt door de daling bij meldingen van seksuele uitbuiting. Respondenten noemen drie ontwikkelingen die bijgedragen hebben aan de daling van deze uitbuitingsvorm.

Figuur 5 – Aantallen meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting 2014 - 2022⁴



4.1.1 Digitalisering en verplaatsing naar de online wereld (N=13)

De opkomst van het internet maakt het voor sekswerkers mogelijk om hun diensten ook via online kanalen te organiseren en aan te bieden, zoals escortwerk, sekswerk vanuit huis of webcamseks. De digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden en verhoogt het autonome vermogen van sekswerkers.⁵ De coronapandemie heeft deze ontwikkeling versterkt, beredeneren respondenten: *“Sekswerkers zien dat het net zo makkelijk en financieel aantrekkelijker is om thuis te werken, dit blijven ze dus ook doen.”* Aan de andere kant baart deze ontwikkeling respondenten zorgen. Slachtoffers van seksuele uitbuiting kunnen gemakkelijk geworven, aangeboden, uitgebuit en gedwongen worden via online kanalen.⁶ De verplaatsing naar de online wereld betekent ook dat ons zicht op slachtoffers vermindert: *“Seksuele uitbuiting verplaatst zich naar minder zichtbare sector, dat zorgt automatisch voor een verslechterd beeld.”* Het is een ontwikkeling die al geruime tijd bezig is en tijdens de coronapandemie nogmaals is aangezet. Ondanks dat organisaties er al jaren voor waarschuwen, krijgen professionals maar lastig grip op de online georganiseerde vorm van mensenhandel.

Opsporings- en toezichthoudende instanties zijn nog niet goed genoeg in het opsporen van online signalen van slachtofferschap van seksuele uitbuiting: *“Het speelt gewoon veel af in de digitale wereld en dat wordt steeds meer ... Als politie ben*

je altijd trager dan de crimineel.” Mensenhandelaren maken dankbaar gebruik van de mogelijkheden van het internet: *“Zodra je een platform in zicht hebt, is het vaak al verplaatst naar een ander platform.”* De NRM ziet ook in haar cijfers het aandeel slachtoffers van seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren stijgen. In 2021 vond in 64 van de gevallen de uitbuiting in minder zichtbare sectoren plaats.⁷ Het percentage vertelt ons echter niet of ook ons zicht op de volledige groep uitgebuit in deze minder zichtbare sectoren is vergroot. Een toename in online (georganiseerde) activiteiten leidt logischerwijs tot een toename registraties, al betekent het niet dat ook relatief gezien het zicht op slachtoffers verbetert.

4.1.2 Overdracht van taken van de politie naar gemeenten (N=11)

Zoals eerder in dit rapport opgetekend (zie 3.1.5) zijn gemeenten tegenwoordig verantwoordelijk voor het uitvoeren van prostitutiecontroles, waar voorheen TMM deze uitvoerde. Volgens respondenten heeft deze overdracht op drie manieren bijgedragen aan verminderd zicht op slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Ten eerste leidt de verandering van uitvoerende partij automatisch tot een andere kijk op mogelijke signalen van seksuele uitbuiting. Toezichthouders van de gemeente kijken met een ander doel naar online seksadvertenties dan TMM, namelijk met het doel onvergunde aanbieders op te sporen. Software zoals een ‘webcrawler’ kan bijdragen om dit verschil in beoordeling te verkleinen.

Ten tweede maken toezichthouders van de gemeente en TMM gebruik van andere registratiesystemen. TMM registreert in BVH, het systeem van de politie waartoe elke politiefunctionaris in het gehele land toegang tot heeft. Toezichthouders registreren in een registratiesysteem waartoe enkel toezichthouders van de gemeente toegang hebben. Zij kunnen hierdoor minder goed inspelen op rondreizende netwerken van mensenhandelaren en seksueel uitgebuite slachtoffers. Een ambtenaar constateert het volgende: *“Als een zaak verplaatst dan volgen we de zaak niet meer, dan zijn we ineens een slachtoffer kwijt en dus ook het gehele netwerk erachter. Politie en handhaving communiceert hierover niet buiten hun gemeente.”*

Ten slotte zien respondenten grote verschillen tussen gemeenten in hoeveel middelen, mensen en tijd zij kunnen en willen inzetten op deze controles. Zo geeft een zorgcoördinator aan dat momenteel geen prostitutiecontroles worden gedraaid in diens district: *“AVIM is gestopt met de prostitutiecontroles, die hebben dat lekker naar de gemeentes gegooit en die [gemeentes] hebben dat in mijn district gewoon niet opgepakt.”* De regionale verschillen bieden voor mensenhandelaren de mogelijkheid om te navigeren waar zij, zo onzichtbaar mogelijk, te werk willen

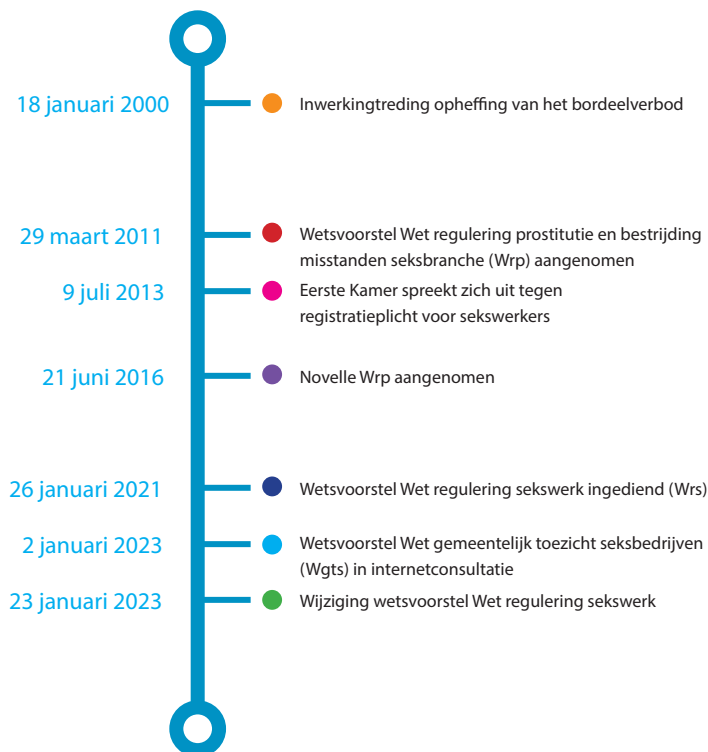
gaan. Voor de aanpak van mensenhandel als grensoverschrijdend fenomeen, is een eenduidige regulering van de sekswerkindustrie noodzakelijk.⁸

4.1.3 Strikter sekswerkbeleid versterkt de verplaatsing naar online (N=10)

Respondenten zien een trend waarin lokale overheden harder sekswerkbeleid voeren en daarmee de vergunde (meer zichtbare) sectoren onaantrekkelijker maken voor eenieder die daar opereert. Zo hoort een onderzoeker van sekswerkers: *“Alles wordt steeds strenger en steeds meer controles waardoor sekswerkers gewoon een negatiever beeld hebben tegenover de overheid.”* Als gevolg van de strengere eisen en controles, verplaatst de seksindustrie zich gedeeltelijk naar de online wereld en dus uit het zicht van opsporingsinstanties.

Gemeenten zijn sinds de opheffing van het bordeelverbod verantwoordelijk voor het opstellen van een sekswerkbeleid. Zij moeten lokale misstanden in de seksindustrie en het stigma rondom sekswerk bestrijden. Sindsdien zijn verschillende wetsvoorstellen ingediend en afgekeurd om de misstanden in de seksindustrie te verminderen. In Figuur 6 staan de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot het sekswerkbeleid als tijdlijn weergegeven. In 2021 concludeert de overheid dat het gedecentraliseerde beleid niet heeft geleid tot het effectief tegengaan van misstanden in de seksindustrie. De lokale en regionale verschillen in sekswerkbeleid worden als oorzaak gezien voor het voortbestaan van deze misstanden. Het aangenomen wetsvoorstel Wrs moet hier verandering in brengen. Hiermee poogt de overheid sekswerk te reguleren en het zicht op (misstanden in) de industrie te vergroten, om criminaliteit te bestrijden.⁹ Ondanks dat de wet nog niet in uitvoering is, zien respondenten al effect ervan. Het vertrouwen van sekswerkers in de overheid is verslechterd, het aantal vergunde (en dus meer zichtbare) plekken neemt af en professionals vrezen dat ook slachtoffers daardoor minder snel naar hulp zullen zoeken. De Wrs lijkt daarmee het tegenovergestelde effect te bereiken dan waarvoor het is bedoeld. Een respondent voorspelt: *“Na de doorvoering van de Wrs zal de thuisprostitutie enkel meer worden, daar moeten we ook iets op vinden om dat te controleren.”* Indien we het zicht op de minder zichtbare sectoren zoals escortbureaus en sekswerk vanuit huis niet kunnen verbeteren, zullen de meldingen bij CoMensha in ieder geval niet stijgen.

Figuur 6 – Tijdlijn landelijke ontwikkelingen omtrent sekswerkbeproeid¹⁰



4.2 Arbeidsuitbuiting

Uitgebuide vluchtelingen in de wasserij

Zes mannen uit Syrië en Libanon zijn door oorlogsgeweld of politieke omstandigheden hun geboorteland ontvlucht. Na een verblijf in een azc hebben de mannen een verblijfsvergunning gekregen, waarbij het toegestaan is om arbeid te verrichten. Onder deze zes mannen zijn drie mannen die hun vrouw, kinderen of andere familieleden in Syrië of Libanon hebben achtergelaten. Ze hebben daarom dringend geld nodig om hen daar te ondersteunen of naar Nederland over te laten komen. De zes mannen spreken geen Nederlands, hebben geen ervaring op de Nederlandse arbeidsmarkt en denken weinig kans op werk te maken. In het azc hebben de mannen gehoord dat een wasserij in de buurt op zoek is naar arbeidskrachten, waarna ze contact met de eigenaren van de wasserij zoeken.

Deze wasserij wordt geëxploiteerd door vier broers. De mannen wordt aangeboden om aan het werk te gaan in de wasserij. De mannen wordt een arbeidscontract in het vooruitzicht gesteld, maar ondanks aandringen krijgen ze dit niet. Eén van de mannen heeft wél een contract ondertekend. Hij kan echter niet lezen en heeft ook geen kopie gekregen. Opvallend is, dat datum en salaris niet op dit contract staan vermeld. De eigenaren schetsen het beeld dat de mannen voor €10,- per uur aan het werk gaan. Even later verandert dit verhaal. De mannen zullen €4,50 per uur contant krijgen uitbetaald, het restant zullen ze later op hun bankrekening ontvangen. De mannen zien uiteindelijk niets van hun verdiende loon. Ze krijgen enkel zeer sporadisch wat verwaarloosbare contante euro's toegestopt.

Wanneer overheidsinstanties op controle komen bij de wasserij moeten de mannen van de eigenaren zeggen dat zij €10,- verdienen en maar een paar uur per dag werken. Het tegenovergestelde is echter waar. De mannen maken lange dagen; vanaf de ochtend tot in de late avond met een half uurtje pauze. Als gevolg moeten de mannen in de wasserij blijven slapen, in erbarmelijke omstandigheden. Matrassen, beddengoed en douches ontbreken en de werknemers moeten zelf tussen het wasgoed een slaapplek creëren.

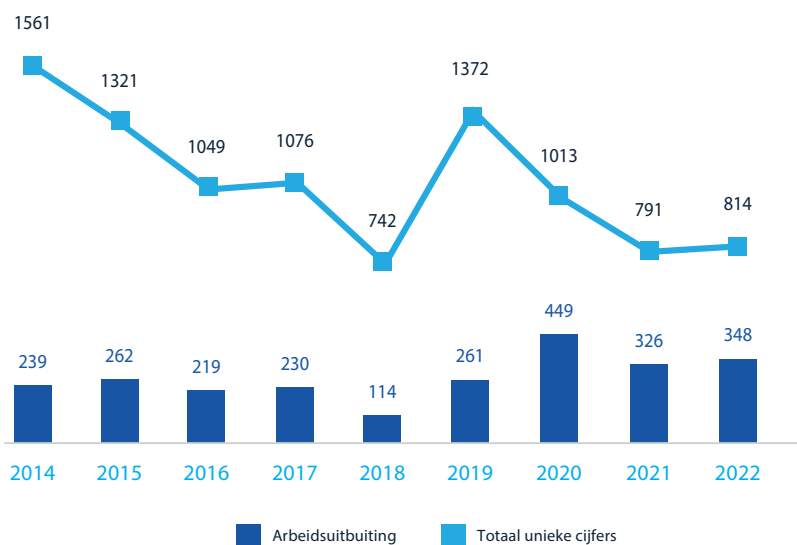
Het OM verdenkt de vier exploitanten van de wasserij van mensenhandel, waarbij zij één van de broers als hoofdverdachte beschouwen. De hoofdverdachte en medeverdachten hebben zich volgens het OM schuldig gemaakt aan arbeidsuitbuiting. De uitspraak van de rechtbank luidt als volgt: de verdachten hebben zich schuldig gemaakt aan mensenhandel door twee of meer verenigde personen. De hoofdverdachte in deze zaak wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht maanden. De medeverdachten moeten alle drie een geldbedrag aan de staat betalen.¹¹

Arbeidsuitbuiting betreft het onder dwang verrichten van arbeid of dienstverlening, buiten de seksindustrie. Wanneer arbeidsuitbuiting binnen de informele economie¹² plaatsvindt betreft het vaak gedwongen dienstverlening. Arbeidsuitbuiting binnen de formele economie¹³ betreft vaak gedwongen arbeid.¹⁴ In vergelijking met gedwongen dienstverlening betreft gedwongen arbeid een minder grote inbreuk op de persoonlijke vrijheid van een slachtoffer. Een individu verricht hierbij onder dreiging van een straf arbeid of dienst, zonder zich daarvoor uit vrije wil beschikbaar voor te hebben gesteld.¹⁵ Zoals bovenstaand kader al schetst, moeten slachtoffers tegen hun wil, veelal zonder salaris en in

erbarmelijke omstandigheden werken. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting komen (in ieder geval in de cijfers van CoMensha) grotendeels uit het buitenland.

Sinds 2014 ziet CoMensha het aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting voorzichtig stijgen (zie Figuur 7). Bovendien stijgt het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting ook relatief gezien: in 2022 refereren ruim 40% van de meldingen aan CoMensha naar slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De toename van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting is voornamelijk te wijten aan het toegenomen aantal meldingen van buitenlandse slachtoffers van FairWork¹⁶. In 2020 is een duidelijke piek te zien in het aantal meldingen, veelal van Europese slachtoffers (zie Figuur 7 en Figuur 2 van Bijlage 3). 2020 kenmerkt het eerste jaar van de coronapandemie. Als gevolg van de handhaving van coronamaatregelen en een afname in beschikbaar werk gaven slachtoffers aan sneller in de knel te komen. “*In de pandemie kwamen andere soort gevallen in beeld. Slachtoffers werden gewoon op straat gegooid*”, aldus een respondent. Zaken die anders mogelijk verborgen waren gebleven zijn in dit jaar toch aan het licht gekomen. In de daaropvolgende jaren lijkt de impact van de coronapandemie minder ingrijpend te zijn, waardoor minder zaken aan het licht zijn gekomen.¹⁷

Figuur 7 – Aantallen meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting 2014 - 2022¹⁸



De daling van het aantal meldingen unieke slachtoffers aan CoMensha is niet terug te zien in de meldingen van arbeidsuitbuiting zoals bekend bij CoMensha.

We kunnen bovendien stellen dat het (licht) stijgende aantal meldingen van arbeidsuitbuiting de totale daling heeft afgezwakt. Desalniettemin is het zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting zorgelijk wanneer we de meldingen vergelijken met het aantal geschatte slachtoffers. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn volgens onderzoekers momenteel de grootste verborgen groep.¹⁹ Respondenten zien enkele ontwikkelingen die in de toekomst ons zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting kunnen beïnvloeden.

4.2.1 Uitbuiting binnen bestaande wet- en regelgeving

Professionals zien dat arbeidsmigranten in toenemende mate via een Ai verloningstructuur naar Nederland worden gehaald. Zij werken dan onder een niet-Nederlandse arbeidsovereenkomst in Nederland.²⁰ De complexiteit van de buitenlandse, Europese en Nederlandse wetgeving die hierop van toepassing is maakt het toezicht houden op de constructie ingewikkeld. Misstanden zijn dan lastig op te sporen:

“Dit is een manier voor uitzenders om onder het minimumloon te werken, om arbeidsvoorwaarden zoals deze in Nederland normaal zijn te omzeilen. Als veel uitzenders dit doen, dan kunnen andere [uitzenders met goede bedoelingen] niet achterblijven. Ze kunnen niet mee concurreren met deze prijzen en moeten dus ook naar dit soort goedkopere mogelijkheden gaan kijken, die weer kwetsbaarder zijn voor uitbuiting en misbruik door criminelen.”

De Ai verloningconstructie is een voedingsbodem voor uitbuiting, waarmee mensenhandelaren arbeidsmigranten binnen de bestaande regels kunnen uitsluiten. Een respondent vat het kort samen: *“Ook hier geldt dat ons beleid ongewild criminele activiteiten uitlokt”*. Tussen 2006 en 2021 is het aantal arbeidsmigranten in Nederland verviervoudigd en de verwachting is dat deze trend zich zal voortzetten.²¹ Binnen de huidige regels, vrezen respondenten dat hiermee ook het aantal slachtoffers van uitbuiting zal toenemen.

Professionals verwachten dat de invoering van een certificeringssysteem voor uitzendbureaus²² omtrent arbeidsmigratie het zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting vermindert. Enerzijds voorspellen zij een waterbedeffect, waarbij uitzendbureaus zich verplaatsen naar buurlanden en vanuit daar arbeidsmigranten verhuren aan Nederland: *“Een van de grootste uitdagingen van het certificeringssysteem is, hoe gaan we dit Europees uitzetten? Want je ziet nu weer een enorme verschuiving, naar bijvoorbeeld Duitsland.”* Anderzijds verwachten respondenten dat

uitbuiting via zzp-constructies zal toenemen. Als reactie op een mogelijk aanstaande certificeringsplicht passen mensenhandelaren hun modus operandi al aan *“waardoor er minder snel zicht is op hun slachtoffers en werkwijzen”*. Een respondent betwijfelt of de focus van een certificeringsstelsel de juiste is om het zicht op misstanden te vergroten: *“Zodra je jezelf zichtbaar maakt door jezelf te certificeren en inschrijft bij een bond, dan ben je een makkelijker doelwit voor handhaving.”*

4.2.2 Meer zicht door verruiming definitie

De aanstaande verruiming van de definitie van arbeidsuitbuiting zien respondenten daarentegen als een positieve ontwikkeling. ‘Ernstige benadeling’ zal worden toegevoegd aan het wetsartikel 273f.²³ Een groot obstakel in het veroordeeld krijgen van verdachten van arbeidsuitbuiting is dat misstanden op de arbeidsmarkt niet buitensporig genoeg (kunnen) worden bevonden om mensenhandel vast te stellen.²⁴ De verruiming van de definitie verlaagt deze lat en zou het zicht op slachtoffers van misstanden op de arbeidsmarkt kunnen verruimen, zoals gevisualiseerd in Figuur 8. Respondenten beredeneren dat de verruiming leidt tot meer veroordelingen en daarmee ook de meldingsbereidheid van slachtoffers vergroot: *“Ze moeten vertrouwen terug krijgen dat er echt iets met die meldingen gedaan wordt.”* Voorzichtig hopen respondenten dat de verruiming de negatieve discourse rondom de opvolging van mensenhandelzaken doet kantelen.

Figuur 8 – Misstanden op de arbeidsmarkt: van goed werkgeverschap tot arbeidsuitbuiting²⁵



Samenvattend, verwachten respondenten dat het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting zal toenemen. Of dit zich ook vertaalt in een (absolute en relatieve) toename van meldingen van arbeidsuitbuiting hangt af van het beleid rondom arbeidsmigratie en de toepassing van de bredere definitie in het vervolgen van mensenhandelaren.

4.3 Criminele uitbuiting

Shouldering

Sonita (41) en Antonio (44) zijn getrouwd en komen uit Brunssum. Het echtpaar heeft twee dochters. Het gezin en een zus van Sonita, Pascha, hebben geld nodig. Sonita en Antonio proberen aan dit geld te komen via de criminele weg, namelijk shouldering. Shouldering is het meekijken over iemands schouder terwijl diegene zijn of haar pincode intoetst. Om shouldering uiteindelijk te laten slagen, moeten de bijbehorende pinpassen worden gestolen. Voor deze klus worden de twee dochters van het gezin ingezet. Nadat Sonita, Antonio of Pascha zich strategisch bij een winkelkassa hebben opgesteld om over een schouder een pincode mee te lezen, ontnemen de dochters uiteindelijk buiten de pinpas van slachtoffers. De twee dochters benaderen de slachtoffers, voornamelijk oudere mensen. Zij gaan met hen in gesprek, pakken stiekem de pinpas en steken deze in eigen zak. Vervolgens moeten de dochters van het echtpaar met de pinpassen geld opnemen. Op deze manier blijven hun ouders en tante buiten het zicht van de bewakingscamera's.

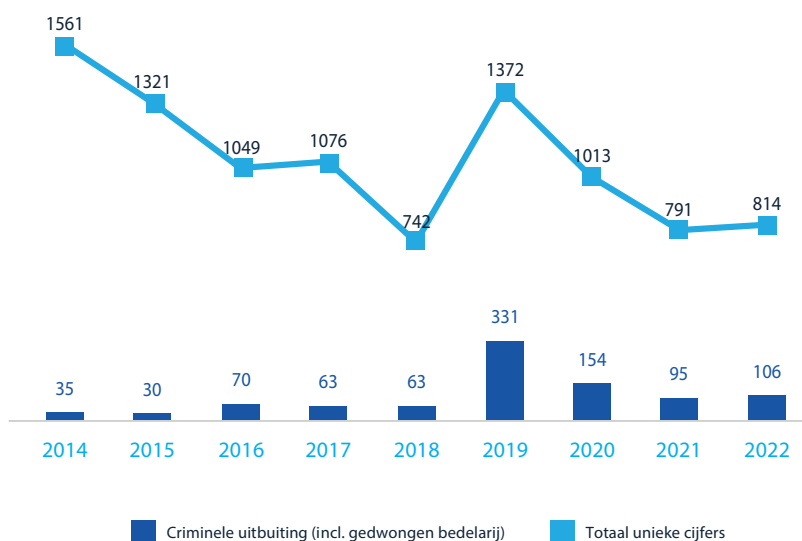
Het OM ziet de twee kinderen als verdachten in deze zaak, maar ook als slachtoffers van criminele uitbuiting door hun ouders en tante. De twee dochters zijn uiteindelijk niet vervolgd. In totaal deden 65 slachtoffers aangifte in deze zaak. In 17 gevallen acht de rechtbank de betrokkenheid van de ouders en tante van de dochters bewezen, met name op basis van camerabeelden uit winkels waar de pincodes werden afgelezen.²⁶

Met criminele uitbuiting moeten slachtoffers onder dwang criminele activiteiten plegen, zoals druggerelateerde misdrijven, diefstal of – zoals in het blauwe kader hierboven – *shouldering*. Ook het – al dan niet onder dwang – ronselen van nieuwe slachtoffers voor een vorm van uitbuiting valt onder criminele uitbuiting. Gezien de betrokkenheid bij criminele activiteiten komen slachtoffers van criminele uitbuiting veelal in eerste instantie in beeld als dader van een misdrijf. Het *non-punishment*-beginsel moet voorkomen dat slachtoffers worden vervolgd of bestraft voor strafbare feiten die zij onder dwang hebben moeten plegen.²⁷ Alhoewel de cijfers van CoMensha voornamelijk van meerderjarige slachtoffers spreken,²⁸ geven respondenten aan dat veelal jongeren slachtoffer van criminele uitbuiting worden maar nog onvoldoende in die rol herkend worden. Het vraagt om een andere manier van kijken, waar professionals in de praktijk doorgaans moeite mee hebben: “*Lastig om collega’s te laten inzien dat jeugdigen naast daders ook slachtoffers kunnen zijn*”. Een minderjarige drugsdealer zou namelijk ook wel

eens slachtoffer van criminele uitbuiting kunnen zijn, omdat hij of zij straat-schulden heeft en onder dwang drugs moet dealen.

In de cijfers aan CoMensha representeren de meldingen van criminele uitbuiting nog een bescheiden aandeel (zie Figuur 9). Sinds 2014 is een voorzichtigte stijgende lijn te zien, met twee uitschieters in 2019 en 2020. De piek is met name te verklaren door een plotseling toename van Nigeriaanse slachtoffers van criminele (en seksuele) uitbuiting. Het EMM concludeerde in 2022 dat complexe criminele netwerken vanuit Nigeria schuilgaan achter deze cijfers. De netwerken maken zich schuldig aan een combinatie van mensensmokkel en mensenhandel, en zijn ook actief binnen de drugscriminaliteit.²⁹ Na de wijziging van de Vreemdelingecirculaire in 2019 (zie ook 3.6.2) kregen slachtoffers met een Dublinindicatie (tot in 2023) geen bedenktijd, waarna het aantal meldingen van Nigeriaanse slachtoffers drastisch daalde. De daling van het aantal meldingen van criminele uitbuiting in 2020, ten opzichte van 2019, lijkt hier een logisch gevolg van te zijn (zie ook Figuur 3 van Bijlage 3).

Figuur 9 – Aantallen meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van criminele uitbuiting 2014 - 2022³⁰



Respondenten verwachten dat de cijfers van criminele uitbuiting de komende jaren een stijgende trend laten zien. Recentelijk is aandacht voor slachtoffers van criminele uitbuiting gegroeid. Zo is in de preventieve aanpak Preventie met Gezag ook oog voor de aanpak van criminele uitbuiting.³¹ Gemeenten benoemen criminele uitbuiting – met name de relatie tussen jongeren en drugscriminaliteit – als focuspunt in hun beleidsplannen aangaande de bestrijding van mensenhandel. Opsporingsinstanties zien in de aanpak van criminele uitbuiting een belangrijke signalerende rol voor hen weggelegd: *“We zijn ook meer bezig met bewustwording hiervan binnen onze teams. Nu hebben we meer criminele uitbuiting zaken gehad dan we ooit hebben gehad dit jaar”*. De groeiende aandacht voor het onderwerp criminele uitbuiting vertaalt zich volgens respondenten in meer middelen, ruimte voor kennis ontwikkeling en slagkracht. De komende jaren moeten uitwijzen of dit zich ook vertaalt in de cijfers naar CoMensha.

De aanpak van criminele uitbuiting en de toegenomen aandacht die het momenteel krijgt plaatsen respondenten in de context van bepaalde overheidskeuzes op andere vlakken (zie ook 3.5). Zij noemen de toegenomen aandacht voor slachtoffers van criminele uitbuiting positief, maar zien dit veelal als symptoombestrijding van een falend beleid waardoor – met name jeugdigen – in een kwetsbare positie terecht komen:

“Als je voldoende investeert in jeugd, in de wijken die het moeilijk hebben, überhaupt in jeugd en jeugdgebouwen en opleidingen en de kansen van jongeren, dan heb je het hele concept van criminele uitbuiting helemaal niet nodig. Het is weer een restant product van slecht beleid. Het is fijn dat je dan zo’n perspectief hanteert van jongeren die als het ware door hun kwetsbaarheid worden uitgebuit, maar [de echte bescherming] begint al een paar stappen eerder en daar zou je wat aan moeten doen.”

4.4 Gedwongen orgaanverwijdering

Ontkomen door diabetes

Nosakhare, een Nigeriaanse man wordt in coma gevonden in een parkeergarage van een Nederlands ziekenhuis. Nosakhare vertelt agenten dat hij naar Nederland is gebracht om een nier te verkopen. Hij weet nog dat hij werd vastgehouden in

een woning, waar hij werd bewaakt door Arabischsprekende mannen. Tijdens zijn verblijf in deze woning wordt hij meermaals bezocht door artsen, het is onbekend waar deze artsen vandaan komen. De artsen ontdekken ter plekke dat hij diabetes heeft en niet geschikt is om zijn nier te doneren. De bewakers zijn woedend, ze dreigen hem te vermoorden. Dit is uiteindelijk niet gebeurd, maar Nosakhere wordt wel in coma in de parkeergarage aangetroffen. Op verzoek van agenten deed Nosakhere aangifte in Nederland. De aangifte leidde echter tot niks omdat er te weinig aanknopingspunten waren voor verder onderzoek.³²

Gedwongen orgaanverwijdering is de minst bekende vorm van mensenhandel en komt tot op heden maar in zeer beperkte aantallen voor in de registraties. Een respondent legt uit: *“Het taboe ligt enorm hoog, er is veel schaamte, meldingen zullen er dus ook niet snel komen.”* Slachtoffers van deze uitbuitingsvorm worden gedwongen een orgaan af te staan.³³ In de meeste gevallen gaat het om een nier, omdat een donor deze levend kan afstaan zonder dat hij of zij hierdoor het leven moet laten.

Wereldwijd is het aantal officieel gerapporteerde zaken van gedwongen orgaanverwijdering zeer gering: *“Sinds 2015 zijn in totaal vijftien zaken officieel gerapporteerd van lidstaten in de VN.”* CoMensha ontvangt de afgelopen jaren incidenteel een melding van gedwongen orgaanverwijdering (zie Tabel 2). Tot hoeveel officiële zaken de Nederlandse meldingen hebben geleid blijft onbekend. We concluderen dat deze vorm een verwaarloosbaar effect heeft gehad op de dalende algemene trend bij CoMensha.

Tabel 2 – Aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van gedwongen orgaanhandel 2014-2022³⁴

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0	1	0	1	4	6	1	0	0

Dat we in Nederland weinig zaken van gedwongen orgaanverwijdering zien is niet verrassend. Nederland verricht namelijk – na Turkije – de meeste transplantaties ter de wereld: *“De Nederlandse wachtlijst is de afgelopen jaren veel meer gedaald, omdat er steeds meer levende orgaandonaties plaatsvinden. Het is dus niet voor de hand liggend dat in Nederland veel voorbeelden zijn van kopers”* beredeneert een respondent. Toch voorzien respondenten dat we de komende jaren meer signalen van illegale orgaanverwijdering zullen zien in Nederland. Migratiestromen nemen toe en mensen hebben geld nodig voor een vlucht: *“Het is waarschijnlijk*

dat een orgaan verkopen voor hen een mogelijkheid is om aan dat geld te komen". Momenteel onderzoeken Nederlandse onderzoekers hoe, waar en door wie orgaanhandel bij migranten plaatsvindt en welke factoren bijdrage aan hun uitbuiting.³⁵

Het lage aantal bekende zaken genereert weinig aandacht en dus ook weinig prioritering bij de overheid. Onterecht, oordelen respondenten: *"Als we er niet naar kijken, dan zien we ook niet wat er precies plaatsvindt ... Zodra je gaat kijken, denk ik dat je een piek gaat zien in het aantal meldingen."* Illegale orgaanhandel blijft volgens hen met name onder de radar door zijn inbedding in de medische transplantatie sector en daaraan gekoppeld de bescherming van het medische beroepsgeheim. Zo refereren criminologen ook wel naar deze vorm als de meest beschermde vorm van mensenhandel.³⁶ Verder gebeurt de handeling voornamelijk in het buitenland, waardoor aanpak hier in Nederland niet de prioriteit heeft. Tevens is binnen het werkveld discussie over wanneer een slachtoffer gedwongen is te doneren; *'is een bedankje van de ontvanger aan de donor ook al dwang, is dat zo schadelijk?'* Tot slot heerst onder slachtoffers een groot taboe, mede doordat daderschap en slachtofferschap dikwijls diffuus is. De uitbuiting van een patiënt zit hem niet zozeer in het verkopen van een orgaan, maar meer in het genereren van nieuwe slachtoffers:

"Een patiënt kan maar één nier doneren [zonder dood te gaan], daarbij is het dus niet echt een winstgevende economie voor de uitbuiters. Als oplossing daarvoor zien we voorbeelden van oud donoren die recruiters worden. Via een pyramide scheme zorgen slachtoffers voor nieuwe slachtoffers. De uitbuiters houden dan geld in en zeggen dat ze dat terug moeten verdienen door nieuwe mensen te leveren. Donoren werden dus weggestuurd om op zoek te gaan naar nieuwe donoren. Soms vrijwillig (geld verdienen), soms gedwongen. Daderschap en slachtofferschap zitten hier vaak diffuus door elkaar, dat maakt het ook ingewikkeld om aan te pakken."

Respondenten verwachten dat we in Nederland meer slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering gaan zien als gevolg van toenemende migratiestromen en een continue vraag naar organen. Deze toename zullen we echter pas in de cijfers bij CoMensha terug zien wanneer hier opsporingscapaciteit voor wordt vrijgemaakt. Een manier om aandacht te genereren is door een onderzoek te starten. Als het aan een respondent ligt, zou dat onderzoek beginnen bij de signalen mensenhandel die medische professionals waarnemen en wat zij daarmee doen.

4.5 Resumé

De daling in het totaal aantal unieke slachtoffers van mensenhandel wordt voornamelijk veroorzaakt door een daling van meldingen van seksuele uitbuiting. Respondenten verklaren deze daling door de verplaatsing van de seksindustrie naar minder zichtbare sectoren als gevolg van een algemene digitalisering en de verharding van sekswerkbeleid. Verder is expertise op het thema mensenhandel verloren in de overdracht van het prostitutietoezicht van de politie naar gemeenten. Sinds 2020 is de daling gestabiliseerd. Blijvende aandacht voor seksuele uitbuiting in met name de minder zichtbare sectoren is essentieel om het zicht op slachtoffers te vergroten.

Daarentegen heeft een (lichte) toename van meldingen van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting de totale daling van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel afgezwakt. Professionals verwachten dat het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting zal toenemen. Zij maken zich zorgen om de aanhoudende vraag naar arbeidsmigranten en de ruimte die het huidige arbeidsmigratie beleid biedt voor uitbuiting. Of deze toename zich ook vertaalt in meer meldingen, hangt af van ontwikkelingen in arbeidsmarkt en migratiebeleid, en de toepassing van de bredere definitie in het vervolgen van mensenhandelaren. Professionals voorspellen bovendien dat het aantal meldingen van criminele uitbuiting de komende jaren zal blijven toenemen door de brede aandacht voor het onderwerp en koppeling met jeugd- en drugscriminaliteit.

Het aantal meldingen van gedwongen orgaanverwijdering is momenteel verwaarloosbaar. Om verschillende redenen is het zicht op deze vorm zeer beperkt. Respondenten voorzien een toename in slachtoffers, als gevolg van toenemende migratiestromen. Onderzoek naar deze onderbelichte vorm van mensenhandel moet uitwijzen hoe groot de onzichtbare groep slachtoffers is.

Eindnoten

1. Belleman, 2023.
2. CoMensha, z.d.d.
3. NRM, 2022b.
4. Gegevens zijn aangeleverd door CoMensha in februari 2024. Informatie met betrekking tot de jaren 2011-2013 kon niet geleverd worden voor de oplevering van het onderzoek. CoMensha is per 2014 overgestapt naar een ander registratiesysteem en de gegevens van de jaren ervoor sluiten op het moment van schrijven nog niet aan op het huidige systeem.
5. Eggens, 2022.
6. Van Dijk et al., 2021.
7. NRM, 2022b.
8. NRM, 2016.
9. Derksen et al., 2023. Voor meer informatie over de landelijke ontwikkelingen omtrent sekswerkbeleid verwijzen we naar dit rapport.
10. Figuur uit Derksen et al., 2023, p.10.
11. Rechtbank Amsterdam, 2018.
12. Binnen de informele economie bestaan doorgaans geen officiële arbeidscontracten en zijn geen belangenorganisaties georganiseerd. Voorbeelden van arbeidsuitbuiting binnen deze sector zijn het onder dwang werken als au pair of gedwongen huishoudelijke hulpverlening,
13. Aan gedwongen arbeid ligt veelal een officiële arbeidsovereenkomst en andere wettige overeenkomsten tussen werkgever en werknemer ten grondslag. Voorbeelden van gedwongen arbeid kunnen in uiteenlopende sectoren plaatsvinden, zoals de transportsector of horeca.
14. CoMensha, z.d.d.
15. Lestrade & Rijken, 2014.
16. NRM, 2021.
17. NRM, 2022b.
18. Gegevens zijn aangeleverd door CoMensha in februari 2024. Informatie met betrekking tot de jaren 2011-2013 kon niet geleverd worden voor de oplevering van het onderzoek. CoMensha is per 2014 overgestapt naar een ander registratiesysteem en de gegevens van de jaren ervoor sluiten op het moment van schrijven nog niet aan op het huidige systeem.
19. Van Dijk et al., 2021.
20. Blom-Meeusen, 2023.
21. Heyma & Vervliet, 2022.
22. Het komt erop neer dat je als uitzender alleen nog maar arbeid ter beschikking kunt stellen als je gecertificeerd bent. Ook inleners mogen alleen nog maar zaken doen met gecertificeerde uitzenders. Voldoe je hier als uitzender of inlener niet aan, dan volgt een boete. Het systeem is een van de onderdelen in een pakket maatregelen om misstanden binnen de uitzendbranche aan te pakken (De Leeuw & Koops, 2022).
23. Rijksoverheid, 2023a.
24. Van Meeteren & Heideman, 2021.
25. Gebaseerd op figuur uit een door de onderzoekers bijgewoonde bewustwordingstraining van CoMensha, begin 2023.
26. Benneker, 2023.
27. CoMensha, z.d.d.; NRM, 2022b.

28. CoMensha, 2023a.
29. EMM, 2022.
30. Gegevens zijn aangeleverd door CoMensha in februari 2024. Informatie met betrekking tot de jaren 2011-2013 kon niet geleverd worden voor de oplevering van het onderzoek. CoMensha is per 2014 overgestapt naar een ander registratiesysteem en de gegevens van de jaren ervoor sluiten op het moment van schrijven nog niet aan op het huidige systeem.
31. Kamerstukken II 2022/23, 4759592.
32. Stoker, 2014.
33. CoMensha, z.d.d.
34. Gegevens zijn aangeleverd door CoMensha in februari 2024. Informatie met betrekking tot de jaren 2011-2013 kon niet geleverd worden voor de oplevering van het onderzoek. CoMensha is per 2014 overgestapt naar een ander registratiesysteem en de gegevens van de jaren ervoor sluiten op het moment van schrijven nog niet aan op het huidige systeem.
35. Zie <https://www.organtraffickingresearch.org/research-projects/organs-as-a-gateway/> voor meer informatie.
36. Respondent; Scheper-Hughes, 2016.

Deel 2:

Gemeentelijke aanpak mensenhandel

5

Onderzoeksvraag en methoden

Gemeenten spelen de afgelopen jaren – gewenst of niet – een aanzienlijke rol in de aanpak van mensenhandel. Zo zijn ze sinds 2000 verantwoordelijk voor (lokaal) sekswerkbeleid (zie 4.1) en hebben ze toezichthoudende taken van politie overgenomen, zoals de prostitutiecontroles (zie 3.1). Verder zijn gemeenten sinds de decentralisatie van het sociale domein verantwoordelijk voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel (zie 3.1). In de integrale programma-aanpak en het daaropvolgende actieplan ‘Samen tegen Mensenhandel’ stipt de overheid deze lokale verantwoordelijkheid tevens aan als aparte actielijn.¹ Om het effect van deze verschuivingen in de aanpak mensenhandel te begrijpen verdiepen we ons in deelonderzoek 2 in de gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

Het deelonderzoek bouwt voort op onderzoek van de VNG naar de gemeentelijke aanpak van mensenhandel (op papier)² en onderzoek van Regioplan naar sekswerkbeleid in Nederland³. Met dit verdiepende onderzoek onderzoeken we of en hoe signalen mogelijk verloren gaan binnen de huidige controlesystemen van gemeenten. Drie onderzoeksvragen staan centraal en luiden als volgt:

(1) Op welke manier is beleid rondom de aanpak mensenhandel binnen gemeenten ingericht en vertaald van papier naar praktijk, (2) via welke routes komen signalen en meldingen binnen bij gemeenten en hoe gaan desbetreffende actoren hiermee om en (3) welke kansen zijn er om vanuit de gemeente de aanpak te verbeteren?

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen voerden wij casestudies uit bij drie gemeenten. Voorafgaand aan deze onderzoeken woonden twee onderzoekers ter oriëntatie beide een bewustwordingsbijeenkomst bij, gegeven door CoMensha en een zorgcoördinator. Doel van de bijeenkomst is het informeren van diverse professionals binnen de gemeente over (vormen van) mensenhandel en welke rol de

gemeente kan spelen in de aanpak hiervan. Zo wordt stilgestaan bij de manieren waarop medewerkers signalen kunnen herkennen bij inwoners en bij wie zij binnen hun gemeente kunnen aankloppen met een onderbuikgevoel.

Casestudies van gemeenten (3)

De VNG heeft in 2023 een landelijk onderzoek afgerond onder gemeenten om zicht te krijgen op de stand van zaken van het beleid en aanpak van mensenhandel in Nederlandse gemeenten.⁴ Op basis van de opbrengsten uit dit onderzoek en gesprekken met stakeholders hebben we een eerste lijst opgesteld van gemeenten om mogelijk een casestudie van te maken. Uit deze lijst hebben wij in overleg met CoMensha en de VNG een selectie gemaakt van drie gemeenten. Bij deze selectie hebben we rekening gehouden met een redelijke spreiding op de volgende punten: geografische ligging, grootte van de gemeente en de ontwikkeling van de aanpak van mensenhandel in de gemeente. We hebben gemeenten geselecteerd waarbij we op voorhand verwachtten dat gemeente I zowel beleid op papier heeft als hier actief uitvoering aan geeft, gemeente II beleid op papier redelijk in orde heeft maar wat betreft de aanpak in de praktijk nog in de kinderschoenen staat en gemeente III de aanpak mensenhandel voornamelijk regionaal oppakt. De casussen houden we anoniem, het doel van de casestudies is immers om te leren. Per casestudie voerden we de volgende onderzoeksactiviteiten uit:

- **Deskresearch** – We zochten naar open bronnen en beleidsnotities⁵ om ons te oriënteren op de gemeentelijke aanpak en wat binnen de gemeente gebeurt op het gebied van mensenhandel. Hiervoor zochten we op de gemeente website en Google. In LexisNexis zochten we naar relevante mediaberichten, geplaatst in de periode 1 januari 2011 tot 1 juli 2023. We maakten hierbij gebruik van de volgende combinatie zoekwoorden: “naam gemeente” AND “mensenhandel OR uitbuiting” AND “beleid OR gemeente OR aanpak”.
- **Verkenkend gesprek** – We benaderden gemeentelijke aandachtsfunctionaris(sen) met een infosheet (zie Bijlage 4) en organiseerden een eerste kennismakingsgesprek. Tijdens dit gesprek maakten we een verkenning van de belangrijkste stakeholders⁶ binnen de gemeenten.
- **Interviews** – De stakeholders voortkomend uit het kennismakingsgesprek hebben we benaderd voor (groeps)interviews. Tijdens de interviews stonden de volgende zaken centraal: belang van de aanpak, vertaling van beleid naar aanpak, bekendheid met de producten van het CCV, de VNG en CoMensha, training en awareness voor de verschillende afde-

lingen, hoe worden controles ingericht en met wie (online en offline), het verloop van het meldingsproces en de meldroutes, hoe te handelen bij signalen (slachtofferschap) mensenhandel op papier en hoe dit in werkelijkheid loopt. Zie Bijlage 5 voor een algemene topic list.

- **Meedraaien met een controle** – Indien mogelijk hebben twee onderzoekers een dienst mee gedraaid met toezichthouders van de gemeente. Middels observatie en het voeren van informele gesprekken trachtten we zicht te krijgen op de werkwijze van verantwoordelijke teams (controle, signalering, registratie en melding). Uiteindelijk konden twee onderzoekers enkel bij gemeente I een dienst meedraaien.
- **Op zoek naar een meldpunt** – Om een goed beeld te krijgen van de meldroute van signalen van mensenhandel binnen de gemeenten zijn onderzoekers in de huid van een potentiële melder gekropen. Een online zoektocht moest zichtbaar maken hoe, waar en wanneer een burger of professional zonder netwerk binnen de gemeente melding kan maken van signalen van mensenhandel. We beperkten ons hierbij tot de eerste drie tot vijf zoekresultaten in Google, omdat we constateerden dat de relevantie van de resultaten hierna afneemt. De zoektochten dienen ter illustratie voor de (online) meldroute afgelegd door een potentiële melder. Het gebruik van een andere computer of webbrowser kan de (volgorde van) verschenen zoekresultaten beïnvloeden. Een herhaling van deze methode zal dan ook tot andere uitkomsten kunnen leiden.
- **Documentanalyse** – Tot slot hebben we een documentanalyse uitgevoerd op relevante documenten verkregen vanuit de deskresearch of besproken tijdens de interviews.

5.1 Opzet deel 2

Via de casestudies verwachtten we te kunnen optekenen wat goed gaat binnen gemeenten en waarom, maar ook waar blokkades c.q. kansen voor de aanpak van mensenhandel en het melden van vermoedelijke slachtoffers richting CoMensha liggen. In de hoofdstukken 6, 7 en 8 bespreken we de afzonderlijke casestudies. De hoofdstukken beschrijven achtereenvolgens een beeld op basis van media-berichten, een beeld op papier, de praktische vertaling daarvan en de zoektocht naar een meldpunt voor potentiële melders. In een afsluitende paragraaf reflecteren we op de casestudies en tekenen we op welke lessen we hieruit kunnen trekken.

Eindnoten

1. Min JenV et al., 2018; 2023.
2. Hoekstra et al., 2023.
3. Bleeker et al., 2021.
4. Hoekstra et al., 2023.
5. Te denken valt aan recente en op het moment van schrijven geldende documenten zoals: integrale veiligheidsplannen, regionale veiligheidsplannen, uitvoeringsplannen ondermijning, actieprogramma's en uitvoeringsplannen mensenhandel, beleidskaders veiligheid en leefbaarheid, en (veiligheids)onderzoeken uitgezet door de gemeenten zelf.
6. Alle gemeenten bij elkaar gevoegd hebben we gesproken met de volgende stakeholders: aandachtfunctionaris mensenhandel, medewerker ondermijning, politie (wijkagenten en operationeel expert), TMM, toezicht en handhaving, jongerenwerkers, PGA-expert, zorgcoördinator, ketenregisseur, vergunningverlener horeca, Veilig Thuis, RIECs, afdeling burgerzaken van de gemeente, prostitutie maatschappelijk werkers en burgemeesters.

6

Gemeente I

Met meer dan 100.000 inwoners betreft gemeente I een grote gemeente.¹ Voorafgaand aan het onderzoek verwachtten we dat gemeente I beleid op papier heeft staan en actief beleid voert in het kader van mensenhandel. In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van gemeente I op basis van: nieuwsberichten, beleid(stukken) en officiële documenten gepubliceerd sinds 2011, interviews met relevante professionals en een online zoektocht naar een meldpunt. Ook konden twee onderzoekers een dienst c.q. prostitutiecontrole meedraaien met toezicht-houders van de gemeente. In een afsluitende paragraaf tekenen we lessen op die we kunnen trekken uit deze casestudie.

6.1 Een beeld op basis van mediaberichten

Een zoektocht op LexisNexis heeft voor deze gemeente 734 hits opgeleverd. De inhoud van deze artikelen hebben we nader bekeken, waarna 66 artikelen relevant bleken. In 2011 werd bekend dat georganiseerde bendes in deze regio actief zijn in mensenhandel. Om dit echter aan te pakken moest meer deskundigheid in huis gehaald worden bij politie, justitie en gemeente en moest innovatiever te werk worden gegaan. Een aantal maanden later werd gewaarschuwd voor zware bezuinigingen van het Rijk op veiligheid, zo ook de bestrijding van mensenhandel in de regio. Eind 2011 werd voor deze regio een aanspreekpunt voor mensenhandel georganiseerd.

Door de jaren heen berichtten mediakanalen meermaals over gevallen van mensenhandel in gemeente I. Zo komen verschillende casussen van arbeidsuitbuiting aan het licht omtrent onderbetaalde buitenlandse medewerkers in de logistiek en bouwindustrie. Verder is in 2012 een 37-jarige man opgepakt omdat hij zijn vrouw als sekswerker heeft laten werken in een seksclub. Vanuit de poli-

tiek klinkt een harde roep om streng op te treden tegen gedwongen sekswork in de stad. Politieke partijen bijten zich stuk op een effectieve en gepaste aanpak, zonder het zicht op misstanden te verminderen. Een motie met betrekking tot een onderzoek naar het strafbaar stellen van de klant wordt bijvoorbeeld afgewezen door de gemeente. Gezien de onverminderde vraag naar sekswerkers beargumenteert de gemeente dat door klanten te criminaliseren de sekswerker genoodzaakt is in minder zichtbare sectoren te werken, waar de kans op (onopgemerkte) misstanden het grootst is. In de regio werden ook tientallen woningen als bordelen gebruikt, pooiers huurden leegstaande huizen waarin ze buiten het zicht van de wet meerdere vrouwen aan het werk zetten. Om gedwongen sekswork tegen te gaan heeft de gemeente de leeftijd van sekswerkers verhoogd van 18 naar 21 jaar en de maximale werktijd verlaagd naar elf uur per dag. Daarbij zorgde de gemeente voor meer uitstapmogelijkheden zoals de opening van een huiskamer waar mensen terecht kunnen met vragen en een opvanghuis waar vrouwen voor 3 maanden kunnen verblijven wanneer zij uit de seksindustrie willen stappen. Om ondermijning – waaronder auteurs mensenhandel ook schalen – aan te pakken heeft de gemeente zich aangesloten bij MMA.

6.2 Beeld op papier

In deze paragraaf lichten we toe hoe het beleid met betrekking tot de aanpak van mensenhandel in gemeente I er op papier uitziet. Hierin maken we onderscheid tussen regionaal en lokaal beleid.

6.2.1 Regionaal beleid

In 2020 hebben gemeenten – waaronder gemeente I – een regionaal veiligheidsplan vastgesteld. Dit veiligheidsplan is gebaseerd op het regionale risicoprofiel, het regionale beleidsplan en het regionaal crisisplan. De drie plannen zijn bij elkaar gebracht in één document dat moet gelden als basis van de integrale aanpak van onder andere ondermijning. In het meest recente coalitieakkoord is te lezen dat gemeente I extra investeert in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, waaronder zij ook mensenhandel schalen. Het ZVH actief in de regio heeft een aantal jaar geleden een projectaanpak mensenhandel ontwikkeld. Het landelijke programma ‘Samen tegen mensenhandel’ is hierbij als kader gebruikt. Doel van het project is het realiseren van een toekomstbestendige integrale aanpak rondom mensenhandel in de hele regio. Uitgangspunten van de projectaanpak zijn: 1) gezamenlijk optrekken op alle niveaus, 2) laagdrempelig werken, 3)

iedere gemeente neemt haar verantwoordelijkheid en 4) de aanpak moet effectief maar ook efficiënt en betaalbaar zijn. De projectaanpak is opgebouwd in vijf samenhangende onderdelen, gebaseerd op 'Samen tegen mensenhandel' en aangevuld met input van regionale ketenpartners. De onderdelen zijn op hoofdlijnen beschreven, om in de praktijk ruimte te bieden aan het beoordelingsvermogen van ervaren ketenpartners. De vijf onderdelen bestaan uit: preventie, werkproces, deskundigheidsbevordering, daderaanpak en monitoring/sturing/publicatie.

De gemeenten in de regio hebben de ketenregie mensenhandel ondergebracht bij het ZVH. Daarnaast heeft gemeente I coördinatie van zorg voor slachtoffers ook belegd bij het ZVH. In de huidige aanpak loopt al een aantal goede initiatieven op het gebied van mensenhandel. Zo zitten TMM, de zorgcoördinatoren en de ketenregisseur tweewekelijks bij elkaar aan tafel tijdens het Drieluik overleg. Gemeente I lijkt – in vergelijking met andere gemeenten in de regio – voorop te lopen in de aanpak mensenhandel. Gemeente I had bijvoorbeeld als enige in de regio de zorgcoördinatie mensenhandel georganiseerd, op het moment dat het ZVH de projectaanpak ontwikkelde. De behoefte aan sturing en ondersteuning vanuit het ZVH voor (de ontwikkeling van) de aanpak mensenhandel is daarmee vermoedelijk groter bij andere gemeenten dan voor gemeente I.

In het tweewekelijks Drieluikoverleg bespreken TMM, de zorgcoördinatoren en de ketenregisseur signalen mensenhandel vanuit de hele regio. Hier vindt triage plaats, worden casussen gevolgd en geven partijen opvolging aan signalen. De ketenregisseur en de zorgcoördinatoren vallen onder het ZVH. Het ZVH heeft een meldroute opgesteld en gedeeld met – bij de aanpak van mensenhandel – betrokken partijen. De meldroute is als volgt opgebouwd:

1. Aandachtsfunctionaris van gemeente of andere organisatie ontvangt een melding van een signaal mensenhandel.
2. Aandachtsfunctionaris geeft deze melding door aan de ketenregisseur of zorgcoördinatoren.
3. Signalen van arbeidsuitbuiting worden doorgegeven aan de inspectie SZW (voorloper van de NLA).
4. Het Drieluikoverleg geeft een terugkoppeling aan de aandachtsfunctionaris.

6.2.2 Lokaal beleid

In het meest recente actieprogramma ondermijning spreekt gemeente I uit specifiek in te zetten op een aantal thema's, waarvan mensenhandel er één is. De doelen van het programma zijn als volgt: het vergroten van inzicht in de aard en omvang van de problematiek en het formuleren van een integrale programma-

aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting vóór 2022. In het projectvoorstel mensenhandel beschrijven betrokken partijen dat veelal versnipperd te werk wordt gegaan. Partijen hebben volgens hen onvoldoende kennis van het onderwerp en mogelijkheden tot optreden. Daarnaast is het aanbod van preventie en zorg volgens hen onvoldoende. De gemeente is hiervan op de hoogte en heeft de aandachtspunten in haar voorstellen verwerkt.

Recentelijk is een centraal registratiepunt voor mensenhandelzaken in het leven geroepen. Voorheen verzamelden partners hun eigen registraties en werden de cijfers niet met elkaar gedeeld. Sinds de invoering van dit centrale meldpunt kan gemeente I uitspraken doen over de omvang van de geregistreerde mensenhandelzaken binnen de gemeente.

Vier gemeentelijke rollen

Gemeente I ziet voor zichzelf de volgende rollen in de aanpak van mensenhandel.

- **Signaleerder.** De gemeente heeft een belangrijke rol in het signaleren van mensenhandel. Essentieel is daarbij dat medewerkers in het bezit zijn van voldoende kennis over mensenhandel.
- **Beleidsmaker.** In het beleidskader Veiligheid van 2021-2024 is het opstellen van een aanpak mensenhandel geprioriteerd onder de ambitie ‘ondermijning steviger aanpakken’. In dit actieprogramma is vastgelegd wat in deze periode bereikt en wat daarvoor gedaan moet worden. Hiermee voldoet gemeente I aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel.
- **Regisseur van de integrale aanpak.** De gemeente staat in contact met de verschillende partners en is daarom belangrijk in de integrale aanpak. De gemeenten in deze regio hebben het ZVH de opdracht gegeven deze verbinding te organiseren.
- **Verantwoordelijkheid voor zorg en opvang van slachtoffers.** Gemeente I is financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Gemeente I voldoet al geruime tijd aan de voorwaarden voor het ‘Basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel’ zoals beschreven in het kader aanpak mensenhandel van de VNG, namelijk: 1) het werken aan actieve signalering, 2) aanstellen van een aandachtsfunctionaris en 3) gemeentelijk beleid en lokale regelgeving ter ondersteuning van de aanpak mensenhandel.² Om de aanpak van mensenhandel in gemeente I een extra impuls te geven is het noodzakelijk het aantal aandachtsfunctionarissen uit te breiden en de inzet van de functionarissen te intensiveren. Inmiddels blijkt uit de gesprekken dat het aantal aan-

dachtsfunctionarissen binnen de gemeente gegroeid is. Op dit moment zijn twee aandachtsfunctionarissen aangewezen, afkomstig van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en Zorg en Veiligheid. Tevens schrijft gemeente I dat periodiek voorlichting en trainingen verzorgd worden voor bestuurders en medewerkers van de gemeente. In 2022 hebben alle medewerkers met burgercontact een basistraining gevolgd. Ook ontwikkelt de gemeente signaalkaarten met handelingskader voor verschillende organisaties en instellingen die met burgers in contact staan. Daarbij investeren ze in het vergroten van het signalerend vermogen van inwoners, bijvoorbeeld door middel van bewustwordingscampagnes. De aandachtsfunctionaris heeft samen met de afdeling Economische Zaken in 2022 voorlichtingsbijeenkomsten voor hotelpersoneel georganiseerd om te informeren over gedwongen sekswerk en mensenhandel. De gemeente voert een actief sekswerkbeleid. Toezichthouders gespecialiseerd in sekswerk houden periodieke controles in de vergunde sector van de sekswerkindustrie. Daarnaast voeren de toezichthouders gezamenlijk met een verpleegkundige van de GGD intakegesprekken met solliciterende sekswerkers. Tijdens het gesprek kunnen toezichthouders mogelijke vroegtijdig signalen van dwang of uitbuiting herkennen. Signalen voortkomend uit deze intakegesprekken geeft de toezichthouder door aan de ketenregisseur mensenhandel.

Doelen van beleid

De gemeente heeft vijf ambities uitgesproken. De lokale aanpak mensenhandel moet:

1. Bewustwording vergroten;
2. Het zicht op aard en omvang vergroten;
3. Dader- en slachtofferschap voorkomen;
4. Barrières opwerpen voor mensenhandelaren;
5. Slachtoffers zo snel mogelijk de juiste hulp en ondersteuning bieden.

6.3 Vertaling naar de praktijk

Om een beeld te kunnen optekenen van het mensenhandelbeleid in de praktijk hebben we gesproken met dertien professionals die betrokken zijn bij de aanpak in gemeente I.³ Alle respondenten zijn door de aandachtsfunctionaris aangewezen als relevant voor de aanpak. Daarnaast hebben de onderzoekers een dienst c.q. prostitutiecontrole mee gedraaid met toezichthouders.

Context

Gemeente I wordt regelmatig geconfronteerd met casuïstiek gerelateerd aan mensenhandel. In de regio is gemeente I daarmee een uitzondering, daar buurgemeenten nauwelijks te maken krijgen met casussen. Signalen van arbeids-, criminele en seksuele uitbuiting passeren allen de revue, waarvan de laatste het meest dominant aanwezig is. Gemeente I kent een grote vergunde seksindustrie met raamprostitutie, waar gespecialiseerde toezichthouders van de gemeente wekelijks toezicht houden. De meeste signalen van seksuele uitbuiting komen echter voort uit de onvergunde sector. Ketenpartners geven aan veel signalen van criminele uitbuiting te herkennen bij jongeren. Aandachtsfunctionarissen zien deze signalen alleen niet terug in de meldingen. Een politiefunctionaris nuanceert de uitspraken van ketenpartners:

“Dan zijn er allerlei professionals die dan zeggen: we hebben wel slachtoffers. Dan vraag ik me af: wie dan? En dan komen ze soms met voorbeelden waarvan wij zeggen dat dat helemaal geen vorm van uitbuiting is. Maar als je dan aan onderzoekers wel vertelt dat je slachtoffers hebt, dan heb je een compleet ander beeld dan wanneer wij naar [artikel] 273f kijken.”

TMM vermoedt dat zij nog signalen misloopt bij jongeren verweven in de drugs-criminaliteit. In opdracht van gemeente I lopen verschillende onderzoeken om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van deze signalen. Verder kent gemeente I verschillende industrieterreinen waar geregeld signalen van arbeids-uitbuiting vandaan komen. Respondenten vermoeden dat ook voedselketens betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit: *“Dan zie je toch wel vaak 6 à 7 jongens in een kebaptent staan zonder klandizie. Goh, hoe kan dat? ... Daar krijgen we de vinger nog niet achter.”* Betrokkenheid van mensenhandel sluiten zij niet uit. Tot slot signaleren toezichthouders regelmatig jonge drugsdealers die mogelijk slachtoffer van criminele uitbuiting zouden kunnen zijn.

Het valt op dat professionals overwegend positief zijn over de lokale aanpak van mensenhandel en de inzet van de gemeente. Gemeente I is groot en heeft veel financiële middelen ter beschikking gesteld voor de aanpak van ondermijning, waaronder zij ook de aanpak van mensenhandel schalen. In tegenstelling tot medewerkers van gemeente II en III, zo zal later blijken, hebben medewerkers van gemeente I meer tijd en ruimte om zich in te kunnen zetten voor de portefeuille mensenhandel. Zij kunnen expertise opbouwen en deze regelmatig ‘trainen’ met nieuwe casuïstiek.

Ontwikkeling beleid

Gemeente I loopt in vergelijking met andere gemeenten in de regio, maar ook elders in het land voorop in de aanpak mensenhandel, aldus een specialist bij TMM. Kort na de opheffing van het bordeelverbod is de gemeente gestart met het zelfstandig inrichten van sekswerkbeleid en, vervolgens ook, mensenhandelbeleid. Een reeks misstanden in de vergunde seksindustrie heeft deze ontwikkeling gestimuleerd. Gezien zij voorop lopen in deze ontwikkeling ligt de focus van gemeente I op het lokale mensenhandelbeleid.

Het mensenhandelbeleid is in recente jaren hernieuwd, naar de maatstaven van het Kader Aanpak Mensenhandel van de VNG.⁴ Lokale en regionale ketenpartners – zoals ketenregisseur, de zorgcoördinatoren, TMM en het Leger des Heils – hebben hiervoor input geleverd. Gemeente I heeft twee aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangewezen. Een beleidsmedewerker van de afdeling OOV die zich bezighoudt met de casuïstiek, en één beleidsadviseur van afdeling Zorg en Veiligheid die zich bezighoudt met beleidsmatige taken en opvang. Verder kennen de afdelingen Burgerzaken, Wonen en Toezicht en Handhaving een ambassadeur mensenhandel. De ambassadeurs zijn in leven geroepen omdat de drempel voor medewerkers naar de aandachtsfunctionarissen te hoog bleek in zo'n grote organisatie. Het ambassadeursysteem is ingebed bij deze drie afdelingen omdat zij de meeste signalen verstrekken. De ambassadeurs verzamelen signalen van mensenhandel binnen hun afdeling en communiceren dit naar de aandachtsfunctionarissen. Ambassadeurs en toezichthouders weten de aandachtsfunctionarissen goed te bereiken, aldus respondenten. Professionals zijn zeer te spreken over de betrokkenheid van de aandachtsfunctionarissen bij de thematiek. Zij geven de aanpak en netwerkbinding een impuls.

De gemeente geeft al een aantal jaar uitvoering aan de aanpak mensenhandel. Zo zijn verschillende afdelingen expliciet betrokken bij de signalering van misstanden. Binnen afdeling Toezicht en Handhaving is één team onder andere verantwoordelijk voor het toezicht op de seksindustrie. Twee van de toezichthouders zijn specifiek opgeleid in het prostitutietoezicht. Zij handhaven op grond van de APV, houden toezicht op de vergunde sector en voeren controles uit bij sekswerk vanuit huis. Toezichthouders krijgen de ruimte om na een melding ook te investeren in contact met sekswerkers of potentiële slachtoffers van seksuele uitbuiting. De meeste signalen van mensenhandel verzamelen zij tijdens controles naar (onvergund) sekswerk vanuit huis. Toezichthouders krijgen weinig signalen binnen vanuit de vergunde sector. Zij vermoeden dat de intakegesprekken met sekswerkers en nauwe contacten met sekswerkers en kamerverhuurders deels voorkomen dat mensenhandelaren hun voet tussen de deur krijgen.

Verder werken de vergunde sekswerkers met een pasjessysteem, waardoor ze bij toezichthouders bekend zijn. De gesprekken, nauwe contacten en pasjes zouden tevens een afschrikwekkende werking kunnen hebben voor mensenhandelaren om zich in gemeente I te vestigen, aldus toezichthouders.

Ook team Parkeerhandhaving is nauw betrokken als signaleerder. Met de scanauto's rijden parkeerhandhavers door alle straten van de gemeente en signaleren opvallendheden, zoals: *"We zien elke keer Roemeense kentekens in deze straat staan... of 'ik rij op een industrieterrein en zie allemaal waslijnen achter een fabrieksgebouw. Dat is toch raar', of allerlei kookgerei en bbq spullen."* Een apart team is recent opgericht om deze onlogische signalen – veelal met betrekking tot clandestiene pandjesbazen – uit te lopen. Dergelijke signalen wijzen doorgaans met name op arbeidsuitbuiting.

Gemeente I heeft veel financiële middelen vrijgemaakt voor de aanpak van ondermijning, waar zij het thema mensenhandel aan ophangen. *"Dat is het voordeel van een grote stad zijn met meer middelen"*, aldus een respondent. De financiële middelen zijn echter grotendeels toegewezen aan de afdeling OOV en niet geïnvesteerd in uitvoerende partijen zoals afdeling Toezicht en Handhaving. Professionals wijzen erop dat de aanpak mensenhandel niet enkel is belegd bij de afdeling OOV, maar door een verscheidenheid aan partijen wordt gedragen. Zo legt een respondent uit: *"Casussen vragen om een multidisciplinaire aanpak, dan moet je ook multidisciplinair investeren."* Om de balans tussen enerzijds beleid en uitvoering en anderzijds zorg en veiligheid te behouden, beredeneren respondenten dat het geld ook elders benut kan worden. Zij noemen bijvoorbeeld trainingen voor toezichthouders en meer fte aan uitvoerende partijen of de afdeling Zorg en Veiligheid.

Respondenten zijn het unaniem eens: gemeente I heeft een goede basis gelegd voor een werkende keten en voldoet geruim aan het basisniveau aanpak mensenhandel. Sleutelpartijen weten elkaar te vinden en hebben kennis van de thematiek. Om het zicht op de problematiek te vergroten is het van belang dat meer signalerende partijen onderdeel worden van de keten.

Regionale samenwerking

De ketenregisseur en zorgcoördinatoren werken allen onder het dak van het ZVH. Zij opereren als team en beschikken over een gezamenlijke mailbox mensenhandel. Tijdens een tweewekelijks Drieluik overleg zitten zij samen met TMM om signalen mensenhandel in de regio te bespreken. Daarnaast vindt een periodiek overleg plaats met dezelfde partners van buurregio's binnen de politie-regio. Hier sluiten ook samenwerkingspartners aan als het RIEC, de NLA en het

OM. Op beleidsniveau vinden verschillende regieoverleggen plaats met dezelfde stakeholders. Buiten de overleggen hebben TMM, de ketenregisseur en de zorgcoördinatoren ook wekelijks contact over trainingen en casuïstiek. Zij stemmen af wie de beste kaarten heeft om een casus op te pakken: *“Strafrecht heeft lang niet altijd de beste kaarten om iets te doen, vaak zit er ook gewoon een hulpvraag of iets anders achter waardoor het beter bij de ketenregisseur of de zorgcoördinator ligt”* aldus een politiefunctionaris.

De ketenregisseur is verantwoordelijk voor het inrichten van de regionale ketenaanpak. Met betrekking tot de ontwikkeling van deze aanpak doet de ketenregisseur regelmatig een beroep op de VNG. Vanuit de ketenregisseur kregen gemeenten de opdracht om mensenhandelbeleid op te stellen dat voor 80% overeenkwam met buurgemeenten. De overige 20% liet ruimte over om aan te sluiten aan de lokale praktijk, bijvoorbeeld middels input vanuit ketenpartners. De gestroomlijnde lokale plannen dienen als basis voor een regionale aanpak. Zoals eerder beschreven focust gemeente I zich op de lokale aanpak mensenhandel. Gemeente I is de grootste gemeente in de regio en heeft daarmee ook beschikking tot meer middelen en mensen dan buurgemeenten. De gemeente ervaart daarnaast weinig betrokkenheid van buurgemeenten in de regionale aanpak en merkt op dat inspanningen van de ketenregisseur op dit punt in het proces vooral deze buurgemeenten kunnen dienen. Momenteel doet gemeente I met name een beroep op de zorgcoördinatoren bij casuïstiek. Aangezien de regionale aanpak wat trager van de grond komt dan gemeente I zou willen, richten zij zich nu voornamelijk op de eigen lokale aanpak. Respondenten geven tegelijkertijd aan dat hier nog winst te behalen valt. Een overstijgend onderwerp als mensenhandel *“moet je helemaal niet lokaal willen aanpakken, want dan ben je totaal niet effectief”*, aldus een respondent.

Een knelpunt in de samenwerking tussen regionale en lokale partijen noemen partners gegevensdeling. Het knelpunt is tweeledig. Ten eerste is gegevensdeling tussen gemeenten niet mogelijk. Wanneer een toezichthouder in een gemeente elders in het land een mutatie maakt van een vermoeden van mensenhandel in het gemeentelijke registratiesysteem, is deze informatie niet beschikbaar buiten de gemeentegrenzen. Wanneer de verdachte persoon verplaatst naar gemeente I, zijn toezichthouders en de politie niet op de hoogte van eerdere activiteiten. Enkel wanneer de toezichthouder het signaal meldt aan de politie – wat zelden gebeurt – en deze een mutatie in het politiesysteem maakt kan de politie elders deze informatie tot zich nemen. Bij een eerste controle kunnen instanties zelden uitbuiting vaststellen, daar zijn meerdere controles voor nodig: *“Pas als je een groep gaat volgen ... krijg je in de gaten dat die gewoon continu verplaatst wordt van*

A naar B naar C, dat hier iets achter zit.” Een landelijke registratieplicht waar ook toezichthouders hun informatie in kwijt kunnen zou dit probleem grotendeels oplossen, aldus een specialist van TMM. Andere respondenten vrezen daarentegen dat een dergelijke registratieplicht sekswerkers uit het zicht van de vergunde sector duwt.

Ten tweede weerhoudt de – angst voor de – AVG partners ervan informatie omtrent een potentieel slachtoffer te delen. Met name zorgpartijen en Veilig Thuis zouden zich daardoor terughoudend opstellen. Onduidelijkheid rondom de kaders waarbinnen gedeeld mag worden en angst voor het ten onrechte delen van gegevens leidt tot handelingsverlegenheid en frustraties.

Prostitutiecontroles

TMM en toezichthouders voeren eens per maand een integrale controle uit. Hierbij sluiten ook verschillende hulpverleners aan. Daarnaast voeren TMM en toezichthouders afzonderlijk controles uit. Beide partijen gebruiken hier de webcrawler voor, waarop ze zoeken naar verdachte advertenties. Het doel van de twee controles verschilt. Toezichthouders houden toezicht op onvergund sekswerk en TMM probeert misstanden op te sporen. Gezien het hoge aantal seksadvertenties kunnen de toezichthouders een selectie op basis van risicoprofielen aanbrengen. Wanneer de toezichthouders een vermoeden hebben van seksuele uitbuiting, zoeken zij gemakkelijk contact met TMM. Zo nodig komen specialisten direct ter plaatse. De relatie tussen de partijen werkt ook de andere kant op. Wanneer TMM te weinig aanwijzingen voor seksuele uitbuiting heeft, zetten politiefunctionarissen de melding door naar de toezichthouders. Signaleren toezichthouders onvergund sekswerk vanuit huis dan schakelen zij ook een zorgpartij in die een zorgnetwerk opzet. In het onderzoek dat daarop volgt komt het meermaals voor dat deze zorgpartij alsnog signalen van mensenhandel op het spoor herkent. Vanuit hen is dan snel het contact met de zorgcoördinatoren gelegd.

Sinds 2020 regelen alle gemeenten in de regio zelfstandig het bestuurlijk toezicht. TMM blijft beschikbaar voor ondersteuning. Toezichthouders in gemeente I zijn ervaren in het toezichthouden op de hele seksindustrie. Zij zijn een vertrouwd gezicht bij sekswerkers, die hun verhaal bij de toezichthouders kwijt kunnen, aldus een prostitutie maatschappelijk medewerker. Sekswerkers constateren tegelijkertijd dat gemeente I meer controles houdt dan andere steden.

Samenwerking op casusniveau

Signalen van mensenhandel kunnen op verschillende manieren door de keten lopen. De aandachtsfunctionarissen verkrijgen signalen via de ambassadeurs,

toezichhouders, sociale wijkteams of andere medewerkers van de gemeenten, of MMA-meldingen. Het komt ook voor dat zij door de zorgcoördinatoren gebeld worden met de vraag of zij meer informatie kunnen verzamelen over een bepaalde casus. Zodra een signaal binnenkomt verrijkt de uitvoerende aandachtfunctionaris dit. Hiervoor schakelt de medewerker ook altijd met de politie om te bespreken of zij ook al met de zaak bezig zijn en welke maatregelen ze kunnen treffen. Verder biedt een aantal overlegtafels het podium om signalen te bespreken met ketenpartners. TMM, de zorgcoördinatoren en de ketenregisseur bespreken signalen op regionaal niveau tijdens het Drieluikoverleg. Tijdens de overlegtafel mensenhandel bespreken partners lokale signalen. Hier sluiten onder andere ook de aandachtfunctionarissen, TMM, zorgcoördinatoren, ketenregisseur en Veilig Thuis aan. Daarnaast kunnen signalen van mensenhandel ook tijdens de casustafels ondermijning van het RIEC naar voren komen. De aandachtfunctionaris sluit ook aan bij dit overleg en kan vanuit daar de signalen verrijken. De verrijkte signalen zet de aandachtfunctionaris vervolgens door naar het ZVH.

Op basis van de gevoerde gesprekken constateren we dat ambassadeurs en ketenpartners niet altijd direct een signaal doorzetten naar de aandachtfunctionarissen of het ZVH. Alvorens het doorsturen willen de partners een signaal eerst verrijken of er enigszins zeker van zijn dat een signaal gegrond is. Zij geven aan niet onnodig signalen te willen delen en terughoudend te zijn in het delen van gegevens, uit angst iemand ten onrechte als slachtoffer of dader te bestempelen. Een systeem van ambassadeurs kan goed werken, maar is tegelijkertijd kwetsbaar voor individuele beslissingen. Het is van belang duidelijke afspraken omtrent het doorzetten van signalen te maken. Respondenten benoemen dat een terugkoppeling vanuit de aandachtfunctionaris aan een melder hen tevens zou kunnen stimuleren sneller en vaker te melden.

De politie krijgt de meeste meldingen binnen via de eigen politieorganisatie. De politiemutaties worden iedere nacht door de intelligence-afdeling doorzocht op mogelijke situaties van uitbuiting. Deze zoektocht in BVH genereert de meeste vermoedens. Aangezien de opsporingsonderzoeken in Summ-IT artikel -9-informatie bevatten is het niet mogelijk hier een query over te draaien. In theorie zou ieder opsporingsonderzoek in Summ-IT ook in BVH moeten staan. De praktijk wijst echter anders uit. Zo zijn sommige afdelingen huiverig om informatie te delen in BVH en daarmee toegankelijk te maken voor alle politiecollega's. Een specialist van TMM geeft aan maandelijks herinneringen te sturen naar collega's om een melding te maken van potentiële slachtoffers geregistreerd

in Summ-IT. Ieder (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel meldt TMM aan bij de zorgcoördinatoren.

Overige partijen zoals de prostitutie maatschappelijk werker en het Leger des Heils geven signalen van mensenhandel direct door aan het ZVH. We constateren dat Veilig Thuis eveneens veel signaleert, maar dat deze signalen nog niet de politie of het ZVH bereiken. Zij zijn nog niet actief betrokken bij de huidige aanpak.

Tezamen beschikken TMM, de ketenregisseur en de zorgcoördinatoren over een totaaloverzicht van geregistreerde signalen mensenhandel in de regio. Tijdens het Drieluikoverleg bespreken zij welke maatregelen getroffen moeten worden en welke partij aan zet is.

Kennis en bewustwording

Het gros van de betrokken lokale en regionale partijen beschikt over kennis over het thema mensenhandel en het herkennen van mogelijke signalen. Binnen de gemeente hebben de aandachtsfunctionarissen, medewerkers van de afdeling Burgerzaken en toezichthouders een meerdaagse training ketensamenwerking gevolgd. De ketenregisseur en zorgcoördinatoren verzorgden deze trainingen. Enkele vertegenwoordigers van TMM, NLA, het Leger des Heils, Halt, de wijkteams en Veilig Thuis leverden input voor de training om deze aan te laten sluiten bij de lokale praktijk. Ambassadeurs zorgen ervoor dat de training herhaald wordt bij een nieuwe lichterij medewerkers. Buiten de gemeente bieden ook verschillende signalerende partijen hun medewerkers de mogelijkheid opleidingen te volgen. Ofwel vanuit eigen initiatief, ofwel door een besluit van hogerop. Het ZVH heeft voor het komend jaar meerdere trainingen op de planning staan. Zo moeten alle sociale wijkteams opgeleid worden en bieden ze opfriscursussen aan. Verder is TMM verantwoordelijk voor het opleiden van politiefunctionarissen. Op aanvraag dragen zij ook bij aan trainingen gegeven door het ZVH.

Respondenten benoemen dat de interne en externe meldroute regelmatig onder de aandacht gebracht moet worden. Om in te spelen op de hoge doorstroom van personeel bij de gemeente maar ook bij andere instanties, is herhaling van deze protocollen essentieel.

CoMensha

Voornamelijk regionale partijen als TMM, de zorgcoördinatoren en de ketenregisseur schakelen CoMensha in omtrent beleid, voor advies of opvangplekken. Signalerende partijen zoals Veilig Thuis vinden ook de weg naar CoMensha bij vragen omtrent casuïstiek. Van alle respondenten geeft enkel TMM aan signalen

door te zetten naar CoMensha, op basis van de vijf criteria. Het ZVH geeft aan zelf weinig signalen door te geven aan CoMensha, omdat zij er doorgaans op vertrouwen dat TMM dat al doet. Zij vermoeden dat *“alleen de sterkste aanwijzingen doorgegeven [worden] aan CoMensha.”* De politie heeft immers geen toestemming nodig van het slachtoffer om te melden, omdat zij informatie in het kader van dataverzameling voor het NRM mogen delen. Volgens een specialist van TMM spreken de partijen niet met elkaar af wie uiteindelijk een melding doet aan CoMensha: *“Dat zou wel handig zijn want daarmee voorkom je misschien dat andere partijen van elkaar denken dat er gemeld wordt.”*

De regionale aanpak en verzameling van signalen zorgt er volgens respondenten automatisch voor dat CoMensha minder signalen ontvangt dan voorheen, zoals signalen waarvan is vastgesteld dat geen sprake is van slachtofferschap of zachte signalen. Een respondent: *“We geven minder signalen door, maar bij ons rijzen de signalen de pan uit. Door het lokaal aan te pakken ben je er eerder bij en kan je het sneller vroeg signaleren.”* Het landschap is veranderd en nieuwe partijen zijn betrokken bij de aanpak van mensenhandel. Professionals vragen zich af of de rol van CoMensha in de huidige vormt past binnen dit veranderde landschap.

6.4 Op zoek naar een meldpunt

In de zoektocht naar de juiste meldroute doorlopen we de volgende stappen:

Stap 1

Allereerst voeren we via internet de naam van gemeente I in met daarbij de woorden ‘mensenhandel’ en ‘melden’. Op Google staat niet weergegeven hoeveel hits de zoektermen opleveren. In plaats daarvan staat direct bovenaan de zoekpagina dat melden kan via Meld Misdaad Anoniem. Het bericht, afkomstig van de website van CoMensha, vertelt dat we ofwel telefonisch contact kunnen opnemen met M. ofwel dat we het vermoeden van mensenhandel online kunnen melden.

Stap 2

We gaan verder naar het eerste zoekresultaat. Dit zoekresultaat leidt ons niet naar een meldpunt van een regionale organisatie, maar naar landelijke informatie over het melden van signalen van mensenhandel, de Wegwijzer mensenhandel. Het betreft een algemene pagina van de Rijksoverheid waarop mogelijkheden staan om melding te maken van mensenhandel. Een eerste mogelijkheid beschrijft dat bij een vermoeden van mensenhandel telefonische melding gemaakt kan worden bij de plaatselijke politie. Bij een aangifte van mensenhan-

del of gerichte informatie doet de politie altijd onderzoek naar de verdachte(n). Een tweede mogelijkheid betreft het melden bij de Inspectie SZW, de vroegere naam van de NLA. Bij een vermoeden van arbeidsuitbuiting kunnen mensen telefonisch melden. Wanneer een melding doen een gevaar voor de melder kan opleveren, dan kunnen ze contact opnemen met Team Criminele Inlichtingen van de Inspectie SZW. Ten derde benoemt de organisatie dat men anoniem melding kan doen via MMA. Als laatste noemen ze CoMensha, zij bemiddelen voor slachtoffers naar opvang en hulpverlening en bieden informatie en advies.

Stap 3

Het tweede zoekresultaat leidt ons opnieuw naar een algemene website van de Rijksoverheid, de Wegwijzer mensenhandel. Binnen de wegwijzer worden we doorgestuurd naar de pagina zorgcoördinatoren. Bovenaan de pagina staat hoe je in contact kan komen met TMM. Daarbij lichten ze op deze pagina toe dat de gemeenten en ketenpartners de aanpak tegen mensenhandel bij het ZVH hebben ondergebracht. Vervolgens leggen ze uit waar de zorgcoördinatoren en ketenregisseur zijn ondergebracht en wat zij precies doen.

Stap 4

Het derde en laatste zoekresultaat leidt ons naar het actieprogramma mensenhandel van gemeente I. In dit actieplan lichten ze vooral toe hoe de aanpak van mensenhandel er in gemeente I uit ziet, maar niet waar je als burger kan melden. Ze benoemen een aantal keer dat vanuit het ZVH een externe meldroute is opgesteld waardoor het voor iedereen duidelijk zou moeten zijn waar en hoe zij signalen kunnen melden. In dit actieplan wordt niet genoemd waar je die externe meldroute kan vinden en hoe je direct melding kan maken.

Op basis van een eigen zoektocht concluderen we dat de externe meldroute voor signalen van mensenhandel binnen gemeente I verloopt via MMA en de Wegwijzer Mensenhandel. Daarnaast is altijd de mogelijkheid om via de politie een melding te maken. Een lokaal meldpunt ontbreekt, echter wordt wel verwezen naar een externe meldroute vanuit het ZVH, maar daaruit wordt niet duidelijk hoe je direct melding kan maken.

6.5 Reflectie en lessen

Op basis van deze casestudie concluderen we dat de aanpak van mensenhandel in gemeente I duidelijk is ingebed in beleidstukken, bekend is binnen de gemeente en bij relevante partners en actief uitgevoerd wordt. Na de opheffing van het

bordeelverbod – en gestimuleerd door een reeks misstanden in de vergunde seks-industrie – is de gemeente gestart met het zelfstandig inrichten van een seks-werk- en mensenhandelbeleid. Sindsdien stelt de gemeente ruime middelen en mensen ter beschikking voor de aanpak ondermijning, waaronder zij ook de aanpak van mensenhandel schalen. Zo heeft de gemeente ook geïnvesteerd in toezichthouders prostitutie, die ook opgeleid zijn in het signaleren van misstanden. De aanpak is gebaseerd op regionale plannen, aangevuld met lokale expertise. Door continue casuïstiek kunnen gespecialiseerde medewerkers van de gemeente regelmatig ‘trainen’ en expertise opbouwen. De ketensamenwerking verloopt daardoor goed en partijen weten elkaar grotendeels te vinden. Aandachtspunten voor de aanpak liggen met name in het betrekken van (meer) signalerende partijen in de keten, de verdeling van financiën, de regionale aanpak en het aanleveren van meldingen aan CoMensha. Vanwege de grote hoeveelheid casuïstiek trachten de aandachtsfunctionarissen en ambassadeurs signalen eerst te verrijken, voordat ze deze te pas en te onpas doorzetten naar de zorgcoördinator of ketenregisseur. Om een representatief overzicht van signalen van mensenhandel te behouden, is dit echter niet wenselijk.

Al met al loopt gemeente I in vergelijking met buurgemeenten voor in de ontwikkeling van deze aanpak en kan een kartrekkende rol spelen in de regionale aanpak. We kunnen enkele lessen optekenen op basis van deze casestudie:

1. Intakegesprekken met sekswerkers kunnen helpen om vroegtijdig signalen van dwang of uitbuiting te herkennen en kunnen een barrière vormen voor mensenhandelaren om zich ergens te vestigen.
2. Maak een specialisme van toezichthouden op de seksindustrie, industrie-terreinen en schimmige panden: *“Maak echt capaciteit vrij voor specifiek deze vormen. Het is aangrijpend en vergt veel energie en tijd. Als een boa dit naast alle andere taken moet doen, dan kun je het niet naar behoren doen.”*
3. Melders kunnen terughoudend zijn in het delen van gegevens van een nog niet vastgesteld slachtoffer, uit angst iemand onterecht te bestempelen als slachtoffer of dader. Onvoldoende kennis over de consequenties van het doen van een melding versterken deze terughoudendheid. Het is wenselijk medewerkers voor te lichten over wat er gebeurt met het signaal en de gegevens.
4. Bouw een terugkoppeling in aan een melder, op ieder niveau. Vanuit het Drieluikoverleg krijgt de aandachtsfunctionaris een terugkoppeling. De aandachtsfunctionaris geeft een terugkoppeling aan de ambassadeur of

- toezichthouder. Enzovoorts. Op deze manier stimuleer je melders signalen door te zetten en vergroot je de betrokkenheid van medewerkers.
5. Verschillende interpretaties van AVG leiden tot frustratie en handelingsverlegenheid. Leg vooraf duidelijke afspraken vast.
 6. Gegevensdeling over gemeentegrenzen is momenteel niet mogelijk. Eén landelijk register voor toezichthouders en politiefunctionarissen zou het zicht op mogelijke slachtoffers kunnen vergroten.
 7. Regio-overstijgende overlegstructuren, met gedegen convenanten, kunnen problemen met grensoverschrijdende gegevensdeling verhelpen.
 8. Vanuit de praktijk is behoefte aan een piketdienst voor zorgcoördinatie en bedden zonder contra-indicaties. Zorgcoördinatoren hebben geen landelijk overzicht van beschikbare bedden en zijn buiten kantoor tijden niet bereikbaar voor de politie. Respondenten zien hier een rol weggelegd voor CoMensha.
 9. Spreek na casusoverleggen af wie uiteindelijk de melding bij CoMensha doet. Daarmee voorkom je dat partijen van elkaar denken dat de ander meldt.
 10. Gemeente I is al verder gevorderd in de ontwikkeling en implementatie van het mensenhandelbeleid. Hierdoor leunt gemeente I minder op regionale functies als de zorgcoördinator en ketenregisseur. De relatie heeft dan logischerwijs veelal betrekking op casuïstiek.

Eindnoten

1. VNG, z.d.b.
2. VNG, 2021.
3. We hebben gesproken met de volgende partijen: twee aandachtfunctionarissen mensenhandel, de ketenregisseur (sprak ook namens de zorgcoördinatoren), twee specialisten van TMM, hoofd toezicht en handhaving, twee toezichthouders, twee medewerkers van Veilig Thuis, hoofd burgerzaken, prostitutie maatschappelijk werker en een projectleider mensenhandel van Leger des Heils.
4. VNG, 2021.



Gemeente II

Met minder dan 30.000 inwoners is gemeente II een kleine gemeente.¹ Voorafgaand aan het onderzoek verwachtten we dat gemeente II beleid op papier heeft, waarvan de praktische uitwerking nog in ontwikkeling is. In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van gemeente II op basis van: nieuwsberichten, beleidsstukken en officiële documenten, interviews met relevante professionals en een online zoektocht naar een meldpunt. Ondanks verschillende pogingen is het niet gelukt om binnen de onderzoeksperiode een dienst met toezicht en handhaving mee te draaien. Het blijft onduidelijk of de gemeente in deze periode geen diensten heeft gedraaid of dat zij geen mogelijkheid zagen de onderzoekers mee te nemen. Bevindingen op basis van deze diensten ontbreken dus in dit hoofdstuk. In een afsluitende paragraaf tekenen we de lessen op die we kunnen trekken uit deze casestudie.

7.1 Een beeld op basis van mediaberichten

Een zoekopdracht op LexisNexis heeft 12 hits opgeleverd. De inhoud van deze artikelen hebben we nader bekeken, waarna 4 artikelen relevant bleken voor het onderzoek.

De geregistreerde criminaliteit is in gemeente II sinds 2017 afgenomen, wat betekent dat er over het algemeen minder meldingen van criminaliteit zijn binnengekomen. In de mediaberichten komt één casus van mensenhandel naar voren waarbij politie meerdere personen verdacht van gedwongen sekswerk en uitbuiting. Auteurs vermoeden dat in de afgelopen jaren mogelijk meer sprake is geweest van seksuele uitbuitingszaken, maar over meer concrete zaken is in de mediaberichten niets te lezen. Daarnaast heeft gemeente II de leeftijd voor het verrichten van sekswerk verhoogd van 18 naar 21 jaar en zich aangesloten bij MMA. Burgers kunnen hier anoniem melding doen van (vermoedelijke) crimi-

naliteit. Medewerkers van de afdeling OOV krijgen hierdoor naast zicht op de geregistreerde criminaliteit ook zicht op anonieme meldingen.

7.2 Beeld op papier

In deze paragraaf lichten we toe hoe het beleid met betrekking tot de aanpak van mensenhandel in gemeente II er op papier uitziet. Hierin maken we onderscheid tussen regionaal en lokaal beleid.

7.2.1 Regionaal beleid

Gemeente II trekt regionaal met andere gemeenten op in de aanpak van mensenhandel. De verschillende gemeenten werken samen aan het opstellen van een uniform beleid voor de aanpak van mensenhandel. Eén van de regionale speerpunten is dat de gemeenten gezamenlijk willen optrekken om kennis en bewustwording rondom het thema mensenhandel te verbeteren. Mensenhandel is in deze regio een RIEC-thema. Een burgemeester in de regio heeft samen met Taskforce Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit in 2022 voor de komende 4 jaar de koers bepaald voor de aanpak van mensenhandel. In de regionale plannen benadrukken gemeenten dat de aanpak zich niet beperkt tot daders, maar dat zij ook graag partners betrekken die zich richten op de slachtofferzorg. Preventie van dader- en slachtofferschap is daarbij een focuspunt. Door het organiseren van voorlichtingscampagnes willen ze de bewustwording met betrekking tot het thema mensenhandel vergroten en signalering bevorderen.

Daarnaast wil de regio de samenwerking tussen verschillende partners versterken, door barrières over informatiedeling tussen het zorg- en veiligheidsdomein weg te nemen. Hierin is de rol van de ketenregisseur belangrijk. De ketenregisseur is de spil in de regionale samenwerking en dient ketenpartners te ondersteunen in het integraal samenwerken. Het gaat hierbij om de verschillende gemeenten in de regio, de betrokken afdelingen binnen de gemeenten en maatschappelijke organisaties als Veilig Thuis, de politie, de NLA en CoMensha. Daarnaast werkt de ketenregisseur aan een groter bewustzijn van organisaties met een signalerende functie. De ketenregisseur mensenhandel biedt in deze regio ondersteuning aan tientallen gemeenten. Hierbij zal de ketenregisseur zich voornamelijk bezighouden met de praktische uitvoering en borging van het bestuurlijke basisniveau.

7.2.2 Lokaal beleid

Gemeente II zet in 2023 binnen haar veiligheidsbeleid in op verschillende thema's, waaronder het thema mensenhandel. Het plan van aanpak mensenhandel is nog in ontwikkeling en moet nog worden vastgesteld. Gemeente II streeft naar het voldoen aan het 'Basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel' zoals beschreven in het kader voor mensenhandel van de VNG.² Het kader dient als handelingsperspectief voor gemeenten om hun rol binnen de bestuurlijke aanpak van mensenhandel in te vullen en kan dienen als meetlat voor een goede aanpak. Gemeenten voldoen aan het basisniveau als zij inzetten op de volgende drie pijlers.

De eerste pijler is actieve signalering van mensenhandel. Binnen de gemeente kunnen baliedmedewerkers, medewerkers van afdeling burgerzaken, toezichthouders en bestuurlijke inspecteurs signalen van mensenhandel tegenkomen tijdens hun dagelijkse werkzaamheden. De gemeente maakt gebruik van handleidingen en signaalkaarten die het CCV beschikbaar heeft gesteld.

De tweede pijler betreft het aanstellen van een aandachtsfunctionaris mensenhandel binnen de gemeente. Deze aandachtsfunctionaris is bekend met bestuurlijke mogelijkheden tot de aanpak van mensenhandel en weet waar slachtoffers terecht kunnen. De aandachtsfunctionaris verzamelt en ontvangt signalen vanuit de medewerkers van de desbetreffende gemeente en verrijkt deze informatie. De functie van aandachtsfunctionaris is in gemeente II belegd bij een beleidsmedewerker OOV.

De laatste pijler betreft het inrichten van gemeentelijk beleid en lokale regelgeving op de aanpak van mensenhandel. Gemeente II wil zorgdragen om het gemeentelijk beleid en lokale regelgeving zo in te richten dat dit de aanpak van mensenhandel ondersteunt. Dit beleid moet voldoende aandacht hebben voor bestuurlijke instrumenten en barrières die de kans op mensenhandel verlagen.

Vier gemeentelijke rollen

Gemeente II ziet voor zichzelf verschillende rollen in de aanpak van mensenhandel als signaleerder, beleidsmaker, regisseur en als verantwoordelijke partij voor hulpverlening en opvang van slachtoffers. Hierbij sluiten ze aan bij het voorgescreven kader van de VNG.³

- **Signaleerder.** Om signalen van mensenhandel te herkennen en vervolgens te melden, moet voor medewerkers duidelijk zijn waar ze op moeten letten en waar ze met eventuele vermoedens terecht kunnen. Het is daarom van belang om bewustwording in gemeente II te vergroten, hier zal invulling

aan gegeven worden door het actief inzetten op voorlichting. De voorlichting zal worden gegeven aan professionals, bestuurders en hulpverleners binnen en buiten de gemeente, maar ook aan inwoners.

- **Beleidsmaker.** Gemeenten dienen een beleidsplan voor de aanpak van mensenhandel op te stellen. Daarnaast biedt gemeente II in de door de Wet Bibob en de APV aanknopingspunten om mensenhandel binnen de gemeente tegen te gaan en aan te pakken.
- **Regisseur.** Gemeente II maakt duidelijk dat zij de aangewezen partij zijn om de regie in handen te nemen in de aanpak van mensenhandel. Ze willen de regie nemen door onder andere de inzet van het ondermijningsoverleg. In dit ondermijningsoverleg kunnen signalen van mensenhandel met de gemeente en partners worden gedeeld. Nadat signalen zijn gedeeld, worden vervolgacties bedacht en uitgevoerd. De vervolgacties kunnen bestaan uit de inzet op een bestuursrechtelijke aanpak, een strafrechtelijke aanpak of een combinatie hiervan.
- **Hulpverlening en opvang.** Door de gemeente kan regionaal ondersteuning worden ingeroepen. Deze ondersteuning bestaat uit een zorgcoördinator. De zorgcoördinator kan de zorg van slachtoffers op zich nemen en zorgen dat zij de hulp en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Gemeente II heeft geen eigen zorgcoördinator, maar kan wel gebruik maken van de zorgcoördinator in de regio.

Doelen van beleid

Naast de verschillende rollen ziet gemeente II voor de komende jaren een aantal verschillende doelen die ze willen behalen. Ten eerste wil de gemeente mensenhandel voorkomen door in te zetten op preventie en voorlichting. Daarbij wil de gemeente de bestaande kennis vergroten, zowel intern als extern. Dit gaan ze doen door middel van informatieavonden en trainingen. Ook wil gemeente II het middels meer bestuurlijke barrières lastiger maken voor mensenhandelaars om in de gemeente hun criminele activiteiten te ontplooiën. Het CCV heeft een barrièremodel ontworpen, waarin ze stap voor stap duidelijk maken welke barrières opgeworpen kunnen worden tegen criminelen. Deze barrières kunnen bestaan uit het geven van bijvoorbeeld een bewustwordingstraining, controle op seksadvertenties en de inzet van een webcrawler. In het plan van aanpak mensenhandel staat dat de aandachtsfunctionaris mensenhandel van gemeente II in 2023 een plan opstelt om het barrièremodel in de praktijk te brengen. Zoals eerder genoemd heeft gemeente II in haar Bibob-beleid en de APV al verschillende barrières opgeworpen. In het Bibob-beleid staat beschreven dat een vergunning-

aanvraag voor de exploitatie van een nieuwe seksinrichting gemeente II standaard getoetst zal worden aan de Wet Bibob. Dit omdat deze branche kwetsbaar is voor uitbuiting en mensenhandel. In de APV van gemeente II staan verschillende mogelijkheden om een vergunning van een seksinrichting in te trekken. Bijvoorbeeld wanneer bij een seksinrichting personen tewerkgesteld zijn die zijn veroordeeld voor mensenhandel.

Het tweede doel richt zich op het bestrijden van mensenhandel. Dit doet gemeente II vanuit de beleidsterreinen OOV en het Sociaal domein. Het is belangrijk om signalen van mensenhandel snel en adequaat te herkennen en melden. De gemeente wil daarom de bekendheid van de meldroute voor signalen mensenhandel vergroten, zowel binnen de gemeente, bij ketenpartners als voor de inwoners van gemeente II. De gemeente zal meer gaan investeren in een goede relatie met bijvoorbeeld horeca en het onderwijs om signalen van mensenhandel op te halen. In gemeente II is een meldroute voor mensenhandel opgesteld. CoMensha wordt benoemd om te benaderen wanneer een slachtoffer opvang nodig heeft.

Ten derde wil de gemeente – verantwoordelijke voor de opvang en nazorg van slachtoffers van mensenhandel – de nazorg van slachtoffers verbeteren. Daarbij wil gemeente II zorgen voor samenhangende hulp, zowel sociaal als juridisch. Dit betekent dat voor de betrokken ambtenaren de basisroute voor zorg van de slachtoffers duidelijk moet zijn. Gemeente II heeft samen met meerdere gemeenten uit de regio noodbedden ingekocht. Deze bedden zijn bedoeld om slachtoffers van mensenhandel de eerste periode op te kunnen vangen.

Om bovenstaande doelen te kunnen bereiken is volgens gemeente II een intensieve samenwerking tussen ketenpartners essentieel. De complexiteit van mensenhandel vraagt om zowel bestuurlijke als een strafrechtelijke aanpak, hiervoor is samenwerking tussen verschillende domeinen nodig. De gemeente geeft aan elkaar intern actief op te zoeken en samen te werken met alle betrokken partijen.

7.3 Vertaling naar de praktijk

Om een beeld op te kunnen tekenen van het mensenhandelbeleid in de praktijk hebben we gesproken met dertien professionals die betrokken zijn bij de aanpak in gemeente II.⁴ Alle respondenten zijn door de aandachtsfunctionaris aangewezen als relevant voor de aanpak. Gemeente II ligt bij alle professionals binnen hun werkgebied.

Context

Signalen en casuïstiek met betrekking tot mensenhandel is in gemeente II zeer beperkt, aldus respondenten. We zien hierin ook een verklaring voor het niet mee kunnen draaien van een dienst met toezichthouders. Partijen zijn het erover eens dat er meer casuïstiek moet zijn dan waar ze nu zicht op hebben, maar tot op heden heeft geen van hen ervaring met het behandelen van een casus mensenhandel in gemeente II. In het verleden is sprake geweest van enkele signalen van seksuele uitbuiting. Professionals vermoeden dat met name criminele uitbuiting voorkomt binnen de gemeente. Uit de gesprekken blijkt dat casussen op het gebied van drugscriminaliteit en jongeren veel meer aan de orde zijn. Uit eerder onderzoek – uitgevoerd in opdracht van de gemeente – is naar voren gekomen dat jongeren binnen de gemeente betrokken zijn bij drugscriminaliteit. Binnen de regio is hier veel aandacht voor. De link tussen dit thema en mensenhandel wordt door professionals echter niet direct gelegd, behalve bij TMM, de ketenregisseur en de zorgcoördinator.

Elders binnen het district van de politie verschijnen regelmatig signalen van arbeidsuitbuiting. In het kader van mensenhandel zijn wijkagenten daar met name bij betrokken.

Ontwikkeling beleid

Gemeente II heeft één aandachtsfunctionaris, werkzaam als beleidsadviseur bij de afdeling OOV. De gemeente trekt veel op in regionaal verband. Integrale veiligheidsplannen stemmen zij nauw met elkaar af. Zo schrijven alle betrokken gemeenten ieder een deel van het veiligheidsplan en sturen dit naar de andere gemeenten. Zij passen dit daarna toe op de lokale context. Het “*knip en plakwerk*” scheelt veel tijd, en daar is voornamelijk bij een kleine gemeente vaak een tekort aan. Bij de ontwikkeling van het hoofdstuk ondermijning (waar de gemeente ook mensenhandel onder plaatst) in het integraal veiligheidsplan is gebruik gemaakt van het Kader Aanpak Mensenhandel voor gemeenten van de VNG.⁵ Verder heeft de ketenregisseur de plannen meermaals tegengelezen om te controleren of ze overeenkomen met landelijke ontwikkelingen en standaarden, en met de plannen elders in de regio. De gemeente had als doel te voldoen aan het basisoniveau en heeft dit regionaal afgestemd. Voor zover bekend bij respondenten zijn de lokale ketenpartners niet betrokken geweest bij het ontwikkelen van de aanpak mensenhandel. Ook is nog niet met hen gecommuniceerd over een specifieke aanpak mensenhandel. Voor enkelen kwam ons verzoek tot een interview over de aanpak mensenhandel als een verrassing. De aandachtsfunctionaris geeft

aan dat de gemeente echt nog in de opstartfase zit. Daarbij is het zoeken naar de juiste manier waarop zij de plannen in de praktijk kunnen uitwerken en de ketenpartners hier op de juiste manier in mee kunnen nemen. Deelname aan onderhavig onderzoek is een van de manieren om het gesprek met ketenpartners op te starten, aldus de aandachtsfunctionaris.

Het thema mensenhandel is binnen gemeente II onder de grote noemer van het thema ondermijning belegd. Hierdoor kunnen ze leunen op al bestaande overlegstructuren en convenanten (zoals het lokaal/regionaal ondermijnings-overleg). Binnen gemeente II is weinig aandacht voor het onderwerp mensenhandel. Door de lage hoeveelheid van casuïstiek zien ambtenaren het thema niet als urgent. Respondenten zien binnen gemeente II trouwens weinig aandacht voor veiligheid en ondermijning in de volle breedte. De aandachtsfunctionaris legt uit: *“Als kleine gemeente moet je ook gewoon keuzes maken, en dit is dan een onderwerp waarvan je denkt dit doe ik er gewoon even bij.”* Gemeente II leunt mede daarom ook veel op samenwerking binnen de regio. Voor expertise op het thema moeten zij het vooral buiten hun eigen gemeente zoeken, aldus respondenten.

Regionale samenwerking

Zoals al in de beleidsstukken naar voren komt, speelt de ketenregisseur binnen de regio een belangrijke rol; als bemiddelaar, om partijen met elkaar in contact te brengen of om zelf het contact te leggen, als voorzitter van een regionale mensenhandeltafel, kartrekker van de aanpak en als adviseur. Kortom, de ketenregisseur is een spin in het web. Medewerkers van de gemeente geven aan bij vragen met betrekking tot casuïstiek of beleid allereerst de ketenregisseur te benaderen. Bij vragen met betrekking tot een mogelijk signaal mensenhandel heeft de aandachtsfunctionaris een netwerklijst tot beschikking. Hierin staat informatie over wie je wanneer moet bellen, zoals de zorgcoördinator of TMM. In de praktijk zal de aandachtsfunctionaris eerder op de lijn komen bij de ketenregisseur. Ook bij vragen met betrekking tot zorg. Wanneer de expertise van de zorgcoördinator benodigd is bij casus, zal contact met de aandachtsfunctionaris eerder via de ketenregisseur verlopen dan direct met de zorgcoördinator. Vanwege het geringe aantal casussen is het netwerk nog niet vaak gebruikt en daarom ook minder bekend. Respondenten zijn zeer tevreden over de rol en het functioneren van de ketenregisseur. Verder is een regionaal meldpunt voor mensenhandel ondergebracht bij Veilig Thuis. Zowel professionals als slachtoffers en meldende burgers kunnen hier terecht.

Ketenpartners komen ieder kwartaal samen tijdens een regionaal overleg, georganiseerd door het RIEC. Deelnemende partijen zijn: zorgcoördinatoren,

Officier van Justitie, TMM en de centrumgemeenten. Het thema mensenhandel kan tijdens deze overleggen aan bod komen, maar dit gebeurt volgens respondenten niet regelmatig. Een regionaal overleg voor het bespreken van signalen specifiek van mensenhandel is op het moment van schrijven in ontwikkeling. Onder de vlag van het ZVH moeten zowel zorg- als veiligheidspartners dan zonder barrière gegevens met elkaar kunnen delen.

Op het gebied van bewustwordingstrainingen trekken de ketenregisseur en zorgcoördinator samen op. Zij schakelen hier ook de hulp van CoMensha in. Vragen gemeenten zelf om andere trainingen dan de trainingen bij CoMensha? Dan kijken de ketenregisseur en de zorgcoördinator per situatie wat gewenst is. Doorgaans worden de trainingen zelf gegeven door in ieder geval de zorgcoördinator. Binnen de regio lopen verschillende pilots om trainingen voor ketenpartners op het gebied van het signaleren van mensenhandel te ontwikkelen en verbeteren. Voornemen is om deze trainingen gratis aan gemeenten aan te bieden. Verder kunnen gemeenten een beroep doen op een team met handhavers en toezichthouders van het RIEC dat gespecialiseerd is in ondermijning. Deze toezichthouders kunnen, op aanvraag, ter ondersteuning mee bij sekswerk- of ondermijningscontroles.

De rol van ketenregisseur is in deze regio bij het RIEC belegd. Gemeente II is hiermee afwijkend van gemeente I en III, bij wie de ketenregisseur bij het ZVH is belegd. Naast dat het RIEC als werkgever voordelen biedt, bestaat het risico dat het veiligheidsperspectief binnen de aanpak mensenhandel de overhand krijgt. Enerzijds kan de ketenregisseur snel schakelen en opschalen naar de politie, anderzijds is escaleren minder gemakkelijk naar de zorgcoördinator toe. De zorgcoördinator en ketenregisseur ervaren dit zelf niet als een probleem. Binnen hun regio werkt deze opzet goed, mede omdat de huidige ketenregisseur goed bekend zou zijn met het zorgdomein en zich hierin wegwijs kan maken. Voor een werkend en gezond systeem is het echter onverstandig om afhankelijk te zijn van de persoonlijke kennis van de ketenregisseur. Het is wenselijk de nauwe samenwerking en informatiedeling tussen zorgcoördinator en ketenregisseur goed in te bedden.

Samenwerking op casusniveau

Signalen van mensenhandel kunnen op verschillende manieren door de keten mensenhandel lopen. Gemeente II heeft hiervoor een meldroute opgesteld. Zo kan de gemeente signalen ontvangen via MMA-meldingen of vanuit een medewerker van de gemeente. Twee periodieke overleggen bieden de mogelijkheid

om niet-acute signalen te bespreken: het lokale ondermijningsoverleg en het PGA-overleg.

Aan tafel bij het lokale ondermijningsoverleg (RIEC-tafel) zitten RIEC-partners zoals de politie, toezichthouders, het RIEC en de aandachtsfunctionaris. De afwezigheid van Veilig Thuis en de zorgcoördinator bij deze overleggen is onwenselijk, aldus de ketenregisseur. Zij vallen niet onder het RIEC-convenant en kunnen daardoor niet aanschuiven. Door hun afwezigheid mist een zorgperspectief in het behandelen van de signalen. De wens om een regionale signaletafel mensenhandel op te starten, komt hier deels uit voort. In het geval van controles door toezichthouders komen deze met name voort uit het lokale ondermijningsoverleg.

Tijdens het PGA-overleg sluiten onder andere de PGA-specialist, woningcorporaties, wijkagenten, sociaal team, reclasseringsofficier en regelmatig ook de aandachtsfunctionaris aan. Signalen mensenhandel komen echter zelden voort uit het PGA-overleg. Indien signalen van mensenhandel tijdens deze overleggen naar voren komen, is de aandachtsfunctionaris aan zet om informatie bij partijen samen te brengen.

Partijen werkzaam in het veld – zoals wijkagenten, toezichthouders en jongerenwerkers – geven aan niets af te weten van een meldroute voor signalen mensenhandel. In het geval zij iets signaleren, zouden zij dit in eerste instantie bespreken met collega's. Zien zij reden om verdere stappen te ondernemen, dan doen zij een melding bij of schakelen ze met de politie. De politie schakelt vervolgens met TMM. Zowel toezichthouders als de politie geven aan terugkoppeling te missen na het doen van een melding. Een toezichthouder legt zijn frustratie uit:

“We proberen zoveel mogelijk bewijslast te verkrijgen en alles zo rond mogelijk te maken. Ik weet ook hoe ze werken bij AVIM [TMM], als ze denken hier zit geen opsporingsindicatie in waar we iets mee kunnen dan gaat die zo de prullenbak is. En vaak is het zo, dat als wij alles rond hebben, zover als kan, er bij AVIM [TMM] niks mee gedaan wordt. Dat is wel een frustratiepunt, omdat de politie gewoon zo weinig capaciteit heeft om er iets mee te doen. Als het om één iemand gaat dan doen ze er niks mee, maar als het om vijf mensen gaat dan pakken ze het soms op. Je geeft ook een signaal af, dat met alles wat wij constateren niks gebeurt. Het is niet fijn als er telkens niks gebeurt met onze proces-verbalen. Dan gaan wij ook niet meer drie uur binnen zitten om dat te schrijven.”

Een wijkagent noemt een voorbeeld waarin zij bericht kreeg vanuit TMM over een afgerond onderzoek, naar aanleiding van haar melding. Respondenten ervaren dat een dergelijke, simpele terugkoppeling al positief werkt op hun meldingsbereidheid en betrokkenheid bij de aanpak mensenhandel.

Naast het regionale meldpunt bij Veilig Thuis kent gemeente II zelf geen centraal meldpunt voor signalen van mensenhandel. Meldingen kunnen binnen komen via MMA, of eventueel via het meldpunt voor ondermijning. In 7.4 beschrijven we hoe deze meldroute voor burgers verloopt.

Kennis en bewustwording

Kennis en expertise in de signalering ontbreekt bij het merendeel van de relevante partijen. Ook in het collectieve geheugen van de organisaties, omdat er weinig casuïstiek is geweest. Voor een kleine gemeente is het niet realistisch om te verwachten dat zij de expertise in huis haalt voor een thema dat – in ieder geval volgens de registraties – niet leeft in een gemeente. Het borgen van een duidelijke meldroute is van belang, zodat partijen met expertise om hulp gevraagd kunnen worden. Voor alle partijen moet duidelijk zijn wie zij als eerste aanspreekpunt kunnen bereiken. Binnen de gemeentegrenzen is dat de aandachtsfunctionaris, echter geeft diegene zelf al aan dat binnen de gemeente niet iedereen daarvan op de hoogte is.

Lokale ketenpartners geven aan behoefte te hebben aan op casuïstiek gebaseerde trainingen op het gebied van signalering van mensenhandel. In de praktijk is dit echter lastig te verwezenlijken, vanwege de vele andere trainingen die zij moeten volgen. Over de trainingen die toezichthouders en agenten hebben gevolgd, zijn respondenten niet tevreden. De trainingen hadden betrekking tot het fenomeen mensenhandel en gaven hen geen concrete handvatten om hun signalerende vermogen te verbeteren.

Op het gebied van bewustwording heeft de gemeente nog geen stappen genomen. Nadat het uitvoeringsplan van het mensenhandelbeleid volledig is opgesteld willen zij binnen de gemeente en bij enkele relevante partners zoals scholen en woontoezicht investeren in bewustwording en het herkennen van signalen.

CoMensha

Van de gesproken ketenpartners schakelen enkel regionale partijen zoals TMM, de zorgcoördinator en ketenregisseur met CoMensha. In de meldroute wordt CoMensha enkel benoemd wanneer opvang voor een slachtoffer nodig is. Verder trekken de ketenregisseur en zorgcoördinator samen met CoMensha op bij voorlichtingen. Enkel TMM en sporadisch de zorgcoördinator doen melding van een

(vermoedelijk) slachtoffer aan CoMensha. Meldingen lopen doorgaans via TMM, de KMar en de NLA. Enkel wanneer een slachtoffer uitdrukkelijk geen contact wil met opsporingsdiensten en de zorgcoördinator overtuigd is van diens slachtofferschap, maakt de zorgcoördinator een melding aan CoMensha.

7.4 Op zoek naar een meldpunt

In de zoektocht naar de juiste meldroute doorlopen we de volgende stappen.

Stap 1

Allereerst voeren we via internet de naam van gemeente Il in met daarbij de woorden ‘mensenhandel’ en ‘melden’. De combinatie van zoektermen resulteert in 5.380 hits op Google.

Stap 2

Het eerste zoekresultaat leidt ons naar de website van gemeente Il. Op de gemeente webpagina worden we direct doorgeleid naar de informatiepagina over MMA. De pagina bevat een uitleg van MMA, informatie over de bereikbaarheid van MMA en contactgegevens, en de link naar de beveiligde omgeving waarin je 24/7 een melding kan doen.

Stap 3

De link naar de beveiligde omgeving stuurt ons door naar de webpagina van MMA. Een grote rode knop met de woorden ‘meld anoniem’ trekt de aandacht. Na een klik op de knop krijgen we de keus om te bellen met MMA of online een melding te maken.⁶ Alle online meldingen worden binnen 24 uur verwerkt door Veilig Thuis. Onder beide categorieën geven ze informatie over het doen van de melding.

Stap 4

We gaan verder met het tweede zoekresultaat in Google. Bij dit zoekresultaat komen we opnieuw uit bij de webpagina van gemeente Il. Dit is echter alleen de pagina waar meldingen gedaan worden die gaan over openbare ruimtes zoals, openbare verlichting, overlast en verkeer. Op deze webpagina zien we geen informatie over het melden van mensenhandel.

Stap 5

Het derde zoekresultaat stuurt ons door naar de webpagina van een welzijnsorganisatie in gemeente II. Deze organisatie heeft ook een directe link naar de site van MMA op hun webpagina staan. Hierbij kunnen we een korte toelichting lezen en zijn de openingstijden zichtbaar. Wanneer we op deze link klikken komen we op dezelfde webpagina van MMA terecht als in stap 2 en 3.

Stap 6

Het vierde zoekresultaat stuurt ons wederom naar een webpagina van de welzijnsorganisatie uit stap 5. De pagina bevat nu echter geen link naar de webpagina van MMA, maar naar de (regionale) webpagina van Veilig Thuis. De webpagina van de welzijnsorganisatie bevat informatie over de werkwijze van Veilig Thuis, het melden van een signaal mensenhandel en de openingstijden van Veilig Thuis. Via de link komen we op een pagina van Veilig Thuis, met uitleg over de mogelijkheden om melding te maken. De bestaande mogelijkheden om een melding te maken bij Veilig Thuis zijn: telefonisch, via de mail en via de chatmogelijkheid op de webpagina. Daarnaast maken ze duidelijk wat er gebeurt als je naar Veilig Thuis belt, mailt of via de chat een vraag stelt. Ze luisteren naar je verhaal, je krijgt advies en we zoeken samen naar de gepaste hulp.

Stap 7

We zien dat het vijfde zoekresultaat op Google ons niet meer leidt naar een regionale partij, maar naar landelijke informatie over het melden van signalen van mensenhandel. Het betreft een algemene pagina van de Rijksoverheid waarop de mogelijkheden staan vermeld om een melding te doen van signalen van mensenhandel. Opnieuw noemen ze dat anoniem aangifte gedaan kan worden bij MMA, maar daarnaast kan ook melding gedaan worden via CoMensha of bij de desbetreffende een zorgcoördinator in de regio.

Op basis van een eigen zoektocht concluderen we dat de externe meldroute voor signalen van mensenhandel binnen gemeente II verloopt via MMA en Veilig Thuis. Daarnaast is altijd de mogelijkheid om via de politie een melding te maken. Een lokaal meldpunt voor signalen van mensenhandel kwam niet naar voren.

7.5 Reflectie en lessen

Op basis van deze casestudie concluderen we dat de aanpak van mensenhandel in gemeente II redelijk op papier staat, maar in de praktijk nog sterk in ontwik-

keling is. De aandachtsfunctionaris is hierin ook zeer transparant. De gemeente is voornemens de aanpak mensenhandel in te richten op het basisoniveau zoals beschreven door de VNG.⁷ Boven dit niveau uitstijgen beschouwen zij als kleine gemeente zonder mensenhandel casuïstiek niet realistisch. Een knelpunt ligt bij een gebrek aan capaciteit en middelen, en zolang die er niet zijn zullen signalen ook niet binnenkomen of verwerkt worden. Het is een bekend kip of ei verhaal dat moeilijk te doorbreken is. Zonder signalen is het lastig de urgentie van een sluitende aanpak mensenhandel te onderstrepen. Partijen geven aan dat de aanpak mensenhandel één van de vele aanpakken is waarmee zij zich in moeten verdiepen. Zij hebben daarbinnen onvoldoende tijd en mankracht om ook preventieve controles naar signalen te organiseren. De beperkte casuïstiek betekent ook dat relevante partners geen expertise opdoen met het herkennen van signalen en de daaropvolgende stappen. De aandachtsfunctionaris: *“Als er een casus is, is het heel fijn als je een draaiboek hebt liggen. Dat hebben we niet. Stel dat er nu een casus komt, dan is het even heel hard werken om alles voor elkaar te krijgen.”* Door regionaal op te trekken wil gemeente II de werkdruk verdelen en gezamenlijk investeren in kennis en bewustwording. De ketenregisseur speelt voor gemeenten in de regio een belangrijke rol en begeleidt hen bij de ontwikkeling van een regionaal afgestemde aanpak. De lijnen naar de zorgcoördinator lopen momenteel via de ketenregisseur. In de toekomst is het wenselijk dat gemeenten direct de zorgcoördinator benaderen met signalen, zodat de ketenregisseur zich kan richten op de ketenregie en verbetering van de aanpak. Op basis van deze casestudie kunnen we enkele lessen optekenen:

1. Regionaal optrekken is essentieel, gezien het grensoverschrijdende karakter van mensenhandel. Zeker voor een kleinere gemeente. Uniformiteit in gemeentelijk beleid binnen de regio is hiervoor van belang. Door beleid op elkaar af te stemmen kunnen barrières in de aanpak van mensenhandel worden verminderd.
2. De ketenregisseur heeft een sleutelrol in de regionale aanpak. Door korte lijntjes met de ketenregisseur kunnen problemen in de meldroute omzeild worden. Met name voor gemeenten waar de aanpak nog in ontwikkeling is of kennis buiten de deur moet worden gezocht, kan de ketenregisseur veel betekenen.
3. Betrek lokale ketenpartners in het ontwikkelen van het mensenhandelbeleid. Hierdoor zullen partners zich meer betrokken voelen bij de aanpak, kan hun lokale expertise worden meegenomen in het beleid en neemt de uitvoerbaarheid van de aanpak toe.

4. Het thema mensenhandel vraagt om expertise van en samenwerking tussen het veiligheids- en sociaal domein. Om dit binnen de gemeente te kunnen waarborgen is het van belang dat de aandachtsfunctionaris(sen) beide domeinen representeert/representeren.
5. Verspreid een eenvoudige, duidelijke meldroute binnen de gemeente. Benoem daarbij ook de naam en het telefoonnummer van de aandachtsfunctionaris, als eerste aanspreekpunt voor ketenpartners en medewerkers van de gemeente. Doe dit in ieder geval onder ketenpartners die op de meldroute staan, maar ook bij partijen die mogelijke signalen in de eerste lijn zouden kunnen herkennen zoals scholen, jongerenwerkers en woontoezicht. Respondenten geven de voorkeur aan schematische weergave met keuzeopties.
6. Zet een overleg op waarbij signalen besproken worden en zowel veiligheids- als zorgpartners aanschuiven.
7. Bouw een terugkoppeling in voor signalen om melders betrokken te houden en te stimuleren melding te blijven maken.

Alvorens men een training organiseert is het essentieel om te overleggen met de partijen voor wie de training is waar zij behoefte aan hebben. De behoefte van signalerende partijen zoals toezichthouders en de politie kan daarin verschillen van die van andere. Trainingen aan de hand van casuïstiek hebben daarbij de voorkeur.

Eindnoten

1. VNG, z.d.b.
2. VNG, 2021.
3. Idem.
4. We hebben gesproken met de volgende partijen: aandachtsfunctionaris mensenhandel, medewerker ondermijning, vergunningverlener horeca en beleidsadviseur van de gemeente, politie (operationeel expert en wijkagenten), TMM, de ketenregisseur, de zorgcoördinator, jongerenwerker, PGA-specialist en toezicht en handhaving.
5. VNG, 2021.
6. Voor het onderzoek hebben we geen MMA-melding gedaan, om niet onnodig opsporingscapaciteit in te nemen.
7. VNG, 2021.



Gemeente III

Gemeente III betreft een grote gemeente.¹ Voorafgaand aan het onderzoek verwachten we dat gemeente III geen beleid op papier heeft, en zich daardoor minimaal bezighoudt met de praktische uitwerking hiervan. In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van gemeente III op basis van: nieuwsberichten, beleid(stukken) en officiële documenten, interviews met relevante professionals en een online zoektocht naar een meldpunt. Ondanks dat de gemeente welwillend stond tegenover medewerking aan het onderzoek, is het binnen de onderzoeksperiode niet gelukt alle relevante partijen te spreken en een dienst met toezicht en handhaving mee te draaien. Communicatie met gemeente III liep, na toezegging, moeizaam, vermoedelijk als gevolg van drukte en onderbezetting. Desondanks hebben we vanuit de andere activiteiten een toereikend beeld gekregen van de aanpak mensenhandel in gemeente III. In een afsluitende paragraaf tekenen we lessen op die we kunnen trekken uit deze casestudie.

8.1 Een beeld op basis van mediaberichten

Een zoekopdracht op LexisNexis heeft voor deze gemeente 70 hits opgeleverd. De inhoud van deze artikelen hebben we nader bekeken, waarna 15 artikelen relevant bleken. In 2011 hielden maatschappelijke organisaties in de regio een prostitutiespreekuur. De spreekuren waren enkel van korte duur nadat gemeenten de financiering hiervan stop zetten.

In verschillende mediaberichten tussen 2012 en 2013 uiten partijen zoals de NRM en het OM kritiek op de opsporing van mensenhandel in deze regio, die volgens hen te wensen over laat. Het gezamenlijke bestrijden van mensenhandel door zorginstellingen, politie en gemeentelijke diensten verloopt volgens hen moeizaam. De burgemeesters in deze regio zouden daarbij veel meer een voortrekkersrol moeten gaan spelen in de strijd tegen mensenhandel. Terwijl de

aanpak mensenhandel ter discussie staat, lezen we tegelijkertijd in mediaberichten over verschillende casussen mensenhandel. Zo komt aan het licht dat twee dames jarenlang gedwongen werden om als sekswerker te werken in gemeente III. In relatie tot seksuele uitbuiting stappen in 2022 nog twee vrouwen naar de politie. Zij zouden slachtoffer zijn van gedwongen sekswerk en gedwongen worden te dealen in drugs. De slachtoffers werden zwaar mishandeld en uiteindelijk zijn er verschillende verdachten aangehouden. Daarnaast is gemeente III verschillende keren in het nieuws gekomen vanwege casussen van arbeidsuitbuiting in de tuinbouw en transportsector. Arbeiders moesten overnachten onder erbarmelijke omstandigheden in een ruimte die niet brandveilig was. In 2020 is er sprake van een transportbedrijf dat gebruikt maakt van goedkope buitenlandse arbeidskrachten. Volgens de vakbond verdienen de arbeidskrachten die hier werkzaam zijn ver onder het minimumloon.

8.2 Beeld op papier

In deze paragraaf lichten we toe hoe het beleid met betrekking tot de aanpak van mensenhandel in gemeente III er op papier uitziet. Hierin maken we onderscheid tussen regionaal en lokaal beleid.

8.2.1 Regionaal beleid

De aanpak mensenhandel wil het ZVH provinciaal inrichten. Het landelijk programma ‘Samen tegen mensenhandel’ is daarin leidend. In het verlengde hiervan verkennen de gemeenten en het ZVH welke taken, rollen en positie zij moeten gaan innemen. Binnen de regio pakt het ZVH de casuïstiek met betrekking tot mensenhandel op, omdat de casuïstiek complex en domein overstijgend is. In het ‘Drieluik overleg’ mensenhandel worden signalen van vermoedelijk mensenhandel besproken. Dit is een periodiek overleg waar het ZVH, de basisteams van de politie, TMM en de zorgcoördinator mensenhandel bij aansluiten. Het ZVH wil via dit overleg signalen van mensenhandel en uitbuiting opwaarderen en waar nodig ondersteuning of procesregie aanbieden. Het doel is om slachtofferschap te voorkomen, maar wanneer er wel slachtoffers zijn te zorgen voor de juiste hulp en ondersteuning. Daarnaast investeert het ZVH in het voorkomen van herhaald daderschap, wanneer daders aangemeld worden voor procesregie.

In het jaarverslag aanpak mensenhandel beschrijft het ZVH dat het nodig is duidelijkheid te verschaffen over hun eigen positie in de aanpak mensenhandel, als ook de functies van zorgcoördinator en ketenregisseur. Het onderwerp mensenhandel is in de regio nu thematisch ondergebracht bij het ZVH, maar wat dit

precies inhoudt en betekent voor verhoudingen tussen partijen blijft onduidelijk. In 2022 presenteerde de gemeente een tweeledig beleidsvoorstel over de aanpak van mensenhandel: het algemene deel over mensenhandel en een specifiek deel over sekswerk. Het algemene deel is gepresenteerd en akkoord bevonden door de burgemeesters uit de regio. Echter het deel met betrekking tot sekswerk heeft nieuwe ambtelijke ondersteuning nodig om afgerond te kunnen worden. Dit houdt in dat er op dit moment geen sekswerkbeleid ligt in deze regio.

Binnen de regio bestond ook een werkgroep mensenhandel, waar medewerkers van het ZVH en medewerkers van de grotere gemeenten in deze regio aan tafel zaten. Wegens personele wijzigingen is deze echter uiteengevallen. Recentelijk is een nieuwe kerngroep in het leven geroepen (zie 8.3). Het ZVH had in 2023 ten doel gesteld in elke gemeente in de regio een ambtelijke portefeuillehouder aanpak mensenhandel aan te stellen. Deze aandachtsfunctionarissen mensenhandel hebben vervolgens de taak om – samen met de ketenregisseur en zorgcoördinator – een plan op te stellen en uit te werken in lokaal beleid. Op basis van gesprekken weten we nu dat de aandachtsfunctionarissen in gemeente III – officieus – bekend zijn. Een tweede voornemen betrof het geven van bewustwordingstrainingen aan scholen, medewerkers van gemeenten met klantcontact en medewerkers van asielzoekerscentra. Dit laatste doel is nog in ontwikkeling.

8.2.2 Lokaal beleid

Gemeente III heeft een uitvoeringsplan Veiligheid opgesteld in 2022 en 2023. Hierin besteedt gemeente III kort aandacht aan het thema mensenhandel. Ze spreekt de ambitie uit mensenhandel niet te tolereren. De gemeente kondigt aan in te willen zetten op het versterken van de bewustwording en het herkennen van signalen van mensenhandel door haar eigen medewerkers te scholen en trainen. Zij gaat daarvoor uitvoering geven aan interventies op het gebied van preventie, opsporing en hulpverleningstrajecten voor slachtoffers. Daarnaast wordt het onderwerp mensenhandel betrokken bij periodieke veiligheidscontroles.

8.3 Vertaling naar de praktijk

Om een beeld op te kunnen tekenen van het mensenhandelbeleid in de praktijk hebben we gesproken met zes professionals die betrokken zijn bij de aanpak in gemeente III.² De professionals hebben wij uit eigen initiatief benaderd. Aanvullend – en op aanraden van de contactpersoon – hadden wij nog willen spreken met het RIEC en een medewerker van de gemeente die zich bezighoudt met casuïstiek. Het is niet gelukt met hen in contact te komen of de juiste con-

tactgegevens te ontvangen. Desondanks kunnen wij op basis van de gevoerde gesprekken een redelijk beeld schetsen van het mensenhandelbeleid in gemeente III. De gesproken professionals geven tevens aan dat de aanpak in gemeente III en de regio nog in ontwikkeling is. Het aantal partijen dat zich actief bezighoudt met de uitvoering van het beleid en investering in bewustwording is momenteel nog beperkt. Dit vertaalt zich ook naar het relatief lagere aantal gesproken professionals, in vergelijking met gemeenten I en II.

Context

Binnen de regio is gemeente III één van de grootste leveranciers van uitbuitingszaken, geeft een specialist van TMM aan. Zicht op casuïstiek mensenhandel in de gemeente is groeiende, al erkennen respondenten dat hier nog veel winst op te behalen valt. Zo is dichtbij gemeente III een groot azc gehuisvest, kent het gebied een grote tuinbouwsector en verschillende industriegebieden. Respondenten vermoeden dat in deze sectoren verschillende casuïstiek van mensenhandel zich schuil zou kunnen houden.

Signalen van seksuele uitbuiting zijn verreweg het meest dominant in de regio. De meldingen zijn volgens professionals veelal afkomstig uit de niet-vergunde sector. Binnen de regio huizen verschillende vergunde seksclubs en bordelen waar voorheen het gros van de signalen vandaan kwam. Een aangescherpt prostitutiebeleid en het sluiten van een club heeft bedrijven gestimuleerd te professionaliseren. Zo wordt tegenwoordig ook de GGD toegelaten om hygiëne controles uit te voeren. Tijdens controles treffen professionals nauwelijks signalen van mensenhandel of andere vormen van criminaliteit. Het aantal vrouwen dat hier werkzaam is neemt ook af. Het kan een mogelijk gevolg zijn geweest van de professionalisering. Respondenten vermoeden echter dat de *“vrouwen nu online zijn gaan werken of worden aangeboden”* waardoor ze niet meer in zicht zijn.

De gemeente krijgt vanuit inwoners verschillende signalen dat sekswerk vanuit huis op bedrijfsmatige wijze verloopt. Signalen komen binnen omdat omwonenden klagen om (geluids)overlast. Gemeente ambtenaren constateren dat gemeente III een aantrekkelijke vestigingsplek is voor mensenhandelaren: *“Illegale dames, gedwongen prostitutie, dames die continu worden overgeplaatst van de ene naar de andere gemeente. Omdat wij achterlopen qua beleid, zien we een soort waterbedeffect ontstaan. Mensen komen hiernaartoe omdat er geen beleid is.”*

Ontwikkeling beleid

Om verschillende bestuurlijke redenen, wisselingen van ketenregisseurs, hoge doorstroom van ambtenaren en beperkte inhuur van de zorgcoördinator loopt

de aanpak mensenhandel in de gehele regio achter. *“Dat wil niet zeggen dat er niets gebeurt, maar dat het in ieder geval niet is ingebed”*, aldus de ketenregisseur. Een nieuw plan van aanpak brengt daar momenteel verandering in; gemeenten in de gehele regio nemen flinke stappen in het ontwikkelen van een gedegen aanpak. Het Kader Aanpak Mensenhandel van de VNG is hierin leidend.³ Bij de ontwikkeling van het (regionale) beleid leunen ketenregisseur en zorgcoördinator op CoMensha en de VNG. Zij zijn nauw betrokken als adviseurs. Dat betekent dat in gemeente III recent twee aandachtsfunctionarissen mensenhandel zijn aangewezen: één uitvoerende ambtenaar voor casuïstiek en één ambtenaar voor beleid. Beide aandachtsfunctionarissen zijn werkzaam op de afdeling OOV.

De aanpak mensenhandel wordt regionaal opgepakt onder leiding van de ketenregisseur. Het streven is om in iedere gemeente binnen de regio een vergelijkbare meldroute te organiseren en in te zetten op bewustwordingstrainingen en bekendheid met de meldroute. Gezien de dominantie van signalen seksuele uitbuiting komt de nadruk van het beleid hier te liggen. Voor arbeidsuitbuiting hebben de ketenregisseur en zorgcoördinator korte lijnen met de NLA. Een lokaal mensenhandelbeleid ontbreekt momenteel bij het gros van de gemeenten. Op korte termijn dienen deze plannen te worden opgesteld, in nauwe overeenkomst met elkaar. Gemeente III participeert in een regionale werkgroep mensenhandel waarin verschillende (middel)grote gemeenten, de ketenregisseur, zorgcoördinator en andere relevante partijen gezamenlijk bouwen aan deze plannen en de doorwerking daarvan. Op het moment van schrijven schuiven met name ambtenaren van de afdeling OOV aan bij deze overleggen. De ketenregisseur is actief op zoek om ook medewerkers van het sociaal domein te laten aanschuiven. Kleinere gemeenten sluiten niet aan bij deze werkgroepen, een professional legt uit dat mensenhandel voor hen geen dagdagelijks probleem is; *“Die wethouder wil veel liever hebben dat zijn fietspadje wordt gerepareerd.”* In het verleden is een vergelijkbare werkgroep opgeheven. De aandachtsfunctionaris legt uit: *“Dat kost zoveel tijd en je moet het erbij doen. We moeten zorgen dat we niet alles zelf gaan doen. We zijn er als organisatie niet op toegerust.”* De huidige werkgroep heeft als streven niet het wiel opnieuw uit te vinden en gezamenlijk op te trekken, om zo de werkdruk voor gemeenten te beperken en tegelijkertijd te investeren in verbinding.

Het thema mensenhandel is binnen de gehele regio onder de grote noemer van ondermijning belegd. Ketenregisseur en zorgcoördinator zoeken actief de samenwerking met het RIEC en zetten momenteel stappen om informatiedeling tussen de partijen te vergemakkelijken. Het betrekken van mensenhandel bij de aanpak van ondermijning is een bewuste en praktische keus geweest, om zo gebruik te kunnen maken van de capaciteit, (financiële) middelen en onder-

steuning die daarvoor gereserveerd zijn. Professionals zien het ook als een manier om het onderwerp mensenhandel gemakkelijker te kunnen agenderen bij bestuurders. Verder voorzien ze een overlap tussen zaken van criminele uitbuiting en jonge aanwas van georganiseerde criminaliteit. Samen optrekken met het RIEC is, zo beredeneren respondenten, een manier om het zicht op deze groep te vergroten.

Regionale samenwerking

Zoals hiervoor besproken is de aanpak mensenhandel van gemeente III gericht op regionale samenwerking. De regionale aanpak is momenteel nog niet ingebed in beleid en protocollen, en daarmee sterk afhankelijk van het netwerk en functioneren van de ketenregisseur. Gezien deze functie de afgelopen jaren door meerdere personen is ingevuld, is het niet vreemd dat de (regionale) aanpak mensenhandel nog niet van de grond is gekomen. De fundamenteën om kennis en expertise op te bouwen zijn daarmee pas recentelijk gelegd, aldus een professional. Respondenten zijn enthousiast over de inzet van de huidige ketenregisseur, die sterk de verbinding zoekt tussen de ketenpartners en bouwt aan draagvlak op verschillende niveaus binnen de gemeenten. Daarbij is kennis van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat en *“de stevigheid van de functie van ketenregisseur wel heel bepalend of een aanpak lukt”*. Elementen die in een – momenteel afwezig – landelijk profiel voor ketenregisseurs onmisbaar zijn, volgens respondenten. De zorgcoördinator merkt op dat momenteel goede wil en betrokkenheid is onder de gemeenten.

Ketenregisseur en zorgcoördinator werken nauw samen, voornamelijk op casuïstiek en bij voorlichting en trainingen. Zo hebben ze beiden toegang tot de mailbox van mensenhandel ZVH en schakelen ze wekelijks met elkaar. Zij schuiven beide aan bij regionale overleggen met TMM en provincie overschrijdende driehoeksoverleggen met andere zorgcoördinatoren, ketenregisseurs en TMM van aangrenzende regio's. Beiden zien groot belang in de nauwe samenwerking tussen deze functies. De functie van ketenregisseur is binnen de regio belegd bij het ZVH. Op termijn zal ook de zorgcoördinator vanuit het ZVH werken, waardoor informatiedeling tussen beide functies vergemakkelijkt. Samen met de overname breidt de functie van zorgcoördinator ook uit in fte. Hiermee zal de ketenregisseur zich in de toekomst minder met casuïstiek bezig hoeven te houden en zich kunnen richten op processen en ketensamenwerking. Op het tekort aan fte na verloopt de zorgcoördinatie volgens respondenten goed. Verder heeft de zorgcoördinator onvoldoende zicht op de beschikbare opvangplekken, met name in de avonden of weekenden vormt dit een probleem. Om bij

acute situaties een bed te kunnen optuigen, heeft de zorgcoördinator behoefte aan een piketdienst die zicht heeft op de beschikbare bedden in het land. Het grootste knelpunt waar de zorgcoördinator tegenaan loopt is een tekort aan onvoorwaardelijke opvangplekken. De contra-indicaties leiden tot discussie aan de voorkant over de geschiktheid van een mogelijke plaatsing. Terwijl een slachtoffer in zicht is bij de zorgcoördinator, kan de zorgcoördinator hem of haar niet direct bescherming of hulp bieden. Verhalen met betrekking tot afgewezen of wachtende slachtoffers dragen evenzeer bij aan de negatieve discourse rondom het doen van een melding, en beïnvloeden daarmee de meldingsbereidheid van slachtoffers.

Momenteel ontbreekt een lokaal of regionaal meldpunt voor mensenhandel. Respondenten geven aan dat het voor inwoners niet duidelijk is waar zij met een vraag of melding naartoe kunnen. In het verleden zijn signalen van burgers bijvoorbeeld verloren gegaan omdat deze via het klachtenformulier van de politie zijn ingevuld. De professionals spreken behoefte uit voor een regionaal of landelijk meldpunt mensenhandel, waar TMM, ketenregisseur, zorgcoördinator en NLA toegang tot hebben.

Eens per twee maanden voert TMM prostitutiecontroles uit binnen de volledige regio. Gemeente III is één van de gemeenten waar TMM langs gaat. Tijdens de controles letten functionarissen op signalen van seksuele uitbuiting. Functionarissen gaan af op een melding vanuit een wijkagent, hulpverlener of MMA-melding, en zoeken verder zelf op webcrawler naar verdachte signalen. Een MMA melding gaat – wanneer het een signaal arbeidsuitbuiting betreft – tevens naar de NLA. Bij twijfel over de aard van het signaal vindt altijd een schakelmoment plaats tussen TMM en NLA. Toezichthouders van gemeente III participeren niet in de prostitutiecontroles. Een gesproken politiefunctionaris geeft aan samenwerking met lokale partijen gewenst is, maar vanwege praktische overwegingen komt samenwerking niet van de grond. Deels vanwege capaciteitstekort bij de gemeentelijk toezichthouders, deels vanwege gebrek aan expertise mensenhandel bij deze toezichthouders en deels vanwege het ad hoc karakter van de controles. Een specialist van TMM legt uit:

“Als ik in vier verschillende gemeenten op een dag een controle ga doen, moet ik dan van alle vier de gemeenten een toezichthouder meevragen. Dat zijn wel dingen, de praktische kant ervan om dat te organiseren. Misschien was het wel de bedoeling om naar [X] te gaan, dan bel ik 's avonds op, maar dan krijg ik geen contact [op de advertentie]. Dan gaat die afspraak niet door. Dan zit die ambtenaar daar, nou mooie controle is dit.”

Toezichthouders van gemeente III voeren eens per kwartaal een integrale ondermijningscontrole uit waarbij ook partijen aansluiten als de KMar, het RIEC en de Belastingdienst. Het betreft altijd reactieve acties. Een respondent geeft aan dat deze controles ook kunnen worden ingezet om signalen van mensenhandel uit te lopen. Toezichthouders zullen daarvoor echter wel opgeleid moeten worden in het herkennen van mensenhandel signalen.

Samenwerking op casusniveau

Partijen streven ernaar om lokaal mensenhandelbeleid en uitvoering te synchroniseren. Casuïstiek mensenhandel wordt ook op regionaal niveau besproken en opgevolgd. De zorgcoördinator en ketenregisseur werken nauw samen. Alle gemeenten dienen het komende jaar een door de ketenregisseur opgestelde meldroute te implementeren binnen hun organisatie. Het is dan aan de aandachtsfunctionarissen om daar bekendheid aan te geven, zodat ambtenaren hen weten te benaderen met signalen van en vragen over mensenhandel. De uitvoerende aandachtsfunctionaris bij gemeente III weet de ketenregisseur en zorgcoördinator goed te vinden. De interne route naar de aandachtsfunctionaris toe is echter nog onvoldoende bekend binnen de gemeente. Door onbekendheid rondom de opvolging van signalen binnen de gemeente stranden signalen voordat ze de aandachtsfunctionaris hebben kunnen bereiken. Buiten de aandachtsfunctionaris zijn ook sociale wijkteams, wijkagenten of TMM vaste leveranciers van signalen aan de zorgcoördinator en ketenregisseur. TMM krijgt op zijn beurt vooral signalen vanuit MMA-meldingen en wijkagenten. De wijkagenten zijn niet getraind in het herkennen van signalen mensenhandel, maar acteren veelal uit eigen kennis en kunde. TMM stimuleert inspanningen van wijkagenten door altijd te bedanken voor de melding en terug te koppelen wat zij hiermee hebben gedaan (of niet).

Zorgcoördinator, ketenregisseur en TMM bespreken signalen van mensenhandel tijdens het tweewekelijks Drieluik overleg. Respondenten schatten dat ongeveer 80% van de signalen tijdens deze overleggen wordt besproken. De overige 20% betreft veelal acute signalen waar buiten de overleggen direct opvolging aan gegeven wordt door de politie. In alle gevallen stelt de politie de zorgcoördinator op de hoogte van een (vermoedelijk) slachtoffer. Wanneer politie geen onderzoek (kan) start(en), onderzoekt de zorgcoördinator verder welke partijen al betrokken zijn en wat zij voor het slachtoffer kunnen betekenen. Zorgcoördinator, ketenregisseur en TMM spreken elkaar ook provincie overstijgend, tijdens signalentafels met collega zorgcoördinatoren en ketenregisseurs.

Gesproken professionals zijn allen te spreken over de samenwerking tijdens de overleggen en hetgeen de overleggen opleveren.

Verder bestaan verschillende lokale casustafels waar signalen van mensenhandel voorbij zouden kunnen komen, zoals het lokale ondermijningsoverleg. De politie, toezicht en handhaving, sociaal domein en het RIEC sluiten hier onder andere bij aan. Indien de politie via het strafrecht niets kan betekenen komen zij bijwijken op de lijn van afdeling toezicht en handhaving of zij via het bestuursrecht wat kunnen bereiken. Een respondent merkt op dat de politie zich verder terugtrekt in relatie tot dit soort bestuurlijke handelingen.

Kennis en bewustwording

Bij lokale partijen ontbreekt gedegen kennis en expertise om signalen mensenhandel te herkennen. TMM is verantwoordelijk voor het trainen van het basisteam. In het verleden hebben zij trainingen georganiseerd die vrijwillig bij te wonen waren. Een politiefunctionaris geeft aan dat nieuwe investeringen in kennis en bewustwording benodigd zijn. Inspanningen van wijkagenten komen nu met name voort uit eigen interesse, kennis en kunde. Wijkagenten hebben hier geen specifieke trainingen in gevolgd.

De ketenregisseur en zorgcoördinator richten zich op het trainen van gemeenten en andere ketenpartners, al dan niet in samenwerking met CoMensha. Daarnaast betrekken ze actief netwerkpartners zelf bij het organiseren en geven van de trainingen. Enerzijds om aan te sluiten bij de praktijk van de netwerkpartners. Anderzijds omdat het gros van hun beschikbaarheid uit gaat naar het behandelen van casuïstiek. De verruiming van de uren van de zorgcoördinator moeten ruimte creëren voor zorgcoördinator en ketenregisseur om structureel te kunnen investeren in kennis en bewustwording. Het geven van voorlichting en trainingen ligt op het moment van schrijven van dit rapport grotendeels in de toekomst.

CoMensha

Op beleidsniveau hebben ketenregisseur en zorgcoördinator veelvuldig contact met CoMensha. Deze relatie is wederkerig en wordt door beiden als goed ervaren. Zij raadplegen CoMensha voornamelijk bij keuzes omtrent beleidsontwikkeling en bewustwordingstrainingen. Tijdens deze trainingen trekken ze ook gezamenlijk op. Daarnaast houden ze regelmatig bijpraatmomenten. De beleidsmatige aandachtsfunctionaris van gemeente III heeft weinig contact met CoMensha, enkel omtrent bewustwordingstrainingen. De lijn tussen aandachtsfunctionarissen en CoMensha loopt vrijwel altijd via de ketenregisseur of zorgcoördinator.

TMM geeft aan vrijwel geen contact te hebben met CoMensha op het aanleveren van registraties van vermoedelijke mensenhandel signalen na. Ook zij schakelen sneller met de ketenregisseur en zorgcoördinator – van de eigen regio of aangrenzende provincies – of binnen de politie bij vragen rondom het thema mensenhandel. Daarnaast is ook de zorgcoördinator leverancier van meldingen vermoedelijk slachtofferschap aan CoMensha. Signalen worden niet één op één doorgezet. De zorgcoördinator brengt hier wel enig filter in aan, bijvoorbeeld wanneer signalen nog te onduidelijk/zacht zijn, het nog onduidelijk is of een slachtoffer melding wil doen of inmiddels al duidelijk is geworden dat iemand geen slachtoffer is. Een groot knelpunt voor het doen van meldingen is het vragen van toestemming aan het slachtoffer om gegevens door te zetten. Deze toestemmingsaanvragen *“blijken in de praktijk toch wel hele grote drempels te zijn.”*

TMM, zorgcoördinator en ketenregisseur bespreken tijdens het Drieluik overleg signalen van mensenhandel en welke stappen ze daarin nemen. Ze bespreken niet welke partij uiteindelijk melding doet van het signaal aan CoMensha.

8.4 Op zoek naar een meldpunt

In de zoektocht naar de juiste meldroute doorlopen we de volgende stappen:

Stap 1

Allereerst voeren we via internet de naam van gemeente III in met daarbij de woorden ‘mensenhandel’ en ‘melden’. De combinatie van zoektermen resulteert in ongeveer 148.000 hits op Google.

Stap 2

Het eerste zoekresultaat leidt ons naar de website van gemeente III. We komen uit op de pagina ‘verdachte situatie melden’, op deze pagina staat een formulier wat ingevuld kan worden wanneer een verdachte situatie gezien wordt. Op de pagina leggen ze kort uit wat een verdachte situatie zou kunnen zijn, zoals een winkel of restaurant waar nooit klanten komen. Daarbij noemt de gemeente dat ze samenwerken met de politie en het OM, maar dat criminaliteit soms moeilijk zichtbaar is en dat je als burger kan helpen door verdachte situaties te melden. Onderaan de webpagina staat een link om de app over ondermijning te downloaden, waar meer voorbeelden zichtbaar zijn.

Stap 3

We gaan verder naar het tweede zoekresultaat in Google. Dit zoekresultaat leidt ons niet naar een regionale partij, maar naar landelijke informatie over het melden van signalen van mensenhandel. Het betreft een algemene pagina van de Rijksoverheid waarop de mogelijkheden staan om melding te maken van mensenhandel, de Wegwijzer Mensenhandel. De rijksoverheid benoemt een viertal mogelijkheden om melding te maken. Allereerst kan bij een vermoeden van mensenhandel telefonisch melding gemaakt worden bij de plaatselijke politie. Bij een aangifte van mensenhandel of gerichte informatie doet de politie altijd onderzoek naar de verdachte(n). Als tweede kan men bij een vermoeden telefonisch melden bij de Inspectie SZW, nu ook wel de NLA genoemd. Wanneer mensen een melding hebben over arbeidsuitbuiting die een gevaar voor hen kan opleveren, dan kunnen ze contact opnemen met Team Criminele Inlichtingen van de Inspectie SZW. De derde mogelijkheid om melding te maken kan gedaan worden via MMA. Als laatste kan melding gemaakt worden bij CoMensha, zij bemiddelen voor slachtoffers naar opvang en hulpverlening en bieden informatie en advies.

Stap 4

Het derde zoekresultaat stuurt ons door naar het advies en meldpunt OGGZ van een welzijnsorganisatie in gemeente III. Op deze webpagina kan men melding maken van zorgwekkende situaties, bijvoorbeeld wanneer iemand verward gedrag vertoont. De organisatie legt uit hoe je signalen kan herkennen. Daarbij kun je specifiek contact opnemen over het herkennen van signalen en hier advies over vragen. Hierop volgend legt de organisatie uit hoe je contact met hen kan opnemen. Tot slot staat op de webpagina beschreven wat er na het maken van een melding gebeurt. Op de webpagina wordt niet specifiek benoemd dat je een melding kan maken over mensenhandel.

Op basis van een eigen zoektocht concluderen we dat de externe meldroute voor signalen van mensenhandel binnen gemeente III verloopt via de webpagina van de gemeente zelf, de Wegwijzer mensenhandel van de Rijksoverheid en een welzijnsorganisatie in de gemeente. Daarnaast is het altijd mogelijk om bij de politie melding te maken.

8.5 Reflectie en lessen

Op basis van deze casestudie concluderen we dat de aanpak van mensenhandel in gemeente III – in lijn met de verwachting – voornamelijk regionaal is ingestoken en zowel op papier als in de praktijk nog sterk in ontwikkeling is. Om verschillende redenen heeft de ontwikkeling vertraging opgelopen, waardoor de totstandkoming van de aanpak in de gehele regio in werkelijkheid nog geen jaar bezig is. Desondanks merken respondenten op dat gemeenten en netwerkpartners momenteel actief betrokken zijn en een duidelijke wil hebben uitgesproken een aanpak te realiseren. De ketenregisseur, als verbinder en kartrekker, heeft hierin een essentiële rol gespeeld. Een manier om met de capaciteitsproblemen en financiële krapte bij de gemeenten om te gaan, zien ketenregisseur en zorgcoördinator in een actieve samenwerking met het RIEC. Door informatiedeling tussen deze partijen te vergemakkelijken en de aanpak mensenhandel onder te brengen bij de aanpak ondermijning, beogen zij het zicht op slachtoffer te vergroten. Het uitgangspunt van de aanpak is om deze regionaal op te zetten en lokale processen te stroomlijnen. De eerste regionale documenten zijn recentelijk opgesteld en trainingen voor professionals moeten dit jaar volgen. Op basis van deze casestudie kunnen we enkele lessen optekenen:

1. Gezien het feit dat de regionale aanpak pas recentelijk is opgestart kunnen we nog niet reflecteren op die resultaten. Daarentegen concluderen we wel dat ook bij deze casestudie een regionale aanpak wordt geprefereerd boven een lokale aanpak. Uniformiteit in gemeentelijk beleid, een eenduidige meldroute en korte lijntjes met de zorgcoördinator en ketenregisseur zijn hiervoor essentieel.
2. De ketenregisseur speelt een sleutelrol in de (regionale) aanpak mensenhandel. Essentiële vaardigheden van een goed functionerende ketenregisseur lijken netwerkbinding en opbouw, kennis van zowel het bestuurlijke, ambtelijke en uitvoerende niveau en het zoeken van verbinding. Zoals een respondent verwoordde: “De stevigheid van een functie van ketenregisseur is wel heel bepalend of een aanpak lukt”. Daarbij klinkt de wens voor een landelijk profiel van ketenregisseurs.
3. Investeer in voldoende fte voor zorgcoördinatoren. Op casusniveau is nauwe samenwerking tussen zorgcoördinator, TMM en de NLA wenselijk. Bij onvoldoende fte van de zorgcoördinator kan de ketenregisseur tijdelijk bijspringen. Op de lange termijn is het echter wenselijk dat de ketenregisseur zich met overstijgende processen kan bezighouden.

4. Bewustwording creëren bij bestuurders helpt bij het agenderen van het thema mensenhandel. Zonder bestuurlijk draagvlak zullen ambtelijke inspanningen tegen muren oplopen.
5. Het thema mensenhandel vraagt om expertise van en samenwerking tussen het veiligheids- en sociaal domein. Om dit binnen de gemeente te kunnen waarborgen is het van belang dat de aandachtsfunctionaris(sen) beide domeinen representeert/representeren.
6. Investeer in bewustwording en signalering bij een brede groep medewerkers en houdt hen op de hoogte van de interne route mensenhandel naar aandachtsfunctionarissen. Korte lijntjes tussen aandachtsfunctionarissen enerzijds en ketenregisseur en zorgcoördinator anderzijds zijn wenselijk. Het contact met CoMensha en andere landelijke partijen verloopt via de ketenregisseur en zorgcoördinator.
7. Zet een (regionaal) meldpunt op dat via online zoeksystemen gemakkelijk te bereiken is. Zorg dat links op websites van verschillende partners uiteindelijk leiden naar hetzelfde meldpunt. Breng dit onder de aandacht van burgers en bijvoorbeeld scholen.
8. Een korte online zoektocht naar een meldpunt leidt eveneens naar de Wegwijzer Mensenhandel, van de Rijksoverheid. Zij refereren naar de Inspectie SZW, de voormalige naam van de NLA. Om verwarring te voorkomen is het wenselijk deze informatie te actualiseren.
9. Terugkoppeling aan melders kan hen stimuleren om de volgende keer weer op de lijn te komen. Een kleine moeite kan hierdoor leiden tot een oplettende melder, meer signalen en korte lijntjes.
10. Spreek bij overleggen tussen TMM, zorgcoördinator en ketenregisseur af wie de melding uiteindelijk doorzet naar CoMensha.
11. Vanuit respondenten klinkt de vraag naar landelijke structurering van de aanpak mensenhandel. De regionale verschillen in beleid leiden tot verwarring bij professionals. Zorg dat iedere regio een meldpunt heeft (bij voorkeur bij dezelfde organisatie) en stroomlijn meldroutes.
12. De zorgcoördinator heeft moeite met het vinden van geschikte bedden en opvangplekken zonder contra-indicaties voor slachtoffers van mensenhandel, waar zij onvoorwaardelijk terecht kunnen voor bescherming. Voornamelijk in de avonduren en in het weekend vormt dit problemen, wanneer de zorgcoördinator bij acute situaties geen zicht heeft op beschikbare opvangplekken. Vanuit het veld klinkt de behoefte naar

meer beschikbare bedden en opvangplekken zonder contra-indicaties voor slachtoffers van mensenhandel en een telefonisch bereikbare piketdienst die de beschikbaarheid van de bedden 24/7 monitort.

Eindnoten

1. VNG, z.d.b.
2. We hebben gesproken met een beleidsadviseur van OOV en tevens aandachtsfunctionaris mensenhandel, teamleider afdeling Veiligheid, Toezicht en Handhaving, ketenregisseur, zorgcoördinator en twee specialisten van TMM.
3. VNG, 2021.

9

Algemene conclusie en aanbevelingen

Mensenhandel betreft “*het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin), met het doel die persoon uit te buiten*”, en kan voorkomen in verschillende sectoren.¹ De verschillende gezichten van mensenhandel verdelen we onder in vier vormen: 1) seksuele uitbuiting, 2) arbeidsuitbuiting, 3) criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij en 4) gedwongen orgaanverwijdering.

Het zicht op slachtoffers van mensenhandel is verminderd. CoMensha heeft onder andere de taak om de feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland in kaart te brengen, ten behoeve van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). Hiervoor is CoMensha afhankelijk van de meldingen van slachtofferchap vanuit opsporingsinstanties – de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) – en andere organisaties zoals FairWork, zorgcoördinatoren mensenhandel, gemeenten en zorginstanties. Sinds 2012 ziet CoMensha een daling in het aantal meldingen van nieuwe (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Ter illustratie: in 2022 registreerde CoMensha 814 meldingen van nieuwe (vermoedelijke) slachtoffers, terwijl de teller – tien jaar eerder – in 2012 uitkwam op 1.711 meldingen. CoMensha en de politie hebben Bureau Beke gevraagd onderzoek te doen naar deze daling. In overleg met CoMensha, de politie en de NRM heeft Bureau Beke twee deelonderzoeken uitgevoerd naar (factoren die van invloed zijn op) het teruglopende aantal meldingen aan CoMensha. In dit afsluitende hoofdstuk dat tevens te lezen is als samenvatting, beschrijven we de resultaten en conclusies van het onderzoek en doen wij enkele aanbevelingen om het zicht op slachtoffers te verbeteren.

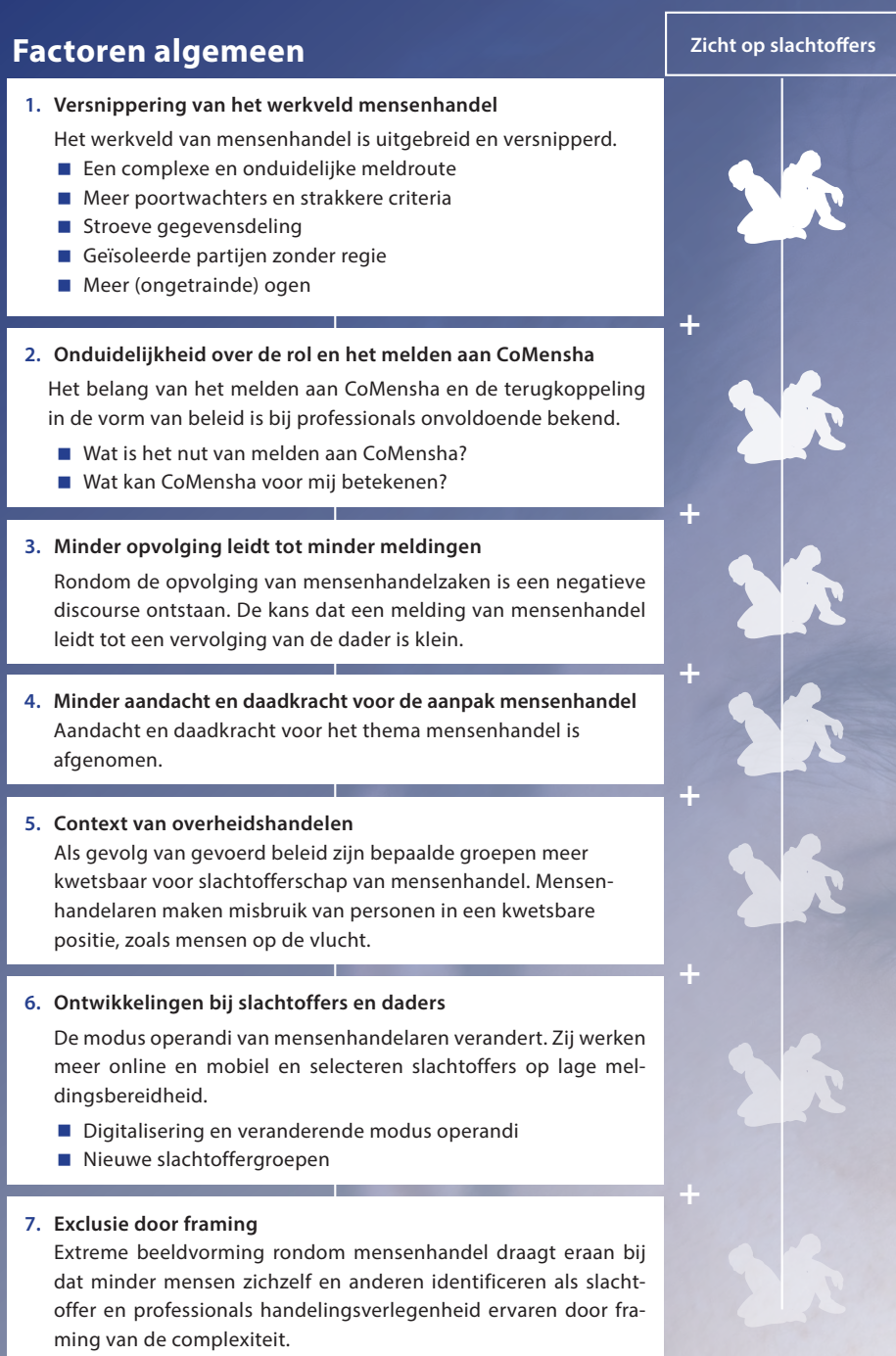
9.1 Conclusie deel 1 – Externe factoren

In deelonderzoek 1 luidde de onderzoeksvraag: Welke externe factoren zijn van invloed (geweest) op de daling in het aantal meldingen van vermoedelijk slachtofferschap mensenhandel dat CoMensha binnenkrijgt? Ter beantwoording van de onderzoeksvraag voerden wij een combinatie uit van deskresearch – naar wetenschappelijke en grijze literatuur – en interviewden we 36 stakeholders en experts op het gebied van (de aanpak van) mensenhandel in Nederland.

We concluderen dat een veelvoud aan factoren interacterend van invloed zijn (geweest) op het teruglopende aantal meldingen bij CoMensha. Uit de onderzoeksbevindingen komen een zevental algemene factoren naar voren die het zicht op signalen van mensenhandel hebben verminderd. Figuur 10 geeft een overzicht van de algemene factoren. Voor een uitvoerige beschrijving van de algemene factoren verwijzen we graag naar hoofdstuk 3.

De daling van het totaal aantal unieke slachtoffers van mensenhandel is hoofdzakelijk te wijten aan het teruglopende aantal meldingen van seksuele uitbuiting. In dezelfde periode is het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanhandel vrijwel gelijk gebleven of zelfs (licht) toegenomen. Naast bovengenoemde algemene factoren kunnen we twee ontwikkelingen aanwijzen die invloed hebben gehad op de daling van meldingen van seksuele uitbuiting. Figuur 11 geeft een overzicht van de factoren met betrekking tot het teruglopende zicht op slachtoffers van seksuele uitbuiting. Voor een uitvoerige beschrijving van deze factoren verwijzen we graag naar hoofdstuk 4. In hoofdstuk 4 beschrijven we eveneens ontwikkelingen die het zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanhandel nu of in de toekomst (kunnen) belemmeren. Gezien de omvangsschatting uitgaat van vijfduizend jaarlijkse slachtoffers, concluderen we dat het zicht op slachtoffers van alle vormen van mensenhandel momenteel nog aan verbetering toe is.

Figuur 10 – Algemene factoren van invloed op het teruglopende aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel



Figuur 11 – Factoren van invloed op het teruglopende aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting



Voornamelijk de eerste factor ‘verplaatsing naar minder zichtbare sectoren’ baart stakeholders zorgen. Ondanks vele inspanningen krijgen opsporingsinstanties en zorgpartijen onvoldoende grip op seksuele uitbuiting buiten de vergunde sector. De verplaatsing is met name zorgelijk omdat vooral jongeren veelvuldig aanwezig zijn op online (sociale media) kanalen.

De factoren beschreven in Figuur 10 en 11 vormen aangrijpingspunten voor CoMensha om het zicht op slachtoffers van mensenhandel te vergroten.

9.2 Conclusie deel 2 – Gemeentelijke aanpak mensenhandel

Gemeenten spelen de afgelopen jaren een belangrijke rol in de aanpak mensenhandel. In deelonderzoek 2 deden we een verdiepend onderzoek naar de gemeentelijke aanpak mensenhandel. Daarbij onderzochten we of en hoe signalen van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel mogelijk verloren gaan binnen de huidige controlesystemen van de gemeente. De onderzoeksvragen luiden als volgt: (1) Op welke manier is beleid rondom de aanpak mensenhandel binnen gemeenten ingericht en vertaald van papier naar praktijk, (2) via welke routes komen signalen en meldingen binnen bij gemeenten en hoe gaan desbetreffende actoren hiermee om en (3) welke kansen zijn er om vanuit de gemeente de aanpak te verbeteren?

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen voerden wij casestudies uit bij drie gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten hebben we rekening gehouden met een redelijke spreiding op de volgende factoren: geografische ligging, grootte van de gemeente en de ontwikkeling van de aanpak mensenhandel in de gemeente. Op voorhand verwachtten wij ten eerste dat gemeente I – een grote gemeente – zowel beleid op papier heeft als hier actief uitvoering aan geeft. Ten tweede verwachtten wij dat de aanpak bij gemeente II – een kleine gemeente – redelijk op papier staat maar in de praktijk nog in de kinderschoenen staat. Ten derde verwachtten wij dat de aanpak mensenhandel in gemeente III – een grote gemeente – voornamelijk regionaal wordt opgepakt. Na afloop van de onderzoeksactiviteiten stellen wij dat onze verwachtingen in lijn waren met de praktijk. Per casestudie voerden wij een deskresearch uit naar open bronnen en beleidsnotities, voerden wij gesprekken met (in totaal 29) relevante professionals aangedragen door de aandachtsfunctionarissen mensenhandel en voerden wij een zoektocht uit naar een online meldpunt. Bij gemeente I hebben de onderzoekers een dienst c.q. prostitutiecontrole mee kunnen draaien met toezichthouders. Op basis van de casestudies kunnen we een aantal lessen en conclusies trekken op het gebied van lokaal en regionaal beleid, meldroutes, gegevensdeling, zorgcoördinatie en opvang, ketenpartners en regionale samenwerking en de rol van CoMensha. Voor de lessen per casestudie gemeente verwijzen we graag naar de hoofdstukken 6, 7 en 8. Hieronder reflecteren we op de casestudies.

Algemene reflectie deelonderzoek 2

- De mate waarin gemeenten de aanpak mensenhandel in orde hebben is sterk afhankelijk van beschikbaarheid van middelen, mensen en expertise. In tegenstelling tot de andere twee casestudie gemeenten beschikt gemeente I – een grote gemeente – over voldoende middelen, mensen en expertise. Grote gemeenten hebben hier doorgaans een voordeel in, al laat gemeente III – ook een grote gemeente – zien dat niet per definitie voor alle grote gemeenten geldt.
- Expertise kan worden opgebouwd door investeringen in voorlichting en opleidingen, maar ook door casuïstiek. Bij gemeente I merken we dat het gros van de professionals elkaar weet te bereiken en van elkaar weet wat hun rollen zijn. In tegenstelling tot professionals in gemeente II – een kleine gemeente – die vanwege zeer beperkte casuïstiek geen collectief geheugen ter beschik-

king hebben. Het 'oefenen' met casuïstiek houdt netwerken en contacten warm, kennis op pijl en signalerende partijen alert.

- De aanwezigheid van een (duidelijke) meldroute is essentieel om signalen in eerste instantie bij aandachtsfunctionarissen en daarna bij zorgcoördinatoren en ketenregisseurs mensenhandel te laten landen.
- Vanuit alle drie de casestudie gemeenten klinkt de behoefte regionaal op te trekken in de aanpak mensenhandel. Eén van de grootste knelpunten voor gemeenten is dat het delen van gegevens zich beperkt tot de gemeentegrenzen. Zij hebben weet van netwerken van mensenhandelaren die slachtoffers verplaatsen door het land, maar kunnen daar weinig tot niets in betekenen zodra hun gemeentegrens weer gepasseerd wordt.

Mensenhandel betreft grensoverschrijdende problematiek, waarbij een geïsoleerde lokale aanpak geen sluitende oplossing biedt. Het thema vraagt om specifieke kennis die herhaaldelijk getoetst wordt. Met name kleine of financieel zwakkere gemeenten moeten dit buiten de deur zoeken en beschikken niet over middelen om een volledig systeem op te tuigen. Het is wenselijk regionaal op te trekken, zeker bij een thema als mensenhandel dat niet voor eenieder een dagdagelijkse bezigheid is. Een goed ingebedde regionale aanpak kan barrières opwerpen voor mensenhandelaren om zich in de regio te settelen. In de casestudies zien we dat gemeenten hier zelf ook naar neigen. Essentieel hiervoor is een duidelijk regionaal en uitvoeringsbeleid, duidelijke afspraken en toestemmingen omtrent gegevensdeling, betrokken aandachtsfunctionarissen en een bij ketenpartners bekende externe en interne meldroute. De functie van ketenregisseur is leidend in het opzetten en aansturen van deze regionale aanpak.

9.3 Conclusie en aanbevelingen

We besluiten met een algemene conclusie en een aantal aanbevelingen.

9.3.1 Conclusie

Wanneer we de resultaten uit beide deelonderzoeken samennemen, concluderen wij dat de aanpak van mensenhandel momenteel te versnipperd is over een veelvoud van partijen en dat de aanpak op een te lokaal niveau wordt ingestoken. Het werkveld mensenhandel is in de afgelopen jaren veranderd. De versnippering van het werkveld mensenhandel zorgt voor problemen met het meldproces van

signalen van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel naar CoMensha. Signalen gaan hierdoor verloren in een keten van professionals die – ondanks goede bedoelingen – als poortwachter besluiten over het vervolg van een signaal. Mede door het veranderende landschap en nieuwe spelers is de rol van CoMensha binnen het landschap niet altijd duidelijk. De toevoeging van gemeenten aan de aanpak zou in theorie hebben moeten leiden tot meer signalerende ogen op lokaal niveau. In de praktijk blijken verschillen tussen gemeenten op het gebied van expertise en beschikbare mensen en middelen, te leiden tot grote verschillen in de lokale aanpak mensenhandel. Een grensoverschrijdend fenomeen als mensenhandel vereist tevens meer dan een aanpak op lokaal niveau, die belemmerd wordt door de limieten van haar eigen gemeentegrenzen en informatiedeling. Bestrijding van dit fenomeen vraagt om een aanpak op regionaal niveau, met getrainde signalerende partijen op onder meer lokaal niveau die de weg naar zorgcoördinatoren, ketenregisseurs of Team Migratiecriminaliteit en Menshandel van de politie (TMM) weten te vinden. Laatstgenoemde partijen vormen de kern van de regionale aanpak.

9.3.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doen we een aantal aanbevelingen om het zicht op de – vooralsnog – onzichtbare signalen van (slachtofferschap van) mensenhandel te vergroten. De aanbevelingen hangen allen samen onder de volgende drie hoofdthema's: 1) opschalen van de aanpak mensenhandel, 2) rol van CoMensha en 3) opsporing, handhaving en zorg. Figuur 12 geeft een overzicht van de aanbevelingen per hoofdthema. Zie Bijlage 6 voor een toelichting per aanbeveling.

Eindnoot

1. CoMensha, z.d.b.

Figuur 12 – Overzicht van aanbevelingen per hoofdthema

Aanbevelingen

1. Opschalen van de aanpak mensenhandel

Nederland probeert mensenhandel op een te laag (gemeentelijk) niveau te bestrijden. Het werkveld van mensenhandel is te versnipperd. De aanpak van mensenhandel is tijdsintensief en vergt speciale expertise, waarover het gros van de gemeenten niet beschikt. Een regionale aanpak en meldroute – in afstemming met andere (aangrenzende) regio's – is essentieel om dit grensoverschrijdende probleem adequaat te kunnen aanpakken.

- Less is more: tuig op regionaal niveau een toereikend en overzichtelijk systeem op
- Investeer in voldoende fte voor zorgcoördinatoren en ketenregisseurs
- Breng de aanpak mensenhandel onder bij een bestaande indeling in regio's
- Stel een landelijke profielschets op voor zorgcoördinatoren en ketenregisseurs
- Formuleer een duidelijke meldroute naar aandachtsfunctionarissen, zorgcoördinatoren, ketenregisseurs en CoMensha en geef hier bekendheid aan
- Stel minimaal één aandachtsfunctionaris aan bij signalerende en betrokken partijen
- Investeer in deskundigheidsbevordering bij signalerende partijen
- Voer regelmatig TableTop oefeningen uit
- Maak duidelijke afspraken omtrent gegevensdeling en geef hier bekendheid aan
- Bouw op alle niveaus een terugkoppeling in aan melders

2. Rol van CoMensha

Onduidelijkheid rondom de rol van en het melden aan CoMensha blijkt de meldingsbereidheid bij professionals te verlagen. Om het zicht op signalen te vergroten dienen de rol en processen van CoMensha nader bekeken te worden, om hier vervolgens bekendheid aan te geven.

- Ga terug naar de tekentafel: wat kan CoMensha voor wie betekenen?
- Formuleer duidelijke landelijke afspraken over het melden aan CoMensha, stroomlijn meldprocessen en geef hier bekendheid aan
- Geef altijd een terugkoppeling aan melders
- Verspreid voorlichtingscampagnes onder signalerende professionals
- Werk samen met partijen betrokken bij de aanpak ondermijning

3. Opsporing, handhaving en zorg

Verschillende factoren hebben ertoe geleid dat het zicht op slachtoffers van mensenhandel is verminderd. Opsporingsdiensten geven aan dat zij tegenwoordig met meer investering (mensen en intelligence), minder signalen ophalen. Het is essentieel voor het vergroten van de maatschappelijke relevantie – en dus het prioriteren van de aanpak van mensenhandel – dat casuïstiek aan het licht komt. Het verminderde zicht vraagt om een andere, gerichtere aanpak.

- Zet researchcapaciteit van de diverse opsporingsinstanties gericht in om inzicht in minder zichtbare vormen te vergroten
- Handhaaf meer op misstanden op de arbeidsmarkt en zorg voor arbeidsmigranten
- Maak duidelijke afspraken tussen de politie en gemeenten over prostitutiecontroles

10

Summary

In the Netherlands, human trafficking is defined as: the recruitment, transportation, transfer, harbouring or housing of a person, using force, coercion, deception, abuse of power or vulnerability, with the purpose of exploiting that person. There are four different forms of human trafficking: 1) sexual exploitation, 2) labour exploitation, 3) criminal exploitation (including forced begging), and 4) organ trafficking.

As a society, we are increasingly losing sight of the victims of human trafficking. One of CoMensha's key tasks is to register reports of (potential) victims of human trafficking, on behalf of the *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* (NRM). To do so, CoMensha relies heavily on reports of victimisation from investigating authorities – the Dutch police, the *Koninklijke Marechaussee* (KMar) and the *Nederlandse Arbeidsinspectie* (NLA) – and other organisations such as FairWork, municipalities and care coordinators. The number of reports of new (potential) victims of human trafficking in the Netherlands has decreased since 2012. In 2022, CoMensha registered 814 reports of new (potential) victims, compared to 1,711 reported victims in 2012 – 10 years earlier. CoMensha and the police asked Bureau Beke to investigate this downward trend. In consultation with CoMensha, the police and the NRM, Bureau Beke conducted two studies on the declining number of reports made to CoMensha. In this summary, we describe the findings and conclusions of the studies and make some recommendations for future policy.

10.1 Conclusion Study 1

Study 1 aimed to find out what external factors have influenced the decrease in the number of potential victims of human trafficking reported to CoMensha. To answer the research question, we conducted a literature review of both aca-

demic and non-academic literature and interviewed 36 stakeholders and experts involved in the approach to tackle human trafficking in the Netherlands.

We conclude that a number of interacting factors have influenced the declining number of reports being made to CoMensha. Based on our findings, we can identify seven general factors (see Figure 13).

The decrease in the total number of victims reported to CoMensha can be primarily attributed to the decreasing number of reports of sexual exploitation. Simultaneously, the number of reports of labour exploitation, criminal exploitation and organ trafficking remained stable or even increased (slightly). However, the estimated five thousand victims of human trafficking per year suggests that the majority of the victims remain unidentified. This is despite the fact that the number of reports of labour exploitation, criminal exploitation and organ trafficking has not decreased. In addition to the general factors mentioned in Figure 13, we can identify two developments that have influenced the decline in reports of sexual exploitation (see Figure 14).

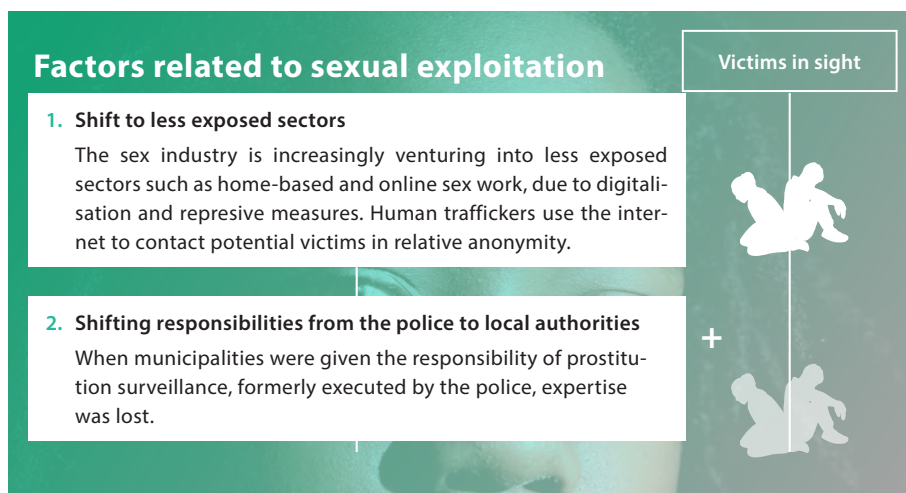
Stakeholders are particularly concerned about the first development, 'shift to less exposed sectors'. Despite many efforts, investigating authorities and health care institutions are unable to tackle sexual exploitation outside the licensed sector. This shift is particularly worrying as young people are often present in online (social media) channels.

The factors described in Figures 13 and 14 provide a useful basis for CoMensha and the police to increase the number of identified victims of human trafficking.

Figure 13 – An overview of the general factors influencing the declining number of reports of (potential) victims of human trafficking

General factors	Victims in sight
1. A fragmented approach The number of professionals involved in the approach to tackle human trafficking has expanded, resulting in a fragmented approach. ■ The reporting route to is complex and unclear ■ Less reports due to stricter criteria and more gatekeepers ■ Data sharing issues ■ Lack of cooperation between stakeholders ■ New professionals lack sufficient knowledge to identify signs of human trafficking	
2. Questions regarding benefits of reporting to and CoMensha's role There is a lack of understanding among professionals about the importance of reporting to CoMensha and how it benefits them. ■ What is the benefit of reporting to CoMensha? ■ What can CoMensha do for me?	
3. Fewer convictions, result in fewer reports The likelihood that a report will lead to a conviction of the perpetrator is very low, which discourages people to report.	
4. A lower level of social relevance Public awareness about human trafficking and the urgency to address the problem has declined.	
5. Effects of government action As a result of policy choices, some social groups are more vulnerable to become a victim of human trafficking. Human traffickers take advantage of people in vulnerable positions, such as refugees.	
6. Trends among victims and perpetrators The modus operandi of human traffickers is changing. Traffickers recruit victims online, are constantly on the move and select victims due to their (expected) reluctance to report themselves. ■ Digitalisation and changing modus operandi ■ New types of victims	
7. Exclusion by framing As a result of extreme framing, fewer people recognise themselves and others as victims of human trafficking.	

Figure 14 – Factors influencing the declining number of reports of (potential) victims of sexual exploitation



10.2 Conclusion Study 2

In recent years, local authorities have come to play an important role in combating human trafficking. In Study 2, we conducted an in-depth study of the local approach to tackle human trafficking. In doing so, we explored whether and how local monitoring systems might fail to detect signs of, or retain reports of, (potential) victims of human trafficking. This study aimed to determine (1) how local anti-human trafficking policies are organised and implemented, (2) how local authorities obtain and deal with evidence and reports of human trafficking, and (3) what opportunities exist to improve the approach against human trafficking.

To answer the research questions, we conducted case studies in 3 Dutch municipalities. In selecting these municipalities, we took into account a reasonable distribution in terms of geographical location, population size and the progress they had made in implementing a policy on human trafficking. We expected Municipality I – a large municipality – to be well advanced in the development and implementation of their human trafficking policy. Further, we expected the local approach in Municipality II – a small municipality – to be in the early stages of development. In the case of Municipality III – a large municipality, we expected them to focus on adopting a regional approach to human trafficking. Upon completion of the research activities, we found that our expectations were in line with the research objectives. For each case study, we conducted the following research activities: a literature review, interviews with (in total 29) relevant professionals and an online search to online support hotlines. In Municipality I,

researchers were able to participate in a prostitution surveillance with municipal enforcement officers. Based on the case studies, a number of lessons can be drawn about local and regional policy, reporting routes and support hotlines, data sharing, care and shelter for victims, stakeholders and regional cooperation, and CoMensha's role in the approach. In Chapters 6, 7 and 8 of this report, we elaborate on these lessons, though in Dutch. Below we reflect on some notable findings from the case studies.

Notable remarks

- The degree to implementation of anti-human-trafficking policies in municipalities varies greatly depending on the (financial) resources, staff and expertise available to the municipality. Unlike the other two case study municipalities, (large) Municipality I has sufficient resources, staff and expertise. Larger municipalities tend to have an advantage in this respect, although (large) Municipality III shows that this is not necessarily the case for all large municipalities.
- Municipalities can build expertise by investing in awareness training and education, but also by having to deal with real cases of human trafficking. For example, professionals in Municipality I have been dealing with signs and cases of human trafficking on a weekly basis. Unsurprisingly, we found that most of the professionals in this municipality knew when and how to get in touch with each other and what to ask for. On the other hand, professionals working in (small) Municipality II do not have any collective memory of how to deal with cases of human trafficking due to the very limited number of cases. Regular 'practice' with cases helps actors to keep in touch with relevant parties and maintain knowledge and focus.
- It is important that citizens and professionals know who to contact if they suspect or experienced human trafficking. A clear and well-known reporting route to relevant local and regional parties is essential.
- The three municipalities all emphasized the importance and benefits of a regional approach to tackle human trafficking and providing care and shelter for victims, rather than the current local approach. A key issue faced by local authorities is that they are not allowed to share information about evidence or signs of human trafficking with parties operating outside their municipality. Municipalities have little recourse when traffickers move victims across their municipal boundaries.

Human trafficking is a form of cross-border crime. For this reason, an isolated local approach is not enough. Smaller municipalities in particular find it difficult to develop and implement a sound approach to human trafficking, due to a lack of financial resources, staff and expertise. It is therefore beneficial to address the approach at a regional level. Regional cooperation could deter human traffickers from operating in the region. As the case studies show, local authorities are already taking steps towards regional cooperation. Essential to this regional approach is a well-defined regional policy, explicit agreements and permissions for data sharing, expert municipal officers, and clear external and internal reporting lines. A regionally appointed director is in charge of coordinating and guiding the regional cooperation and works closely with regional parties such as the care coordinator and *Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel* (TMM) of the Dutch police.

10.3 Conclusion and recommendations

The chapter ends with a general conclusion and some recommendations.

10.3.1 Conclusion

We conclude that the Dutch approach to tackle human trafficking is currently too locally organised, with a multitude of responsible parties, making it difficult for victims to access. In recent years, the number of professionals involved in the fight against human trafficking has increased. As a result, signs of (potential) victims of human trafficking get lost in a chain of professionals, each of whom judges whether a sign is worth reporting to the next professional in line. Differences in local policy and enforcement between neighbouring municipalities also create opportunities for traffickers. Furthermore, the inclusion of new stakeholders in the approach requires CoMensha to review and possibly adapt its methods. In conclusion, the fight against human trafficking requires a regional approach with expert frontline workers who can identify signs at local level and report these directly to the regional care coordinator, director or TMM.

10.3.2 Recommendations

Based on these studies, we make a number of recommendations to increase the number of trafficked persons on CoMensha's radar. The recommendations are categorised into three main topics regarding: 1) regionalisation, 2) the role of CoMensha, and 3) investigation, enforcement and care. An overview of the recommendations is provided in Figure 15.

Figure 15 – An overview of recommendations

Recommendations

1. Regionalisation

The organisational level at which the Netherlands tries to combat human trafficking is too local. Most local authorities lack the time, (financial) resources, staff and expertise to address it adequately. In order to properly address this cross-border problem, the Netherlands needs to establish a regional approach and regional reporting routes.

- Less is more: limit the amount of professionals who judge whether a sign is worth reporting
- Invest in FTE for care coordinators and regional directors
- Integrate the approach to human trafficking into an existing regional system
- Harmonise job requirements for alle care coordinators and regional directors
- Formulate an internal en external reporting route for signs of human trafficking
- For each frontline party, appoint a trained contact person to liaise with regional parties
- Educate frontline workers
- Make sure stakeholders regularly practise with (fictional) cases
- Make agreements regarding data sharing with regional partners
- Inform reporters on the follow-up of a reported signal

2. The role of CoMensha

Professionals' willingness to report seems to be affected by confusion about the importance of reporting to CoMensha. Professionals need some clarification.

- Take the time to reflect on your goals, target audience and work activities
- Formulate a national reporting route to CoMensha, and inform regional stakeholders such as TMM, care coordinates, regional directors and the NLA
- Inform reporting parties on the follow-up of a reported signal
- Disseminate awareness campaigns to frontline workers
- Collaborate with parties involved in the approach to tackle subversive crime

3. Opsporing, handhaving en zorg

Authorities are losing sight of victims of human trafficking. Despite more people and (intelligence) resources at their disposal, investigative authorities are detecting fewer signs of trafficking than they used to. Identifying and learning from trafficking cases can underline the importance and social relevance of the approach to tackle human trafficking. The phenomenon calls for a different, focused approach.

- Use the investigative capacity of the various investigative agencies to focus on increasing knowledge of less exposed or known forms of human trafficking
- Strengthen enforcement against labour market abuses and improve care for migrant workers
- Establish an agreement between the police and municipalities on prostitution surveillance

Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde artikelen, wetten en rapporten

B8/3 van de Vreemdelingendecreten 2000. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012289/2023-10-01#Circulaire.divisieB8>

Barrick, K., Sharkey, T. C., Maass, K. L., Song, Y., & Martin, L. (2023). Expanding our understanding of traffickers and their operations: a review of the literature and path forward. *Trauma, Violence, & Abuse*, 0(0), pp. 1-15. <https://doi.org/10.1177/15248380231210937>

Bekken, F. F., Simons, E. I., & Noteboom, F. (2021). *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting*. CKM.

Berntsen, L., de Lange, T., & Rijken, C. (2022). *Migranten zonder verblijfsvergunning: Rechten en sociaaleconomische positie in Nederland*. Amsterdam University Press

Bleeker, Y., Mulder, E., & Korf, W. (2021). *Regioplan beleidsonderzoek. De aard en effecten van prostitutiebeleid*. WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3147>

CoMensha (z.d.c). *Privacy*. Geraadpleegd op 7 december, 2023, van <https://www.comensha.nl/media/fmdhfpip/privacy.pdf>

CoMensha (2017). *Het beeld van 2016*. https://view.publitas.com/comensha/comensha-jaaroverzicht2016_web/page/20-21

CoMensha (2018). *Het beeld van 2017*. <https://view.publitas.com/comensha/comensha-het-beeld-van-2017/page/10-11>

CoMensha (2022). *Het beeld van 2021*. https://publicaties.comensha.nl/het_beeld_van_2021/aard_omvang

CoMensha (2023a). *Het beeld van 2022*. https://publicaties.comensha.nl/het_beeld_van_2022/aard_omvang

CoMensha (2023b). *Privacyreglement CoMensha*. <https://www.comensha.nl/media/abadra2a/privacyreglement-comensha-versie-oktober-2023.pdf>

Derksen, E., Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2023). *Beleid bij de tijd. Een evaluatie van het gemeentelijk sekswerkbeleid in Deventer*. Bureau Beke.

Dettmeijer-Vermeulen, C. (2018). *Mensenhandel in 2018: over recht, vrijheid en verantwoordelijkheid*. Universiteit Leiden.

Eggens, N. (2022). *Sex and the City. Changes in the local approach towards unlawful working sex workers in Rotterdam* [Master thesis]. Erasmus University Rotterdam/University of Kent.

Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Pallas Publications – Amsterdam University Press.

Expertisecentrum Mensenhandel & Mensensmokkel (2022). *Structuur en modus operandi van Nigeriaanse criminele netwerken*. EMM.

Gorissen, M., El Akehal, J., Weerman, F., & Van de Weijer, S. (2020). *Het fenomeen online seksueel geweld. Een literatuuronderzoek naar de kennis over omvang, aard en aanpak*. NSCR.

Hoekstra, P., Jenster, B., & Van Eil, L. (2023). *Onderzoek aanpak mensenhandel in gemeenten*. VNG. <https://vng.nl/nieuws/aanpak-mensenhandel-in-gemeenten-2023-resultaten-onderzoek>

Hoogesteyn, K., McCallum Desselle, L., Barrick, K., Pfeffer, R., & Vollinger, L. (2024). The Intersection of Human Trafficking and Natural Disasters: A Scoping Review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 13 February, pp. 1-14. <https://doi.org/10.1177/15248380241227985>

Kamerstukken II 2010/11, 32211, nr. 36.

Kamerstukken II 2011/12, 33185, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3.

Kamerstukken II 2022/23, 4759592

Leermakers, S. D. E., Simons, E. I., & Noteboom, F. (2018). *Aangifte doe je niet. Een studie naar factoren die een negatieve invloed hebben op de aangiftebereidheid van Nederlandse, minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting*. CKM.

Lestrade, S. M. A. (2018). *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland. Een toetsing op basis van internationale en Europese mensenrechten, anti-mensenhandelregelgeving en de grondslagen van het strafrecht* [Proefschrift]. Radboud University Nijmegen.

Lestrade, S. M. A., & Rijken, C. R. J. J. (2014). Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald. *Delikt en Delinkwent*, 64(9), pp. 655-681

Merton, R. K. (1948). The self-fulfilling prophecy. *The antioch review*, 8(2), 193-210.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & Ministerie Buitenlandse Zaken. (2018). *Samen tegen Mensenhandel*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & Ministerie Buitenlandse Zaken. (2023). *Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel 2023*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/18/actieplan-samen-tegen-mensenhandel>

Myria (2017). *Jaarrapport 2017 Mensenhandel en Mensensmokkel: Online*. Myria Federaal Migratiecentrum.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Vertrouwen in Veerkracht. Een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022a). *Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022b). *Slachtoffers mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2023). *Jaarcijfers Mensenhandel 2022*. Nationaal Rapporteur

Nederlands Jeugdinstituut (2015). *Nut en noodzaak van melden van (vermoedelijke) slachtoffers van loverboys/mensenhandel bij CoMensha*. https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151016_achtergrondinformatie-melden-bij-comensha.doc

Oosterbos, K. (2017). *Kwetsbare migranten als slachtoffer van mensenhandel. Drijft het Europees asiel- en migratiebeleid migranten in de handen van mensenhandelaars?* [Master thesis]. Universiteit Gent.

Scheper-Hughes, N. (2016). On adopting heretical methods: from barefoot to militant to detective anthropology. In D. Siegel & R. de Wildt (Eds.), *Ethical Concerns in Research on Human Trafficking* (pp. 249-272). Springer International Publishing Switzerland.

Staring, R. H. (2012a). Human trafficking in the Netherlands: trends and recent developments. *International review of law, computers & technology*, 26(1), 59-72. <https://doi.org/10.1080/13600869.2012.646797>

Staring, R. H. (2012b). Moderne slavernij of gewoon werk? [Oratie]. https://repub.eur.nl/pub/77510/Metis_174010.pdf

Stolper, E., Verderius, J. P., Dinant, G. J., & Van de Wiel, M. (2018). Wat doen huisartsen bij een vermoeden van kindermishandeling? *Huisarts & Wetenschap*. <https://doi.org/10.1007/s12445-021-1047-9>

Van Bommel, S. R., & Langerak, D. (2020). *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2019*. CKM.

Van Dijk, J., Cruyff, M., & Van der Heijden, P. (2021). *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*. WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3123>

Van Meeteren, M., & Heideman, N. (2021). Taking stock of labour trafficking in the Netherlands: Bilans zjawiska handlu ludźmi do pracy przymusowej w Holandii. *Archives of Criminology*, 43(1), 143-168. <https://doi.org/10.1010.7420/AK2021.13>

Veilig Thuis (2018). *Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019*. [https://VeiligThuis.nl/wp-content/uploads/2018/12/Veilig Thuis-interactief-protocol_v3.pdf](https://VeiligThuis.nl/wp-content/uploads/2018/12/Veilig-Thuis-interactief-protocol_v3.pdf)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). *Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten*. https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/kader-voor-de-aanpak-van-mensenhandel_20210312.pdf

Winter, H., Floor, T., Bex-Reimert, V., Diekema, M., Van Bergen, E., & Struiksmā, N. (2023). *Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling*. Pro Facto/WODC.

Wolsink, J., Kuppens, J., Brouwer, N., & Ferwerda, H. (2023). *Mismatch. Een verkennend fenomeenonderzoek naar het plegen van zedendelicten na contact via een datingsite of datingapp*. Politie & Wetenschap/Bureau Beke.

Geraadpleegde websites

Belleman, S. (2023, 26 september). *Verkracht, mishandeld en vier keer abortus: Sara S. verdacht van seksuele uitbuiting, maar vooral zelf slachtoffer; 'Ik vond het niet oké, maar had niet te zeggen'*. De Telegraaf. <https://www.telegraaf.nl/nieuws/2089954430/verkracht-mishandeld-en-vier-keer-abortus-sara-s-verdacht-van-seksuele-uitbuiting-maar-vooral-zelf-slachtoffer#:~:text=tegen%20de%20rechtbank.-,lk%20vond%20het%20niet%20ook%C3%A9%2C%20maar%20had,er%20niks%20over%20te%20zeggen'&text=%E2%80%9Elk%20vond%20het%20niet%20ok%C3%A9,augustus%202018%20en%20januari%202022>

Benneker, F. (2023, 16 maart). *Jaren celstraf na inzet dochters bij pinfraude*. De Limburger. https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230315_93751300

Blom-Meeusen, I. (2023, 30 januari). *AI-verloning: bezint eer ge begint*. <https://www.glastuinbouwnederland.nl/nieuws/ai-verloning-bezint-eer-ge-begint/>

Bouma, C. (2023, 1 december). *Jonge meisjes uitgebuit als prostituee: cel voor pooiers en klanten*. <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4380469/jonge-meisjes-uitgebuit-als-prostituee-cel-voor-pooiers-en-klanten>

Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2024. Geraadpleegd op 1 februari, 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onzē-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2024>

CoMensha (z.d.a). Opvang en zorg. Geraadpleegd op 14 februari, 2024, van <https://www.comensha.nl/helpdesk/coordinatie-opvang-zorg/>

CoMensha (z.d.b). *Over mensenhandel*. Geraadpleegd op 5 november, 2022, van <https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/>

CoMensha (z.d.d). *Vormen van mensenhandel*. Geraadpleegd op 3 december, 2023, van <https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/vormen-van-mensenhandel/>

CoMensha (z.d.e). *Wet & regelgeving*. Geraadpleegd op 1 december, 2023, van <https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/wet-regelgeving/>

De Leeuw, S., & Koops, J. (2022, 4 juli). “Onze branche staat voor grote veranderingen”. ABU. <https://www.abu.nl/kennisbank/kwaliteit/onze-branche-staat-voor-grote-veranderingen/>

Expertisecentrum Mensenhandel & (jeugd)Prostitutie (z.d.). *Zorgcoördinatie*. Geraadpleegd op 1 december, 2023, van <https://expertisecentrum-mensenhandel-jeugdprostitutie.nl/zorgcoordinatie/>

Heyma, A., & Vervliet, T. (2022). *Arbeidsmigratie in 2030. Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. SEO. https://www.abu.nl/app/uploads/2022/08/Rapport_Arbeidsmigratie_2030.pdf

LS Advocaten Strafrecht (z.d.). *Katvangers en stromannen*. Geraadpleegd op 6 december, 2023, van <https://www.ls-advocatenstrafrecht.nl/fraude-oplichting/katvanger-stroman/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). Regio-indeling Veilig Thuis. Geraadpleegd op 23 november, 2023, van https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/veilig_thuis

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021, juli 28). *CoMensha*. <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/zorgcoördinatoren/coördinatoren/comensha>

Nieuwsuur (2023, 4 november). *Dit willen 18 politieke partijen écht met bestaanszekerheid*. NOS. <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13961/video/2496601-dit-willen-18-politieke-partijen-echt-met-bestaanszekerheid>

Rechtbank Amsterdam (2018, 22 maart). *13/845231-16 (Promis)*. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2018:1631>

Rijksoverheid (z.d.a). *Jeugdhulp bij gemeenten*. Geraadpleegd op 14 november, 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten>

Rijksoverheid (z.d.b). *Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. Geraadpleegd op 17 november, 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode>

Rijksoverheid (z.d.c). *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Geraadpleegd op 14 november, 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>

Rijksoverheid (2019, 28 februari). *Toolkit meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/07/01/toolkit-meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling>

Rijksoverheid (2023a, 28 februari). *Wetsvoorstel: Betere bescherming tegen mensenhandel*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/28/wetsvoorstel-betere-bescherming-tegen-mensenhandel#:~:text=Een%20belangrijk%20onderdeel%20van%20het,maken%20van%20een%20kwetsbare%20positie.>

Rijksoverheid (2023b, 29 augustus). *Campagne tegen geweld in huiselijke kring*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/08/29/rijksoverheid-start-campagne-tegen-geweld-in-huiselijke-kring-en-stimuleert-omstanders-het-gesprek-aan-te-gaan>

Stoker, E. (2014, 12 december). *Ook in Nederland is orgaanhandel*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ook-in-nederland-orgaanhandel~be94e502/#:~:text=Orgaanhandel%20vindt%20ook%20in%20Nederland,buitenland%20reizen%20voor%20commerci%C3%ABle%20orgaantransplantatie>

Trouw (2008, 31 mei). *Zaak Sneep eerste megaproces in aanpak van mensenhandel*. <https://www.trouw.nl/nieuws/zaak-sneep-eerste-megaproces-in-aanpak-van-mensenhandel~ba5bec87/>

Van Oost, S., & Messelink, R. (2021, 15 november). *‘Als slachtoffer heb je levenslang’: Dominique werd als minderjarige seksueel uitgebuit en vindt de straffen veel te laag*. AVROTROS. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/als-slachtoffer-heb-je-levenslang-dominique-werd-als-minderjarige-seksueel-uitgebuit-en-vindt-de-straffen-veel-te-laag/>

Van Yperen, P. (2023, 20 november). *‘Een debat dat het verdient om nja de verkiezingen te worden voortgezet’*. Movisie. <https://www.movisie.nl/artikel/debat-dat-verdient-om-na-verkiezingen-te-worden-voortgezet>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.a). *Mensenhandel*. Geraadpleegd op 29 november, 2023, van <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/mensenhandel>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.b). *Netwerken van onze leden*. Geraadpleegd op 1 december, 2023, van <https://vng.nl/artikelen/netwerken-van-onze-leden>

Vijverberg Advocaten & Adviseurs (z.d.). *Centrumgemeente-constructie*. Geraadpleegd op 7 december, 2023, van <https://www.vijverbergadvocaten.nl/bestuursrecht/gemeenschappelijke-regelingen-wgr/centrumgemeente-constructie>

Bijlage 1 – Infosheet deel 1

Deelonderzoek 1

Mensenhandel

Het verhaal achter de cijfers

Infosheet

Bureau Beke

Introductie

CoMensha heeft vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid de opdracht om feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland in kaart te brengen, onder andere ten behoeve van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) en ten behoeve van andere ketenpartners.

De politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zijn verplicht (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel te melden bij CoMensha. Daarnaast kan iedere burger melding maken van mensenhandel bij CoMensha en is CoMensha zelf actief in het ophalen van meldingen bij ngo's en (jeugd)zorginstanties.

CoMensha ziet de afgelopen jaren een daling in het aantal meldingen van (vermoedelijk) slachtofferchap van mensenhandel dat zij binnenkrijgen. Waar zij in 2012 nog 1.711 meldingen registreerde, staat de teller in 2021 aanzienlijk lager op 791 meldingen. Deze aantallen komen overigens niet in de buurt van de omvangsschatting door de NRM, waarin zij uitgaan van jaarlijks 5.000 tot 7.500 slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Momenteel voert de NRM onderzoek uit naar signalering en identificatie van (slachtoffers van) mensenhandel. Op verzoek van CoMensha en de Nationale Politie voert Bureau Beke een tweetal deelonderzoeken uit.

Onderzoek

In een eerste deelonderzoek onderzoekt Bureau Beke de externe factoren die van invloed zijn (geweest) op de daling van het aantal geregistreerde meldingen bij CoMensha. Ter verdieping onderzoeken we in een tweede deelonderzoek of en hoe signalen van vermoedelijk slachtofferschap verloren gaan in de

controleprocessen van gemeenten. Centraal in het eerste deelonderzoek (en deze infosheet) staat de volgende onderzoeksvraag:

Welke externe factoren zijn van invloed (geweest) op de daling in het aantal meldingen van vermoedelijk slachtofferchap van mensenhandel dat CoMensha binnenkrijgt?

Ter beantwoording van deze vraag hanteert Bureau Beke een combinatie van onderzoeksactiviteiten. Allereerst voeren wij een deskresearch uit naar grijze en wetenschappelijke literatuur. Ter verdieping gaan we in gesprek met experts en stakeholders over mogelijke verklaringen van de daling in het aantal meldingen aan CoMensha. Tot slot analyseren we de vanuit de eerste twee onderzoeksactiviteiten verkregen documenten en input uit de gesprekken.

Medewerking

Indien u benaderd bent om mee te werken aan (een onderdeel van) dit onderzoek hopen wij op uw medewerking. Bij vragen zijn wij altijd bereid deze te beantwoorden.

Projectteam

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectteam dat bestaat uit dr. Henk Ferwerda, Juno van Esseveldt MSc, Marjolein Nillesen MSc en Daphne Snijders MSc van Bureau Beke.

Vragen?

Bij vragen kunt u contact opnemen met Marjolein Nillesen via m.nillesen@beke.nl of 026-443 86 19.

Meer informatie over dit onderzoek op onze website

Bijlage 2 – Algemene topic list deel 1

Signalen van slachtofferschap van mensenhandel

De afgelopen jaren ziet CoMensha het aantal meldingen van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel in Nederland dalen. In opdracht van CoMensha en de politie voert Bureau Beke een tweetal deelonderzoeken uit naar factoren die van invloed zijn (geweest) op deze daling. Centraal in dit deelonderzoek staat de volgende onderzoeksvraag:

Welke externe factoren zijn van invloed (geweest) op de daling in het aantal meldingen van vermoedelijk slachtofferschap van mensenhandel dat CoMensha binnenkrijgt?

Voorstellen

- Via welke organisatie(s) en op welke manier betrokken bij thema mensenhandel?
- Link naar praktijk: op welke manier betrokken bij signalering slachtoffers mensenhandel
- Algemene of specifieke focus vorm mensenhandel?
- Herken je je in de genoemde daling?

Internationale ontwikkelingen

- Op Europees en mondiaal niveau: welke ontwikkelingen hebben effect gehad op de zichtbaarheid/signalering/meldingen van slachtoffers?

Binnenlandse ontwikkelingen

- Beleid – wetgeving – publieke opinie en maatschappelijke ontwikkelingen – technologische ontwikkelingen – bekendheid CoMensha en het meldingsproces – terminologie mensenhandel: sinds wanneer geïmplementeerd?

Netwerkpartners/organisatie niveau

- Prioritering – capaciteit – deskundigheid professionals – organisatie: veranderingen in bij wie aanpak is belegd?
- Op welke manier komt een melding vanuit jouw organisatie uiteindelijk bij CoMensha terecht?

Daders

- Veranderingen in: werkwijze/mo – online/offline – uitbuitingsperiode – persoon achter de dader – organisatieniveau – uitbuitingsvorm – zwaarte uitbuiting

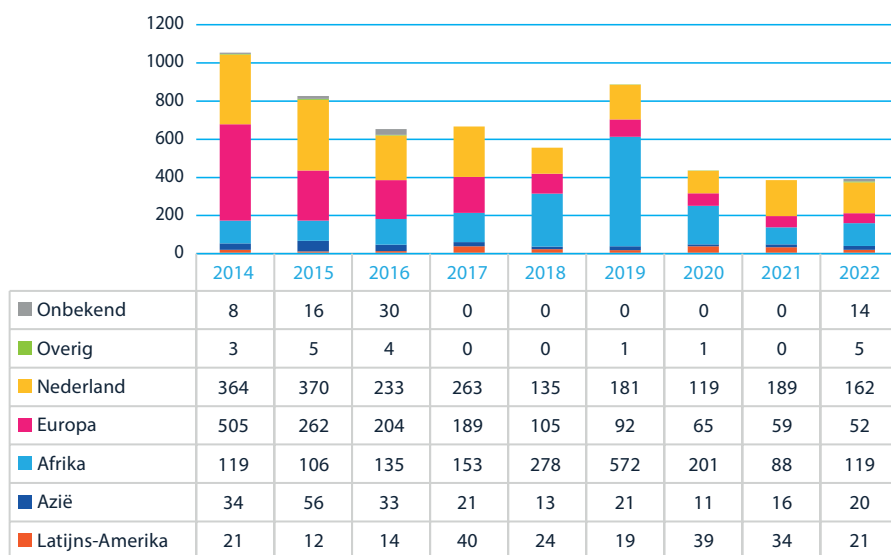
Slachtoffers

- Veranderingen in type slachtoffers: leeftijd – achtergrond – woonplaats – afkomst
- In de rapporten CoMensha zien we met name een daling in meldingen 1) van seksuele uitbuiting (met name binnen NL) en 2) door politie. Hoe valt dat te verklaren?

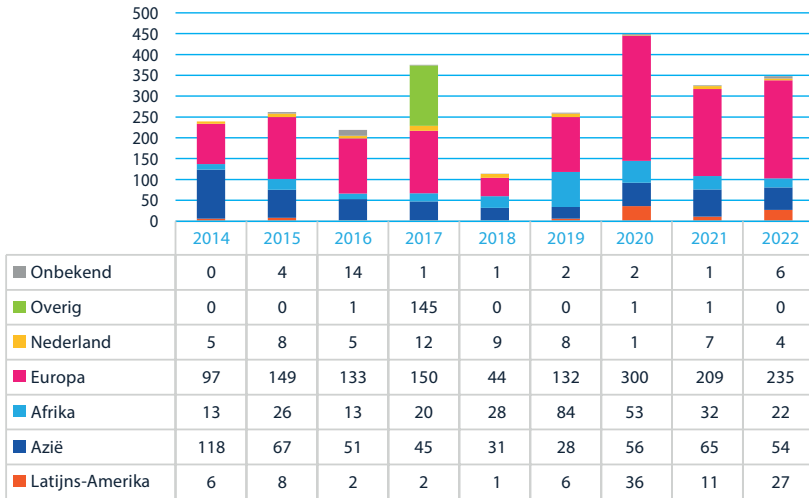
Bijlage 3 – Nationaliteiten van slachtoffers van mensenhandel

Gegevens met betrekking tot de jaren 2017-2021 zijn gebaseerd op gegevens van de NRM (2022b) en gegevens met betrekking tot de jaren 2014-2016 en 2022 zijn aangeleverd door CoMensha. Informatie met betrekking tot de jaren 2011-2013 konden niet geleverd worden voor de oplevering van het onderzoek. CoMensha is per 2014 overgestapt naar een ander registratiesysteem en de gegevens van de jaren sluiten op het moment van schrijven nog niet aan op het huidige systeem. In Figuren 1, 2 en 3 staan de nationaliteiten van slachtoffers per uitbuitingsvorm in absolute getallen weergegeven. In Tabel 1 staat de indeling van werelddelen zoals CoMensha deze hanteert.

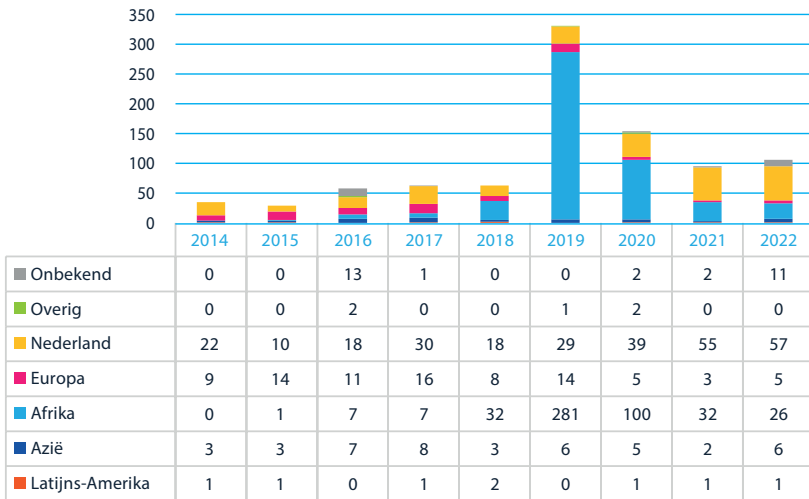
Figuur 1 – Nationaliteiten van slachtoffers van seksuele uitbuiting in absolute aantallen



Figuur 2 – Nationaliteiten van slachtoffers van arbeidsuitbuiting in absolute aantallen



Figuur 3 – Nationaliteiten van slachtoffers van criminele uitbuiting (inclusief gedwongen bedelarij) in absolute aantallen



Tabel 1 – Indeling van werelddelen

Werelddeel	Landen		
Afrika	Algerije	Guinee	Nigeria
	Angola	Guinee Bissau	Rwanda
	Benin	Ivoorkust	Senegal
	Burkina Faso	Kaapverdië	Seychellen
	Burundi	Kameroen	Sierra Leone
	Comoren	Kenia	Soedan
	Congo	Liberia	Somalië
	Congo Brazzaville	Libië	Tanzania
	Congo Kinshasa	Madagaskar	Togo
	Egypte	Malawi	Tsjaad
	Eritrea	Mali	Tunesië
	Ethiopië	Marokko	Uganda
	Gabon	Mauritanië	Zambia
	Gambia	Namibië	Zimbabwe
	Ghana	Niger	Zuid-Afrika
Azië	Afghanistan	Japan	Oman
	Armenië	Jemen	Pakistan
	Azerbeidzjan	Kazachstan	Rusland
	Bangladesh	Kirgizië	Saoedi Arabië
	China	Koeweit	Sri Lanka
	Cyprus	Libanon	Syrië
	Filipijnen	Malediven	Tadzjikistan
	Georgië	Maleisië	Taiwan
	India	Mongolië	Thailand
	Indonesië	Myanmar	Tibet
	Irak	Nepal	Tsjetsjenië
	Iran	Noord-Korea	Turkije
	Israël	Oezbekistan	Vietnam

Werelddeel	Landen		
<i>Europa</i>	Albanië	IJsland	Oekraïne
	Belarus (Wit-Rusland)	Italië	Oostenrijk
	België	Joegoslavië	Polen
	Bosnië en Herzegovina	Kosovo	Portugal
	Bulgarije	Kroatië	Roemenië
	Denemarken	Letland	Servië
	Duitsland	Litouwen	Slovenië
	Estland	Luxemburg	Slowakije
	Finland	Macedonië	Spanje
	Frankrijk	Moldavië	Tsjechië
	Griekenland	Montenegro	Verenigd Koninkrijk
	Hongarije	Nederland	Zweden
	Ierland	Noorwegen	Zwitserland
<i>Noord-Amerika</i>	Antigua en Barbuda	El Salvador	Nicaragua
	Canada	Guatemala	Panama
	Costa Rica	Honduras	Saint Vincent + the Grenadines
	Cuba	Jamaica	USA
	Dominicaanse Republiek	Mexico	
<i>Oceanië</i>	Australië	Papoea-Nieuw-Guinea	
<i>Onbekend</i>	Onbekend	Stateloos	
<i>Zuid-Amerika</i>	Argentinië	Colombia	Peru
	Aruba	Curaçao	Suriname
	Bolivia	Ecuador	Trinidad + Tobago
	Brazilië	Guyana	Uruguay
	Chili	Paraguay	Venezuela

Bijlage 4 – Infosheet deel 2

Deelonderzoek 2

Mensenhandel

Het verhaal achter de cijfers

Infosheet

Bureau Beke

Introductie

CoMensha heeft vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid de opdracht om feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland in kaart te brengen, onder andere ten behoeve van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) en ten behoeve van andere ketenpartners.

De politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zijn verplicht (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel te melden bij CoMensha. Daarnaast kan iedere burger melding maken van mensenhandel bij CoMensha en is CoMensha zelf actief in het ophalen van meldingen bij ngo's en (jeugd)zorginstanties.

CoMensha ziet de afgelopen jaren een daling in het aantal meldingen van (vermoedelijk) slachtofferchap van mensenhandel dat zij binnenkrijgen. Waar zij in 2012 nog 1.711 meldingen registreerde, staat de teller in 2021 aanzienlijk lager op 791 meldingen. Deze aantallen komen overigens niet in de buurt van de omvangsschatting door de NRM, waarin zij uitgaan van jaarlijks 5.000 tot 7.500 slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Momenteel voert de NRM onderzoek uit naar signalering en identificatie van (slachtoffers van) mensenhandel. Op verzoek van CoMensha en de Nationale Politie voert Bureau Beke een tweetal deelonderzoeken uit.

Onderzoek

In een eerste deelonderzoek onderzoekt Bureau Beke de externe factoren die van invloed zijn (geweest) op de daling van het aantal geregistreerde meldingen bij CoMensha. Ter verdieping onderzoeken we in een tweede deelonderzoek of en hoe signalen van vermoedelijk slachtofferchap verloren gaan in de controle-

processen van gemeenten. Centraal in het tweede deelonderzoek (en deze infosheet) staan de volgende onderzoeksvragen:

(1) Op welke manier is beleid rondom de aanpak mensenhandel binnen gemeenten ingericht en vertaald van papier naar praktijk, (2) via welke routes komen signalen en meldingen binnen bij gemeenten en hoe gaan desbetreffende actoren hiermee om en (3) welke kansen zijn er om vanuit de gemeente de aanpak te verbeteren?

Ter beantwoording van deze vraag hanteert Bureau Beke een combinatie van onderzoeksactiviteiten. Allereerst wonen wij bewustwordingsbijeenkomsten aanpak, gegeven door CoMensha, bij. Vervolgens maken we casestudies van drie gemeenten. Tot slot draaien we controlediensten mee met zowel de gemeente als de politie.

Medewerking

Indien u benaderd bent om mee te werken aan (een onderdeel van) dit onderzoek hopen wij op uw medewerking. Bij vragen zijn wij altijd bereid deze te beantwoorden.

Projectteam

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectteam dat bestaat uit dr. Henk Ferwerda, Juno van Esseveldt MSc, Marjolein Nillesen MSc en Daphne Snijders MSc van Bureau Beke.

Vragen?

Bij vragen kunt u contact opnemen met Marjolein Nillesen via m.nillesen@buke.nl of 026-4438619.

Meer informatie over dit onderzoek op onze website

156 Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers

Bijlage 5 – Algemene topic list deel 2

Gemeentelijke aanpak van mensenhandel

(1) Op welke manier is beleid rondom de aanpak mensenhandel binnen gemeenten ingericht en vertaald van papier naar praktijk, (2) via welke routes komen signalen en meldingen binnen bij gemeenten en hoe gaan desbetreffende actoren hiermee om en (3) welke kansen zijn er om vanuit de gemeente de aanpak te verbeteren?

In de gesprekken staan de volgende zaken centraal:

- belang van de aanpak
- vertaling van beleid naar aanpak
- bekendheid met de producten van het CCV, de VNG en CoMensha
- training en awareness voor de verschillende afdelingen
- hoe worden controles ingericht en met wie (online en offline)
- hoe te handelen bij signalen
- hoe verloopt het meldingsproces.

Ontwikkeling beleid

Hoe is de aanpak mensenhandel binnen de gemeente X tot stand gekomen?

- Aanleiding
- Doelen/belang
- Focus: specifieke doelgroepen?
- Hoe ver zou je zeggen zijn jullie in het ontwikkelen van de aanpak mensenhandel?

Samenwerking

- Wanneer regionaal en wanneer lokaal?
- Welk effect heeft dat op een casus?
- Overleggen; regionaal, hoger geaggregeerd niveau en casusniveau. Wat wordt waar besproken?

Betrokken partijen op lokaal/regionaal niveau; fte

- Welke partijen betrokken bij ontwikkeling aanpak?
- Welke partijen betrokken bij voeren van beleid?
- Welke partijen betrokken bij de uitvoering?
- Welke partijen betrokken bij de signalering?

Awareness en trainingen

- Op welke manier zorgt gemeente dat de relevante partners zich bewust zijn van (de signalen van) mensenhandel? Welke acties hebben jullie hiervoor ondernomen of staan gepland?
- Welke afdelingen krijgen training?
- Welk materiaal gebruiken jullie hiervoor?
- Wanneer schakelen jullie de hulp van VNG, CCV of CoMensha in?

Meldroute

Er komt een signaal binnen, wat dan?

- Hoe zou het signaal idealiter (op papier) behandeld worden?
- Via welke wegen komen signalen binnen?
- Waar liggen knelpunten/kunnen signalen stuklopen?
- Hoe zit het met opvang?

Knelpunten

- Waar lopen jullie tegen aan in de aanpak?
- Wat gaat goed in de aanpak? Waarin merken jullie bijvoorbeeld al resultaat?
- Wanneer weten jullie of de aanpak werkt of niet? Is er een terugkoppeling ingebouwd?
- Welke acties zijn nog nodig om het beleid van papier naar praktijk te vertalen?

Bijlage 6 – Aanbevelingen uitgewerkt

Onderstaand lichten we de aanbevelingen per hoofdthema toe, zoals eerder benoemd in Figuur 12 van hoofdstuk 9.

Opschalen van de aanpak mensenhandel

Nederland probeert mensenhandel op een te laag (gemeentelijk) niveau te bestrijden. Het werkveld van mensenhandel is te versnipperd. De aanpak van mensenhandel is tijdsintensief en vergt speciale expertise, waarover het gros van de gemeenten niet beschikt. Een regionale aanpak en meldroute – in afstemming met andere (aangrenzende) regio's – is essentieel om dit grensoverschrijdende probleem adequaat te kunnen aanpakken.

1. **Less is more.** Nu is de aanpak versnipperd over te veel personen. Op regionaal niveau kan met minder mensen – die beter uitgerust kunnen worden (met kennis en tools) – een toereikend en overzichtelijk systeem opgezet worden, dat verder kijkt dan gemeentegrenzen.
2. **Investeer in voldoende fte voor zorgcoördinatoren en ketenregisseurs.** De ketenregisseur en zorgcoördinatoren zijn de kartrekkers van de (regionale) aanpak, het eerste aanspreekpunt voor gemeenten en andere betrokken partijen en vormen een belangrijke link vanuit de praktijk naar CoMensha. Bij tijdsgebrek gaat casuïstiek voor en blijven essentiële werkzaamheden zoals bewustwordingstrainingen, beleidsontwikkeling en het melden aan CoMensha achter. Voldoende fte voor zorgcoördinatoren en ketenregisseurs is essentieel om een regionale aanpak te blijven ontwikkelen.
3. **Breng de aanpak mensenhandel onder bij een bestaande indeling in regio's.** Denk bijvoorbeeld aan een bestaande indeling van Zorg- en Veiligheidshuizen, veiligheidsregio's of centrumgemeenten.
4. **Stel een landelijke profielschets op voor zorgcoördinatoren en ketenregisseurs.**
5. **Formuleer een duidelijke meldroute naar aandachtsfunctionarissen, zorgcoördinatoren, ketenregisseurs en CoMensha en geef hier bekendheid aan.** Ofwel direct, ofwel indirect via de politie of de aandachts-

- functionarissen van de gemeente. Stem de meldroutes binnen een regio – maar ook landelijk – nauw op elkaar af en verspreid deze onder relevante partijen.
6. **Aandachtsfunctionarissen.** Stel minimaal één aandachtsfunctionaris aan bij signalerende en betrokken partijen, zoals scholen, Veilig Thuis, opvanginstellingen en gemeenten. Benadruk – indien gewenst, regelmatig – dat signalen direct doorgezet dienen te worden naar de ketenregisseur of zorgcoördinator. Het behandelen van casuïstiek is aan hen, niet aan de signalerende en betrokken partijen.
 7. **Investeer in deskundigheidsbevordering bij signalerende partijen.** Zowel bij toezichthouders van de gemeenten en (wijk)agenten, als bij partijen die achter de voordeur komen zoals sociale wijkteams en Veilig Thuis. Trek regionaal op om capaciteitsproblemen te verhelpen en expertise te behouden.
 8. **Voer regelmatig TableTop oefeningen uit.** Om effectief te kunnen veranderen en te begrijpen hoe andere netwerkpartners denken en opereren, is gezamenlijk oefenen van belang. Gemeenten hebben niet altijd scherp hoe de meldroute in hun organisatie en daarbuiten loopt, met name wanneer casuïstiek mensenhandel afwezig is. Wij bevelen aan een aantal TableTop casussen te maken van alle vormen van mensenhandel, op regionaal niveau. Laat gemeenten die half jaar geen casuïstiek hebben gehad en/of die nog niet goed weten hoe hun processen in elkaar steken de oefeningen periodiek uitvoeren.
 9. **Maak duidelijke afspraken omtrent gegevensdeling en geef hier bekendheid aan.** De angst voor de AVG weerhoudt partijen gegevens te delen, frustreert en verlaagt de meldingsbereidheid van professionals. Breng de gemaakte afspraken (herhaaldelijk) onder de aandacht binnen het werkveld.
 10. **Terugkoppeling.** Bouw op alle niveaus een terugkoppeling in aan melders, dat de melding is opgepakt en, indien mogelijk, welke opvolging eraan is gegeven.

Rol van CoMensha

Onduidelijkheid rondom de rol van en het melden aan CoMensha blijkt de meldingsbereidheid bij professionals te verlagen. Om het zicht op signalen te vergroten dienen de rol en processen van CoMensha nader bekeken te worden, om hier vervolgens bekendheid aan te geven.

- 11. Terug naar de tekentafel.** Stel vast waar CoMensha voor staat en wat zij kan betekenen voor professionals en slachtoffers. Welke rol of welke taken hebben betrekking tot welke groepen (slachtoffers, burgers of professionals)? Wat kan CoMensha hen bieden? Verspreid onder relevante groepen wat CoMensha voor hen kan betekenen en in welke rol. Zo zal CoMensha voor de zorgcoördinator een andere rol kunnen betekenen dan voor een burger of slachtoffer.
- 12. Formuleer duidelijke landelijke afspraken over het melden aan CoMensha, stroomlijn meldprocessen en geef hier bekendheid aan.** Wisselende interpretaties van ‘de geringste aanwijzing’ beïnvloeden de stroom meldingen vanuit zorgcoördinatoren naar CoMensha. Stel – vergelijkbaar met de vijf criteria van de politie – vast in welke gevallen de belangrijkste meldende instanties (de politie, KMar, NLA, FairWork en zorgcoördinatoren) melding maken aan CoMensha. Verspreid de afspraken c.q. meldroute binnen deze partijen. Denk na over het automatiseren van deze processen. Brede invoering van de werkwijze DIGW is daarbij gewenst.
- 13. Terugkoppeling.** Koppel altijd terug aan een melder dat de melding is opgepakt en, indien mogelijk, welke opvolging eraan is gegeven.
- 14. Verspreid voorlichtingscampagnes onder signalerende professionals.** Maak per uitbuitingsvorm een korte video over hoe je deze vorm kan herkennen en hoe je dat vervolgens kan melden. Vermijd extreme slachtofferprofielen en woorden als ‘complex’. Verspreid de voorlichtingscampagnes onder signalerende professionals. Investeer met name in ‘nieuwe of toekomstige melders’ zoals zorgcoördinatoren, huisartsen, het COA en azc’s.
- 15. Werk samen met partijen betrokken bij de aanpak ondermijning.** Leg connecties met organisaties die zich met ondermijningsaanpak bezig houden (RIECs en PmG). De thema’s kennen een zekere overlap. In de praktijk zoeken professionals ook de verbinding met elkaar tijdens ondermijningstafels. Samenwerking met deze partijen zou met name het zicht op criminele uitbuiting – in relatie tot jonge aanwas en drugscriminaliteit – kunnen vergroten.

Opsporing, handhaving en zorg

Verskillende factoren hebben ertoe geleid dat het zicht op slachtoffers van mensenhandel is verminderd. Opsporingsdiensten geven aan dat zij tegenwoordig met meer investering (mensen en intelligence), minder signalen ophalen. Het is essentieel voor het vergroten van de maatschappelijke relevantie – en dus het prioriteren van de aanpak van mensenhandel – dat casuïstiek aan het licht komt. Het verminderde zicht vraagt om een andere, gerichtere aanpak.

- 16. Zet researchcapaciteit van de diverse opsporingsinstanties gericht in om inzicht in minder zichtbare vormen te vergroten.** Opsporings- onderzoeken zijn essentieel gebleken om de kennis over mensenhandel en de organisatie daarachter te vergroten en de maatschappelijke relevantie van de aanpak te onderstrepen. De onderzoeken kunnen tevens meer inzicht geven in het daderperspectief, de modus operandi en het internationale karakter van het fenomeen. Op basis van de onderzoeksbevindingen raden wij aan rechercheonderzoeken ten minste te richten op twee doelgroepen. Gezien de kwetsbare positie van migranten en continue migrantenstroom, adviseren wij ten eerste zaken uit te diepen waar vermoedelijk vreemdelingen slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. Ten tweede vraagt de waargenomen verplaatsing naar de online wereld van vermoedelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting om meer inzicht in de werkwijze van daders, potentieel te herkennen (online) signalen en selectie van slachtoffers. Geef na afronding van de onderzoeken – gepaste – bekendheid aan de zaken in de media.
- 17. Meer handhaving van misstanden op de arbeidsmarkt en zorg voor arbeidsmigranten.** Het signaleren van misstanden en opleggen van maatregelen aan uitbuitende werkgevers moet altijd gecombineerd worden met het verlenen van zorg voor het slachtoffer. Wanneer een slachtoffer zijn of haar baan en/of huis verliest door het doen van een melding, zullen meldingen in de toekomst uitblijven. Bescherm slachtoffers en begeleid hen naar een humane vervolgstap.
- 18. Maak duidelijke afspraken tussen de politie en gemeenten over prostitutiecontroles.** Er bestaat onduidelijkheid over bij welke partij de prostitutiecontroles zijn belegd. Op welke manier en door wie de controles worden uitgevoerd, is grotendeels afhankelijk van de beschikbaarheid van mensen, middelen en expertise bij gemeenten. Het is wenselijk nadere afspraken te maken tussen de politie en gemeenten over de te ondernemen controles.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitsstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnzaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017**Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag**

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018**Realiteit of registratie-effect?**

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsstraat in Nijmegen

Opschakelen

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019**Hoog-risico honden, een bijtend probleem?**

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam

Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;

een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur

Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020**Afspraak is afspraak?**

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje

Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol**Black Box?**

Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland

Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul

Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland

Voor de verandering

Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk

Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers

De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Jeugdproblematiek in Zwolle

Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

Misdrijven in kinderschoenen

Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken

Van analyse van het netwerk naar aanpak

Taxi

Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam

Van beeld naar suggesties voor de aanpak

Van inzicht naar aanpak

Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

2022

Grenzeloos!?

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Fatale politie-incidenten

Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden

Beelden van burgers over bejegening door de politie

Een herhalingsonderzoek naar meningen en ervaringen van Rotterdamse burgers inzake bejegening door de politie

Beïnvloed geweld

Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

Do or don't

Kennis synthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag

Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie

Misdadige invloed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Less than lethal weapons voor de Mobiele Eenheid onderzocht

Een onderzoek naar vraag, (nieuw) aanbod en maatschappelijke acceptatie

Het (boven)lokale netwerk in Poelenburg en Peldersveld ontleed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in twee buurten van Zaanstad

2023**Het (boven)lokale netwerk in Paddepoel ontleed**

De invloed van criminele netwerken op jongeren in een Groningse wijk

Huurvoertuigen over de grens

Europese lessen met betrekking tot de aanpak van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele doeleinden

Van voetbalrellen leren

Een onderzoek naar modern voetbalgeweld en de tekortkomingen van en kansen voor de aanpak

2024**Van kwetsbaar naar crimineel**

Een onderzoek naar de omvang en aard van jeugdcriminaliteit in Almelo

Een scherpe blik op steekwapenproblematiek

Literatuuronderzoek naar het dragen, bezitten en gebruiken van steekwapens door jongeren, hun risicofactoren en motieven, (de effecten van) interventies en kansen voor beleid en aanpak

Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Naar schatting worden jaarlijks 5.000 mensen in Nederland slachtoffer van mensenhandel. Mensenhandel is deels een onzichtbaar en moeilijk in beeld te brengen fenomeen, mede vanwege de machtsverhoudingen tussen dader en slachtoffer. CoMensha heeft de taak om de feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland in kaart te brengen. Naast dat zij zelf actief meldingen ophalen, is CoMensha sterk afhankelijk van meldingen van onder andere de politie, de Koninklijke Marechaussee en de Nederlandse Arbeidsinspectie. De afgelopen jaren zag CoMensha echter het aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel dalen: van 1.711 meldingen in 2012 tot slechts 814 meldingen in 2022. Gezien de jaarcijfers grote verschillen vertonen met de geschatte aantallen, lijkt de daling in meldingen vooral pijnlijk weer te geven dat het zicht op slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanhandel verslechtert. Hiermee neemt de kans op bescherming en zorg voor slachtoffers af.

Op verzoek van CoMensha en de politie – en in overleg met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen – voerde Bureau Beke twee deelonderzoeken uit naar het teruglopende aantal meldingen aan CoMensha. Het eerste deelonderzoek richt zich op externe factoren die van invloed zijn (geweest) op de daling van het aantal meldingen. Het tweede deelonderzoek betreft een verdiepend onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. De inzichten verkregen uit de deelonderzoeken bieden handvatten om het zicht op slachtoffers en daarmee hun kans op hulp te vergroten.



ISBN 978-94-92255-67-9



9 789492 255679 >