

ECORYS Answering tomorrow's challenges today

Evaluatie pilot criminele uitbuiting gemeente Rotterdam – Delfshaven en Lombardijen

Eindrapportage

Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid

Rotterdam, 26 februari 2024

Evaluatie pilot criminele uitbuiting gemeente Rotterdam – Delfshaven en Lombardijen

Eindrapportage

Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid

Rotterdam, 26 februari 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting **4**

1 Achtergrond en doel van het onderzoek **6**
1.1 Achtergrond van het onderzoek 6
1.2 Doel van het onderzoek 10

2 Bevindingen **12**
2.1 Hoofdbevinding 12
2.2 Sub bevindingen per pilot onderdeel 15

3 Conclusies en aanbevelingen **25**

Bronnenlijst **29**

Annex A Begeleidingscommissie **30**

Annex B Methodologie **31**

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

In januari 2023 is de pilot 'Aanpak criminele uitbuiting' van start gegaan in de Rotterdamse wijken Delfshaven en Lombardijen. Deze pilot is gericht op signaalherkenning van professionals, op het vergroten van de meldingsbereidheid en op verbeterde afstemming tussen betrokken partijen rond de aanpak van criminele uitbuiting van jongeren. De pilot bestaat uit vier onderdelen: een trainingsprogramma signaalherkenning voor professionals, een online en gebiedsgerichte communicatiecampagne, het Zorgtafel-overleg en werkafspraken.

Het doel van dit onderzoek is inzicht verschaffen in de effectiviteit van de pilot en haar verschillende onderdelen, waar mogelijk. Daarnaast zoomt het onderzoek in op de vraag 'Hoe komt het dat vermoedens van criminele uitbuiting zich niet of amper vertalen naar concrete meldingen?'. De beantwoording van deze vraag biedt handvatten voor de doorontwikkeling van de pilot in de toekomst.

Onderzoeksmethode en beperkingen

In de evaluatie zijn verschillende methoden gebruikt voor de dataverzameling: documentenonderzoek, interviews, (kwantitatieve) datamonitoring en één focusgroep. Het onderzoek kent enkele beperkingen die van belang zijn van de interpretatie van de resultaten. Ten eerste heeft de pilot een beperkte doorlooptijd en volgde de evaluatie kort daarop. Een uitgebreidere tijdsduur tussen de pilot en het onderzoek is nodig om duurzame veranderingen in het aantal meldingen en andere indicatoren te kunnen identificeren. Ten tweede is het aantal meldingen gebruikt als belangrijke indicator. Echter is melden niet altijd de beste oplossing om criminele uitbuiting aan te pakken. Tot slot dient bij de interpretatie van de resultaten te worden benadrukt dat de onderzochte groep respondenten relatief klein is. Wij adviseren daarom om de monitoring van de pilot voort te zetten.

Resultaten

We concluderen dat de pilot aanpak criminele uitbuiting in de wijken Delfshaven en Lombardijen als positief wordt ervaren. Het is belangrijk dat er op zo'n gerichte en integrale manier aandacht wordt besteed aan criminele uitbuiting bij jongeren. De verschillende pilotonderdelen hangen logisch met elkaar samen en er zijn geen grote praktische knelpunten geïdentificeerd. Zowel de training als de campagne sluiten aan bij de noodzaak om bewustwording te creëren onder jongeren, om signaalherkenning in de praktijk te verbeteren en om handelingsperspectieven voor professionals te verduidelijken.

Echter zijn er tussen juli en november 2023 nauwelijks meldingen binnengekomen, terwijl de vermoedens van criminele uitbuiting blijven bestaan. Dit onderzoek constateert een verschil tussen het aantal vermoedens en het aantal meldingen en identificeert verschillende redenen waarom vermoedens zich slechts beperkt vertalen naar meldingen:

- Er kunnen barrières zijn bij jongeren om zelf om hulp te vragen, een melding te doen en/of mee te werken aan een melding. Jongeren identificeren zich bijvoorbeeld vaak niet als slachtoffer vanwege bijvoorbeeld angst voor represailles of wantrouwen in het systeem.

- Het herkennen en melden van signalen blijkt soms lastig te zijn voor professionals. Zij zijn soms onzeker over hun vermoedens en kampen met een hoge werkdruk, waardoor het maken van een melding niet altijd de prioriteit heeft.
- De professionals ervan hun handelingsperspectieven soms als beperkt. Het melden kan hun vertrouwensband met de jongere schaden en soms is melden ook niet de juiste oplossing voor de jongere.

Bovenstaande resultaten zijn bekend en herkenbaar voor betrokkenen, waarbij zij benadrukken dat de aanpak van criminele uitbuiting tijd nodig heeft: het kost tijd om jongeren en professionals ervan bewust te maken wat criminele uitbuiting is, hoe het herkend kan worden en wat eraan gedaan kan worden.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek doen wij een aantal aanbevelingen om de pilot te verbeteren, voor zowel de gemeente als andere betrokken partijen.

Aanbevelingen voor de gemeente

Bovenal kan worden geadviseerd om de pilot aanpak criminele uitbuiting in de wijken Delfshaven en Lombardijen voort te zetten en uit te breiden naar andere wijken in Rotterdam. Het is een belangrijke stap in de aanpak van criminele uitbuiting. Met de volgende specifieke aanbevelingen kunnen de geïdentificeerde barrières voor melden ten dele worden aangepakt.

- Gezien de positieve evaluatie van de training en de positieve bijdrage die dit pilotonderdeel heeft geleverd, luidt de eerste aanbeveling om een vervolgtraining te ontwerpen en implementeren.
- Om tegemoet te komen aan de behoefte van professionals om te sparren met anderen over hun vermoedens, signalen en twijfels, kunnen bestaande adviespunten beter benut worden.
- Wat betreft het vergroten van bewustzijn en kennis onder jongeren, is voortzetting van voorlichting door jongerenwerkers op scholen als onderdeel van een communicatiecampagne relevant.
- Het is, gelinkt aan zowel trainingen voor professionals als een communicatiecampagne, opportuun om positieve ervaringen en verhalen te delen van mensen die een melding van criminele uitbuiting hebben gedaan.

Aanbevelingen voor andere partijen

Wij doen op basis van ons onderzoek op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen voor andere partijen:

- Voor organisaties die als meldpunt gelden voor professionals (o.a. ESSM, Coördinatiecentrum tegen mensenhandel, de politie en Veilig Thuis) is het belangrijk om aan het vertrouwen bij de professional te werken.
- Partijen waarbij professionals terecht kunnen met meldingen, casussen en twijfels kunnen werken aan een betere bekendheid onder professionals.
- Daarnaast kan het voor partijen die een rol spelen in de aanpak (o.a. de AVIM), nuttig zijn om criminele uitbuiting vanuit de dader te benaderen. Een dadergerichte aanpak kan helpen om daders van criminele uitbuiting in kaart te brengen en, als ‘bijvangst’, ook zicht te krijgen op slachtoffers.
- Aandacht voor, en investeringen in het bieden van bescherming is van belang om de uitdagingen rondom het bieden van voldoende veiligheidsmaatregelen aan melders te adresseren.

1 Achtergrond en doel van het onderzoek

In dit hoofdstuk worden de achtergrond en het doel van het onderzoek beschreven. Daarin wordt ook een korte beschrijving gegeven van de huidige aanpak van criminele uitbuiting in Rotterdam.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

1.1.1 Context

De inzet van minderjarigen en/of kwetsbaren, in de criminaliteit door derden, ook wel criminele uitbuiting genoemd, is een groeiend probleem. Landelijk neemt het aantal jongeren dat slachtoffer wordt van criminele uitbuiting toe.[1] Vormen van criminaliteit waartoe personen worden gedwongen, zijn bijvoorbeeld het uithalen, runnen en verhandelen van drugs, het plegen van winkeldiefstal, kweken van wiet, zakkenrollen, bedelen en het plaatsen van zelfgemaakte explosieven.[1] Criminele uitbuiting schaadt slachtoffers, tast de leefbaarheid in wijken aan en drukt op de sociale cohesie tussen inwoners. Bovendien vormt criminele uitbuiting een belangrijke schakel in de 'bedrijfsvoering' van criminele organisaties.

Op verzoek van de gemeente Rotterdam heeft het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) in 2021 onderzoek gedaan naar de aard en omvang van criminele uitbuiting in de gemeente Rotterdam.[2] Doel van dit onderzoek was om bij te dragen aan een geïnformeerde en gerichte gemeentelijke aanpak van criminele uitbuiting. Uit het onderzoek blijkt dat bijna de helft (47%) van de ruim 500 ondervraagde professionals[3] die in direct contact staat met Rotterdammers, tussen 2019 en 2021 vermoedelijk in aanraking is geweest met één of meerdere personen van wie zij het vermoeden hadden dat zij slachtoffer(s) waren van criminele uitbuiting.[4] Het is, zo concludeert het CKM, aannemelijk dat het om tien- tot mogelijk honderdtallen slachtoffers van criminele uitbuiting over een periode van twee jaar gaat. Het gaat dan onder andere om personen die gedwongen worden (of werden) tot witwassen, drugscriminaliteit en ronselen voor prostitutie. Professionals werkzaam in IJsselmonde en Delfshaven zijn vaker dan gemiddeld met deze problematiek in aanraking geweest in vergelijking met professionals elders in Rotterdam.

Het CKM benoemt in haar rapport ook expliciet het verschil tussen het aantal vermoedens van criminele uitbuiting en het aantal daadwerkelijke geregistreerde meldingen hiervan. In de periode 2015 – 2019 werden bijvoorbeeld vijftien slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld door de politie-eenheid Rotterdam-Rijnmond bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). Dit getal steekt schril af tegenover de helft van de 500 professionals dat aangeeft mogelijk in aanraking te zijn geweest met één of meerdere slachtoffers van criminele uitbuiting.[5]

---

1. CKM, 2021. Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2021.
2. CKM, 2021, Het misdrijf voorbij en Raadsbrief 21 december 2021 betreffende onderzoek naar criminele uitbuiting in Rotterdam en de vervolgaanpak
3. Eerstelijns professionals, zoals wijkagenten, jongerenwerkers en leerplichtambtenaren. Wanneer in deze evaluatie wordt gesproken over 'professionals' dan doelen we op deze groep. Waar een specificering van de groep professionals mogelijk is wordt dat in de tekst aangegeven.
4. CKM, 2021, Het misdrijf voorbij
5. Belangrijk om hierbij de kanttekening te plaatsen dat het onbekend is of het in het onderzoek van CKM om 500 unieke jongeren gaat.

Op basis van de bevindingen van het CKM-rapport en in lijn met het Rotterdamse coalitieakkoord[6] en het Rotterdamse veiligheidsprogramma Veilig@Rotterdam[7], ontwikkelt de gemeente een gerichte aanpak van criminele uitbuiting. Deze aanpak maakt onderdeel uit van de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Een onderdeel van deze aanpak is de pilot die in januari 2023 in Delfshaven en Lombardijen van start is gegaan. Deze pilot is gericht op signaalherkenning van professionals, op het vergroten van de meldingsbereidheid en op verbeterde afstemming tussen betrokken partijen rond de aanpak van criminele uitbuiting. De pilot concentreert zich op de criminele uitbuiting van jongeren.

1.1.2 Korte beschrijving aanpak criminele uitbuiting Rotterdam

In de gemeente Rotterdam spelen verschillende partijen een rol in de aanpak van criminele uitbuiting. Een opdeling van de aanpak in de fases 'signaleren', 'melden' en 'coördineren' helpt te verhelderen welke partij op welk moment een rol speelt.[8]

Om criminele uitbuiting aan te pakken, dient men allereerst vermoedens van criminele uitbuiting te signaleren. Signalen kunnen op verschillende momenten en in verschillende situaties opgepikt worden. Denk bijvoorbeeld aan een thuissituatie waarbij een ouder het gevoel heeft dat er 'iets speelt' maar ook situaties op school of in de wijk kunnen aanleiding geven. Concrete voorbeelden van partijen die kunnen signaleren zijn: ouders, Stedelijk Team Jongerenwerk (STJ), professionals in het sociaal domein en zorg, professionals in het onderwijs, professionals in openbare orde en veiligheid, professionals op gebied van werk, financiën en schulden en professionals op gebied van wijk en wonen.[9]

Mogelijke signalen van criminele uitbuiting kunnen worden gemeld bij de hiervoor aangewezen partijen, namelijk: het meld- en adviespunt mensenhandel van ESSM van Stichting Humanitas (Expertisecentrum Seksualiteit Sekswerk en Mensenhandel), Coördinatiecentrum tegen mensenhandel, de politie, Veilig Thuis en / of FIER.[10] Deze partijen registreren en beoordelen de melding. Afhankelijk van interne weegsystemen bij deze organisaties[11] zetten zij meldingen door naar Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie en / of nemen zij zelf actie.

De laatste fase van de keten betreft de coördinatie tussen verschillende partners. Omdat meldingen bij verschillende partijen binnenkomen en het acteren op meldingen veelal een samenwerking van partners vereist, bestaan hiertoe verschillende overlegstructuren. Doel van deze overleggen is om de inzet op binnengekomen meldingen onderling af te stemmen en te stroomlijnen. Het Zorgtafel overleg is een voorbeeld van zo'n overlegstructuur.[12]

De visualisatie op de volgende pagina illustreert de keten van signaleren, melden en coördineren en geeft weer welke partijen in de gemeente Rotterdam hierin een rol spelen.

---

6 Gemeente Rotterdam, 2022, Coalitieakkoord 2022 - 2026

7 Gemeente Rotterdam, 2018, Veilig@Rotterdam Veiligheidsprogramma 2018 - 2023

8 De aanpak van criminele uitbuiting eindigt niet bij 'coördineren'. Gezien de scope van dit onderzoek is er echter voor gekozen om in te zoomen op dit gedeelte van de keten.

9 Het is belangrijk om te benadrukken dat signalen niet per definitie gelijk staan aan daadwerkelijke uitbuiting. Of er sprake is van criminele uitbuiting kan pas vast worden gesteld nadat er melding is gemaakt en deze is onderzocht.

10 Hierbij dient benoemd te worden dat FIER een landelijke organisatie is en VeiligThuis met name een meldpunt vormt voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

11 De weegsystemen verschillen per organisatie. De precieze werking van de weegsystemen is geen onderdeel van deze evaluatie. Over het algemeen kan worden geschetst dat het wegen van casussen en het al dan niet doorzetten van meldingen maatwerk is waarbij op case-by-case niveau een afweging wordt gemaakt.

12 Omdat de Zorgtafel een van de pilotonderdelen vormt, wordt alleen dit overleg uitgelicht.

Figuur 1.1 Visualisering keten van signaleren, melden en coördineren van criminele uitbuiting in gemeente Rotterdam



Bron: Ecorys (2023)

1.1.3 *Introductie pilot Delfshaven en Lombardijen*

De pilot in de wijken Lombardijen en Delfshaven bestaat uit vier onderdelen die in deze paragraaf kort worden geïntroduceerd:

- een trainingsprogramma signaalherkenning voor professionals;
- een online en gebiedsgerichte communicatiecampagne;
- het Zorgtafel overleg;
- werkafspraken.

Ieder van deze onderdelen draagt bij aan een aspect van de aanpak van criminele uitbuiting. De onderdelen zijn bouwstenen van een bredere aanpak.

Trainingsprogramma signaalherkenning

Het doel van het trainingsprogramma was om zorg- en welzijnsprofessionals op te leiden in het herkennen en melden van signalen van criminele uitbuiting. Het trainingsprogramma liep van half april tot en met juni 2023. Circa 300 Rotterdamse professionals volgden online lesmodules die werden aangevuld met online bijeenkomsten. Voor een groep van 60 professionals uit de wijken Lombardijen en Delfshaven werden twee online en één fysieke bijeenkomst georganiseerd. FIER is door de gemeente Rotterdam gevraagd deze trainingen te verzorgen. Onderdeel van de training was ook informatievoorziening over de gemaakte werkafspraken (het handelingskader) met betrekking tot het melden en registreren van signalen.

Figuur 1.2 Foto van trainingsprogramma slotbijeenkomst juni 2023



Bron: LinkedIn pagina CKM

Een online en gebiedsgerichte communicatiecampagne

Het doel van de communicatiecampagne was om (gedwongen) slachtoffers en getuigen van (criminele) uitbuiting aan te sporen om daarover te praten via een online chat (chat met FIER).[13] Tevens beoogde de campagne bewustwording te creëren van de problematiek rondom seksuele en criminele uitbuiting (en andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties). De campagne was gericht op jongeren uit Rotterdam (specifiek Delfshaven en Lombardijen) met de leeftijd van 12 tot en met 24 jaar die (mogelijk) slachtoffer zijn van criminele uitbuiting of een verhoogd risico lopen om in aanraking te komen met deze vorm van mensenhandel, dan wel jongeren die zich in een *peergroep* bevinden waar uitbuiting mogelijk speelt. De campagne is via drukwerk (posters, flyers, reclameborden, MUPI's[14]) en social media (Instagram en Snapchat) gedurende zes weken verspreid in de periode tussen

[13] www.fier.nl/chat/

[14] MUPI staat voor Mobilier Urbain Pour l'Information.

10 april en 21 mei 2023. De gemeente Rotterdam werkt samen met FIER, Stedelijk Team Jongerenwerk en Endore in het opzetten en uitrollen van deze campagne.

Figuur 1.3 Uitwerking campagne



Bron: Evaluatie campagne Chat Erover, 2023

Het Zorgtafel overleg

Tijdens het Zorgtafel overleg komen Humanitas ESSM, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), Stichting Horizon Hestia, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (GI) en Veilig Thuis samen om signalen van seksuele uitbuiting te delen en te bespreken. Doel van dit overleg is om efficiënte en kwalitatieve hulp te organiseren voor slachtoffers. Als onderdeel van de pilot worden hier vanaf april 2023 signalen en casuïstiek van criminele uitbuiting aan toegevoegd.

Werkafspraken

Het laatste pilotonderdeel betreft een activiteit die, in meer of mindere mate, verweven is met de drie bovenstaande onderdelen. Het pilotonderdeel draagt de naam ‘werkafspraken’ en hiermee wordt gedoeld op de wijze waarop professionals samenwerken op gebied van de aanpak van criminele uitbuiting. Deze samenwerking is gebaseerd op het bestaande handelingskader voor het melden en registreren van signalen en casussen van criminele uitbuiting. Het handelingskader zet uiteen welke partijen een rol spelen in het signaleren, waar zij terecht kunnen met meldingen en hoe er vervolgens met meldingen om wordt gegaan.

Het doel van dit pilotonderdeel is om het naleven van deze werkafspraken te promoten. De werkafspraken worden, onder andere, gepresenteerd als onderdeel van het trainingsprogramma. Als onderdeel van de communicatiecampagne worden jongeren gewezen op het FIER meldpunt. Tenslotte vormt het Zorgtafel overleg een onderdeel van de werkafspraken.

1.2 Doel van het onderzoek

De gemeente Rotterdam heeft Ecorys gevraagd een evaluatie van de pilot aanpak criminele uitbuiting in Delfshaven en Lombardijen uit te voeren. Initieel was de doelstelling van deze evaluatie drieledig. Enerzijds diende de evaluatie inzicht te verschaffen in de effectiviteit van de pilot. Anderzijds zou de evaluatie de verschillende betrokken partijen helpen om een eigen monitoringssysteem in te richten zodat de effecten van de pilot door de partijen zelf

bijgehouden en geanalyseerd konden worden. De resultaten van de evaluatie dienden eveneens als input voor doorontwikkeling van de pilot om vervolgens mogelijk te leiden tot opschaling naar stedelijk niveau en borging in de bestaande lokale structuren. Ecorys is in het voorjaar van 2023 gestart met de evaluatie met als doel om eind 2023 een rapport op te leveren.

Echter, in het najaar van 2023 bleek dat onvoldoende informatie beschikbaar was om een volledige evaluatie van de pilot uit te kunnen voeren. Er waren in het najaar vrijwel geen signalen van criminele uitbuiting gemeld bij de verschillende partijen die onderdeel uitmaken van de pilot. De relatief korte dataverzamelingsperiode (juli – november 2023) in combinatie met het feit dat de pilotonderdelen (logischerwijs) niet direct resulteren in concrete resultaten heeft de onderzoekers, in samenspraak met de gemeente Rotterdam, doen besluiten het accent van de evaluatie te wijzigen.

Het doel van dit onderzoek is gewijzigd naar een evaluatie van de pilot en haar verschillende onderdelen, waar mogelijk.[15] In geval van het trainingsprogramma en de online communicatiecampagne is bijvoorbeeld voldoende data beschikbaar voor een evaluatie. Daarnaast zoomt het onderzoek in op de vraag ‘hoe komt het dat vermoedens van criminele uitbuiting zich niet of amper vertalen naar concrete meldingen?’. De beantwoording van deze vraag biedt handvatten voor de doorontwikkeling van de pilot in de toekomst.

Kortom, met deze koerswijziging richt dit onderzoek zich minder op een volledige evaluatie van de pilot en een advies hoe de monitoring binnen de betrokken partijen in te richten. Het zwaartepunt ligt met name bij de evaluatie van beschikbare data en het verschaffen van inzicht in de beperkte vertaling van vermoedens naar meldingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd. Hier wordt allereerst ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de beperkte vertaling van vermoedens van criminele uitbuiting naar meldingen. Vervolgens worden de resultaten van de evaluatie van ieder van de pilotonderdelen gepresenteerd. In hoofdstuk 3 worden de conclusies en aanbevelingen compact herhaald. Ten slotte bestaan de bijlagen uit een bronnenlijst, een overzicht van de samenstelling van de begeleidingscommissie en een uitgebreide methodologische verantwoording.

[15] De evaluatie was initieel een tussenevaluatie, maar is vanwege de gewijzigde scope een eindevaluatie geworden.

2 Bevindingen

2.1 Hoofdbevinding

De hoofdbevinding van dit onderzoek is dat de vermoedens van criminele uitbuiting zich (nog) nauwelijks vertalen naar meldingen. Deze bevinding wordt in paragraaf 2.1.1 beschreven. In de paragrafen 2.1.2 tot en met 2.1.4 wordt aan de hand van de literatuurstudie en bevindingen vanuit interviews en de focusgroep toegelicht waarom het aantal meldingen door professionals achterblijft, ondanks dat er vermoedens zijn van criminele uitbuiting.

2.1.1 Vermoedens van criminele uitbuiting vertalen (nog) niet naar meldingen

Uit het rapport van CKM blijkt dat bijna de helft (47%) van de ruim 500 ondervraagde professionals die in direct contact staat met Rotterdammers, tussen 2019 en 2021 in aanraking is geweest met één of meerdere personen van wie zij het vermoeden hadden dat zij slachtoffer(s) waren van criminele uitbuiting.[4] Het is, zo concludeert het CKM, aannemelijk dat het om tientallen en mogelijk honderdtallen slachtoffers van criminele uitbuiting over een periode van twee jaar gaat. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van de communicatiecampagne dat er ruim 50 chatgesprekken met FIER zijn geweest over criminele uitbuiting.[16] Hieruit blijkt dat een deel van de professionals en jongeren in hun dagelijkse leven te maken krijgen met criminele uitbuiting.

Opvallend is echter dat deze vermoedens zich nauwelijks vertalen naar meldingen. Bij de AVIM zijn sinds juli 2023 slechts zeven meldingen gelabeld als criminele uitbuiting in de politie-eenheid Rotterdam. Bij ESSM zijn sinds de aanvang van de pilot geen meldingen binnengekomen en ook bij de Zorgtafel is geen casuïstiek over criminele uitbuiting besproken. De verwachting was dat de pilot aanpak criminele uitbuiting in de gemeente Rotterdam (Delfshaven en Lombardijen) zou resulteren in meer meldingen. Dit is tot op het moment van schrijven van deze rapportage (januari 2024) niet het geval.

Op basis van de literatuurstudie en de focusgroep komen drie aspecten naar voren die het achterblijven van het aantal meldingen kunnen helpen verklaren. Ten eerste zijn er barrières bij jongeren om zelf om hulp te vragen, melding te maken en / of mee te werken aan een melding. Jongeren identificeren zich bijvoorbeeld vaak niet als slachtoffer vanwege o.a. angst voor represailles en wantrouwen in het systeem.[17] Dit is problematisch omdat professionals de jongeren nodig hebben om te komen tot een melding. Ten tweede is het herkennen en melden van signalen soms lastig voor professionals. Professionals kunnen onzeker zijn over hun vermoeden dat iemand crimineel wordt uitgebuit en kampen met een hoge werkdruk waardoor het maken van een melding niet altijd de prioriteit heeft.[18] Ten derde ervaren de professionals de handelingsperspectieven soms als beperkt. Het melden kan hun

---

16 In de eerste helft van 2023 (tot en met 20 juni 2023) waren er in totaal 53 chatgesprekken gestart over criminele uitbuiting waarvan 33 gesprekken direct resultaat zijn van de communicatiecampagne.

17 Villacampa, C., & Torres, N. (2017). Human trafficking for criminal exploitation: the failure to identify victims. European Journal on Criminal Policy and Research, 23(3), 393-408 en Maxwell, N. & Wallace, C. (2021). Child Criminal Exploitation in Wales.

18 Focusgroep november 2023. Rotterdam

vertrouwensband met de jongere schaden en soms is melden ook niet de juiste oplossing voor de jongere.[18] Deze drie aspecten worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

2.1.2 Barrières bij jongeren en naasten

Bij jongeren en hun naasten zijn er meerdere aspecten die een barrière vormen om te komen tot een melding over criminele uitbuiting wanneer zij hier zelf slachtoffer van zijn of dit zien gebeuren in hun omgeving.

Ten eerste profileren jongeren die in een uitbuitingssituatie zitten zichzelf veelal als dader in plaats van als slachtoffer.[17] Dit kan te maken hebben met trots en het willen verbergen van hun kwetsbaarheid, maar vloeit soms ook voort uit onbewustheid.[19] Dit is problematisch voor professionals omdat de jongere zelf moet inzien dat hij / zij slachtoffer is wanneer een professional daadwerkelijk een melding wil maken. Daarnaast is de uitbuitingssituatie in de beleving van het slachtoffer ook een bekende situatie die hen duidelijkheid en zekerheid geeft.[18] Zij kunnen daardoor de voorkeur hebben om in de uitbuitingssituatie te blijven, omdat een alternatief scenario onzekerheid brengt.

Ten tweede is de angst voor represailles een barrière. Jongeren durven vanwege hun eigen veiligheid en / of die van hun naasten soms niet aan te geven wat er aan de hand is.[18] Sommige jongeren zijn bang dat na melding hun naam of adres gedeeld wordt met andere organisaties en zij zo de controle over de situatie kwijtraken. Zij hebben er weinig vertrouwen in dat anoniem melden ook écht anoniem is. Gegevens uit een melding kunnen mogelijk in handen komen van de persoon of groep die de jongere uitbuit. Een andere angst is dat de uitbuiter(s) er op een andere manier achter komen dat de jongere melding heeft gemaakt. Hetzelfde geldt voor naasten. Zij ontkennen in sommige gevallen dat er wat met de desbetreffende jongere aan de hand is uit angst voor represailles.

Ook wantrouwen zowel jongeren als naasten 'het systeem'. Als een jongere bij een professional durft te komen met een probleem, kan dat probleem vaak niet direct 'opgelost' worden. Daaruit ontstaat soms onvrede en jongeren interpreteren dit soms als een teken dat 'het systeem' hen toch niet helpt.[17] Bij naasten heerst vaak angst over de betrokkenheid van jeugdzorg, de overheid en de politie.[18] Deze organisaties houden ze liever buiten de deur. Deze wens om hulpverleners en instanties op afstand te houden, vertaalt zich in beperkte behoefte om meldingen te maken. Jongeren maar ook hun naasten lossen problemen liever zelf op, zonder tussenkomst van hulpverleners. Hierbij speelt de angst voor represailles ook een rol.

Tot slot kunnen de maatregelen die eventueel genomen kunnen worden om slachtoffers te beschermen (denk aan surveillance of getuigenbescherming) de jongere afschrikken omdat ze verregaande gevolgen hebben voor het dagelijkse leven van de jongere en zijn / haar familie.[18]

---

[19] Maxwell, N. & Wallace, C. (2021). Child Criminal Exploitation in Wales.

2.1.3 Signaalherkenning in de praktijk

Er zijn meerdere aspecten die ertoe leiden dat signaalherkenning in de praktijk lastig is. Ten eerste benoemen meerdere professionals dat er soms sprake is bij collega's van onvoldoende bewustwording van de risico's en signalen van criminele uitbuiting.[17] Dit is ten dele te wijten aan het hoge verloop van personeel en het feit dat kennis en ervaring moeilijk behouden worden.[18] Trainingen helpen om bewustwording te creëren maar dienen regelmatig herhaald te worden om ervoor te zorgen dat nieuwe collega's ook weten waar ze op moeten letten. Het feit dat criminele uitbuiting complexe materie betreft en de scheidingslijn tussen dader en slachtoffer niet altijd helder is, zorgt ervoor dat het herkennen van criminele uitbuiting niet eenvoudig is voor professionals. Het herkennen van slachtoffers van criminele uitbuiting vergt bovendien een nieuwe blik (namelijk: daderschap en slachtofferschap kunnen nauw verweven zijn) en om deze blik te 'normaliseren' is (regelmatige) training en tijd nodig.

Ten tweede zijn professionals niet altijd zeker of hun vermoedens gegrond zijn. Professionals geven aan dat het signaleren van criminele uitbuiting geen zwart / wit exercitie is. In de praktijk is het vaak niet helder of een bepaald signaal echt kan duiden op criminele uitbuiting of niet.[20] Bij twijfel kiezen professionals er soms voor om geen melding te maken. Professionals hebben behoefte aan een plek waar zij laagdrempelig kunnen sparren over vermoedens en signalen, alvorens eventueel over te gaan tot een melding.[18] Het sparren over vermoedens helpt professionals om twijfels weg te nemen.[20] Deze twijfels spelen een belangrijke rol in het niet-melden door professionals omdat zij bang zijn de vertrouwensband met een jongere onnodig te schaden.

Verder noemen professionals dat zij het moeilijk vinden om vermoedens zelf te onderzoeken en verifiëren door bijvoorbeeld in gesprek te gaan met een jongere wanneer er vermoedens van criminele uitbuiting zijn.[18] De professionals missen bijvoorbeeld gesprekstechnieken aan de hand waarvan zij de juiste informatie kunnen verzamelen zonder de jongere af te schrikken. Hierbij speelt de tijd en moeite die het opbouwen van een vertrouwensband met een jongere kost een grote rol. De professionals benoemen expliciet dat het enorm lang kan duren voordat een jongere hen vertrouwt en durft te praten. Wanneer dit vertrouwen eenmaal opgebouwd is, zijn professionals hier zuinig op en willen zij dit niet 'op het spel zetten' door het onderwerp criminele uitbuiting aan te snijden en te riskeren dat de jongere zich volledig terugtrekt.

Ook stellen de hedendaagse werkwijzen en protocollen voor professionals hen niet altijd in staat om überhaupt écht in contact te komen met jongeren. Zo hebben professionals te maken met een hoge werkdruk en worden zij geacht in korte tijd voldoende informatie te verzamelen om te besluiten een jongere al dan niet aan te melden voor hulp.[18] Op dit punt is namelijk de laatste jaren bezuinigd in Rotterdam.[4] Dit tijdspad wordt door professionals als doorgaans veel te kort ervaren om een geïnformeerde beslissing te maken met als resultaat dat jongeren die mogelijk wel hulp behoeven dit niet ontvangen. Daarnaast komen jongeren tegenwoordig niet meer bijeen in buurthuizen (zoals voorheen het geval was).[18] In deze buurthuizen konden jongerenwerkers elkaar eenvoudig opzoeken en op de hoogte stellen van ontwikkelingen. Deze mogelijkheid is weggevallen waardoor het signaleren (en het uitwisselen van signalen) moeilijker is geworden. Ook is één-op-één contact met jongeren vrijwel onmogelijk vanwege tijdsgebrek, hoge werkdruk en het wegvallen van de locaties die laagdrempelig contact tussen jongerenwerkers en jongeren faciliteerden, waardoor relaties oppervlakkig worden en signalen onopgemerkt blijven.[18]

---

[20] Gesprek AVIM oktober 2023

2.1.4 Handelingsperspectieven

Bij het handelen naar aanleiding van signalen van criminele uitbuiting lopen professionals tegen een aantal barrières aan. Ten eerste zijn zij bang om de vertrouwensband met de jongere te beschadigen als zij een melding doen.[18] Zoals eerder genoemd kost het een professional veel tijd en moeite om een vertrouwensband op te bouwen. Deze band is kostbaar en professionals zijn hier erg zuinig op. De professionals ervaren het als risicovol om een melding te maken van signalen van criminele uitbuiting op basis van informatie die zij halen uit de opgebouwde relatie met de jongeren. Zij zijn soms bang voor de reactie van de jongere wanneer hij / zij erachter komt dat er een melding is gedaan zonder zijn / haar medeweten. Sommige professionals geven ook aan dat het doen van een melding niet altijd de beste oplossing is. In de focusgroep zijn meerdere voorbeelden genoemd waarbij het beter werkte om geen melding te maken bij bijvoorbeeld ESSM, de politie, Veilig Thuis of FIER in deze gevallen zou het maken van een melding bijvoorbeeld meer schade aanrichten dan helpen.[21]

Ten tweede heerst er onduidelijkheid over hoe een melding wordt opgepakt. Professionals geven aan geen zicht te hebben op de gevolgen van hun eventuele melding. Het is voor hen onduidelijk wat er precies gebeurt met de informatie in de melding, met welke partijen deze informatie wordt gedeeld en in welke mate zij als 'melder' betrokken blijven (en regie houden).[18] [20] Als gevolg hiervan kiezen zij er soms voor om daarom geen melding te maken en de informatie die zij hebben 'in eigen beheer' te houden.[21]

Ten derde heerst bij een aantal professionals ook angst voor hun eigen veiligheid. Professionals zijn zich ervan bewust dat er bij criminele uitbuiting sprake kan zijn van betrokkenheid van criminele organisaties. De professionals zijn daarom extra op hun hoede wat betreft het maken van meldingen omdat informatie over de professional als 'melder' ook in verkeerde handen terecht kan komen.[18]

Tot slot spelen de zeer beperkte mogelijkheden ten aanzien van het bieden van bescherming aan melders een rol in het niet-melden. De politie heeft beperkte middelen tot haar beschikking en kan melders niet altijd adequate bescherming bieden.[18] Dit weerhoudt professionals (en jongeren) er soms van om meldingen te maken. Bovendien hebben serieuze beschermingsmaatregelen ook vergaande impact op de levens van de jongeren en hun naasten.[18] Dergelijke elementen spelen ook een rol in de afweging van professionals en jongeren om al dan niet te melden.

2.2 Sub bevindingen per pilot onderdeel

In deze paragraaf zijn de sub bevindingen van de volgende vier pilotonderdelen beschreven:

- een trainingsprogramma signaalherkenning voor professionals;
- een online en gebiedsgerichte communicatiecampagne;
- het Zorgtafel overleg;
- werkafspraken.

---

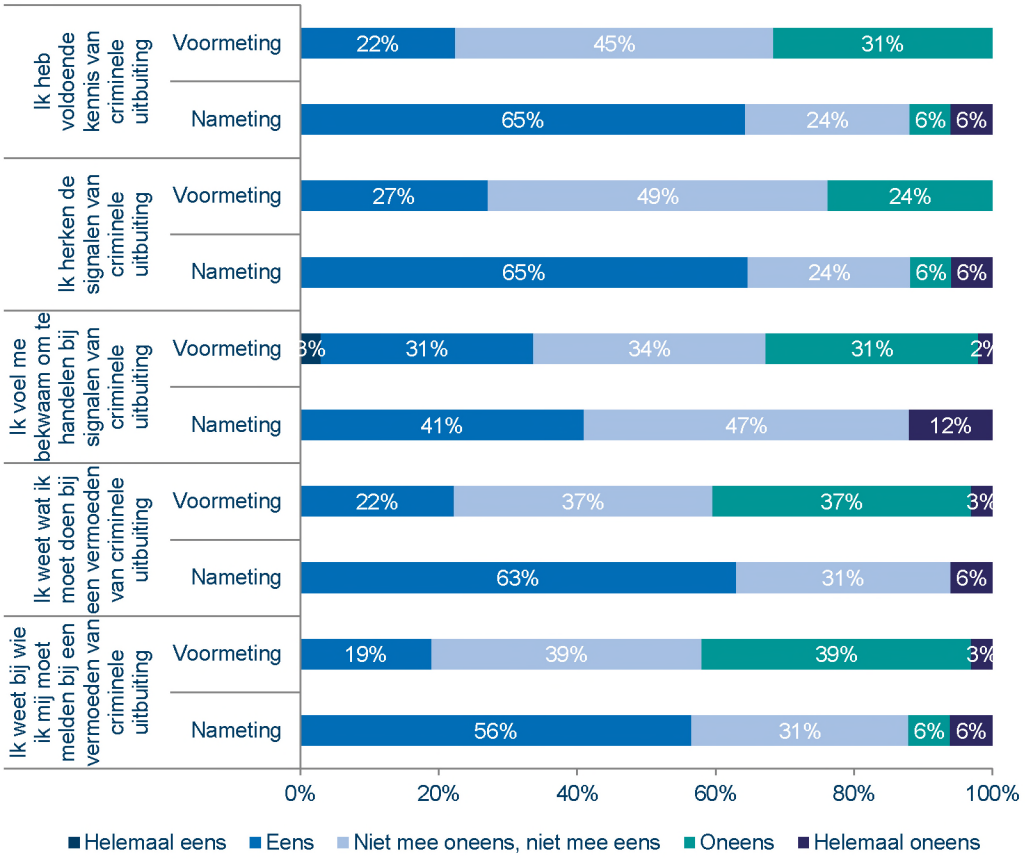
[21] Lloyd, J., Manister, M., & Wroe, L. (2023). Social care responses to children who experience criminal exploitation and violence: The Conditions for a Welfare Response.

2.2.1 *Trainingsprogramma*

FIER heeft een evaluatie van het trainingsprogramma uitgevoerd op basis van ingevulde vragenlijsten van deelnemers uit de twee trainingsrondes: 1) jongerenwerkers JOZ en 2) professionals uit de wijkgebieden Delfshaven en Lombardijen. In deze paragraaf wordt de impact van de training beschreven op basis van de aangeleverde resultaten door FIER.[22]

FIER heeft de analyse uitgevoerd aan de hand van een vergelijking tussen een voor- en nameting. In totaal hebben van de circa 300 Rotterdamse deelnemers aan de training, 60 deelnemers de voormeting, en 20 deelnemers de nameting ingevuld. Het is volgens FIER niet met zekerheid vast te stellen of de deelnemers aan de nameting ook aan de voormeting hebben deelgenomen. In onderstaand figuur zijn de verschillen tussen de voor- en nameting weergegeven voor een aantal stellingen die aan de deelnemers zijn voorgelegd.

Figuur 2.1 Verschil tussen voor- en nameting in stellingen ten aanzien van het trainingsprogramma



Uit het figuur blijkt dat meer deelnemers van mening zijn dat zij na afloop van de training voldoende kennis van criminele uitbuiting hebben. Vooraf geeft namelijk 22% van de deelnemers dit aan en na afloop van de training is dit 65%. Eenzelfde soort stijging is zichtbaar in het verschil in percentage van deelnemers dat aangeeft na de training signalen te herkennen van criminele uitbuiting.

[22] FIER (15 juni 2023). Eindevaluatierapport training mensenhandel: criminele en seksuele uitbuiting

Het gevoel van bekwaamheid dat deelnemers van de training na afloop hebben om te handelen bij signalen van criminele uitbuiting is positiever dan voorafgaand aan de training. Het aantal mensen dat zich onbekwaam voelt om te handelen voorafgaand aan de training is na de training van 33% naar 12% afgenomen. Echter geeft nog bijna de helft van de respondenten (47%) aan zich zowel niet bekwaam of onbekwaam te voelen na afloop van de training. Daarnaast is het aandeel dat zich helemaal niet bekwaam voelt, gestegen van 2% naar 12%.

Meer dan de helft van de deelnemers (63%) geven aan te weten hoe ze moeten handelen bij vermoedens van criminele uitbuiting na afloop van de training, terwijl voorafgaand aan de training slechts 22% van de deelnemers dit aangaf. Ook geeft meer dan de helft (56%) van de deelnemers na afloop van de training aan te weten waar ze een vermoeden van criminele uitbuiting kunnen melden. Voorafgaand aan de training was dit nog geen kwart van de deelnemers (19%).

De deelnemers zijn gevraagd naar drempels die zij ervaren om tot handelen te komen bij criminele uitbuiting. Daarbij benoemen de deelnemers dat ze aarzelen vanwege onvoldoende bewijs. Ook ervaren ze onzekerheid over wat ze wel of niet mogen delen binnen de kaders van privacywetgeving. Tot slot wordt ook het niet willen schaden van de vertrouwensband met het slachtoffer benoemd als belangrijke drempel.

Aanvullende analyse

In aanvulling op de vragenlijst van FIER is door de onderzoekers van Ecorys met één deelnemer gesproken die bereid was in gesprek te gaan over impact van de training. Daarnaast is tijdens de focusgroep met drie deelnemers gesproken over hun ervaringen met de training. De vier deelnemers geven aan dat de training indruk had gemaakt.

> **“Het was indrukwekkend en er zaten heftige stukken tussen die de noodzaak lieten zien.”**

De geïnterviewde deelnemer weet dankzij de training beter hoe ze met jongeren die ze spreekt het gesprek aan kan gaan. Ook in gesprekken met andere professionals durft ze nu duidelijker aan te geven dat er met urgentie gehandeld moet worden als ze een vermoeden van uitbuiting heeft.

Ondanks de positieve indrukken van de deelnemers van de training zijn er een aantal verbeterpunten op te merken. Zo is het lastig om aandacht te blijven houden voor criminele uitbuiting. Professionals zijn druk en er spelen meerdere onderwerpen waar zij aandacht voor moeten hebben. Bovendien werden sommige professionals geacht de training buiten werkuren te volgen. Niet iedereen is hiertoe bereid en dit heeft mogelijk een impact gehad op het animo en de deelname aan de training.

Bovendien vergt het creëren van bewustwording tijd en herhaling:

> **“Je weet dat het speelt en dat je er aandacht voor moet geven. […] alleen lastig om er echt bewust wat mee te doen […] na de training ga je verder met de orde van de dag. Daarom zou blijvend onder de aandacht houden goed zijn.”**

De drie deelnemers van de focusgroep geven aan behoefte te hebben aan vervolgtrainingen waarbij zij bijvoorbeeld dieper in gaan op bepaalde materie en / of waarin het kan gaan over de signalen die zij hebben opgepikt sinds de training. Zo'n training zou een moment van reflectie bieden en geeft deelnemers kans om te sparren over twijfels. Expliciet wordt door de deelnemers benoemd dat het belangrijk is om een sessie met professionals uit één gebied te organiseren, waardoor er korte lijnen kunnen ontstaan. Daarnaast is door de drie deelnemers van de focusgroep aangegeven dat het bij een verdieping fijn is om te leren over gesprekstechnieken of terminologie die zij kunnen gebruiken zonder mensen af te schrikken.

Alles overziend zijn de trainingen volgens deze vier respondenten nuttig en dragen zij bij aan een verbeterde kennispositie, meer handelingsbekwaamheid en meer vertrouwen in het 'kunnen handelen' van professionals. Echter, om de impact van de training te maximaliseren is herhaling, verdieping en focus nodig.

2.2.2 Communicatiecampagne

Doel van de communicatiecampagne Chaterover.nl is om jongeren aan te zetten tot het vragen om hulp wanneer zij in een uitbuitingssituatie zitten (of dit zien in hun directe omgeving) en om jongeren te attenderen op de mogelijkheden die Chat Erover biedt om 'je verhaal kwijt te kunnen'. De campagne leidt deze jongeren naar een landingspagina van Chaterover.nl die gekoppeld is aan een chat met FIER, waar zij anoniem kunnen chatten met professionals over hun situatie. Op deze manier kan de campagne, uiteindelijk, bijdragen aan het identificeren van jongeren in een criminele uitbuitingssituatie en hen, waar mogelijk, van passende hulp voorzien. De campagne draagt eveneens bij aan het vergroten van de bewustwording onder jongeren van het bestaan van en de gevaren van criminele uitbuiting. De campagne bouwde voort op eerdere communicatiecampagnes van FIER over andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties en communicatiecampagnes over deze thema's voor specifiek de regio Rotterdam, in samenwerking met de gemeente en andere regionale partijen.

De campagne liep tussen 10 april en 21 mei 2023 (zes weken) en bestond uit uitingen op social media (Instagram en Snapchat)[23], 'out of home' kanalen (posters op scholen, MUPI's, posters in het metro netwerk) en drukwerk (flyers, folders). Daarnaast is Stichting JOZ betrokken geweest bij het organiseren van offline evenementen met de doelgroep.

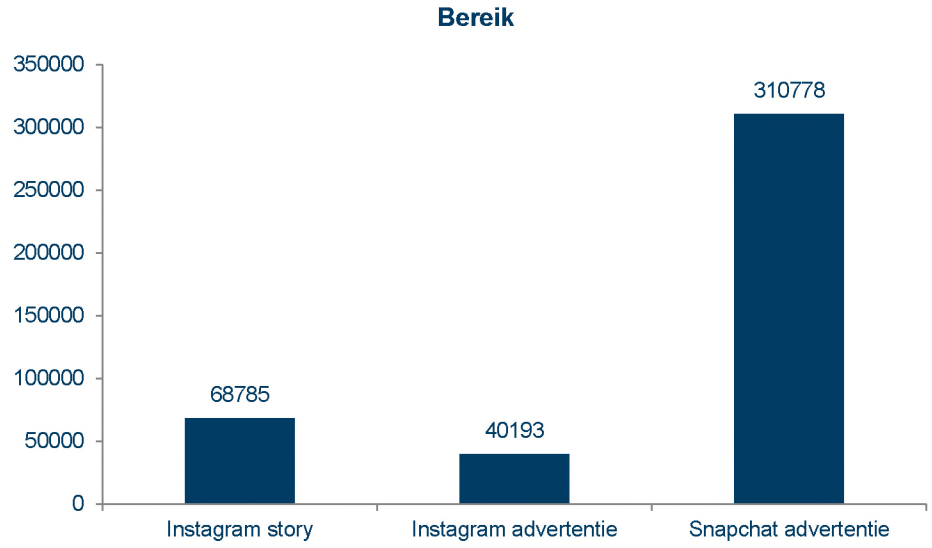
Het succes van de campagne werd door FIER gemeten door te kijken naar doorclicks naar de website van FIER en daadwerkelijke gestarte chatgesprekken. De volgende figuren geven enkele resultaten visueel weer. De informatie die wordt weergegeven is gebaseerd op de evaluatie van de campagne door FIER en Endore.[24] Allereerst wordt het bereik (aantal personen dat een campagne item heeft gezien) gepresenteerd. In totaal hebben de advertenties bijna 420.000 personen bereikt. De advertenties op Snapchat dragen hier veruit het meest aan bij.

---

[23] Initieel was de bedoeling dat de campagne ook op TikTok uitgerold zou worden maar hiertoe gaf TikTok geen toestemming.

[24] Kock, M. (2023, juli). Evaluatie campagne Chat Erover 2023.

Figuur 2.2 Bereik van de communicatie campagne



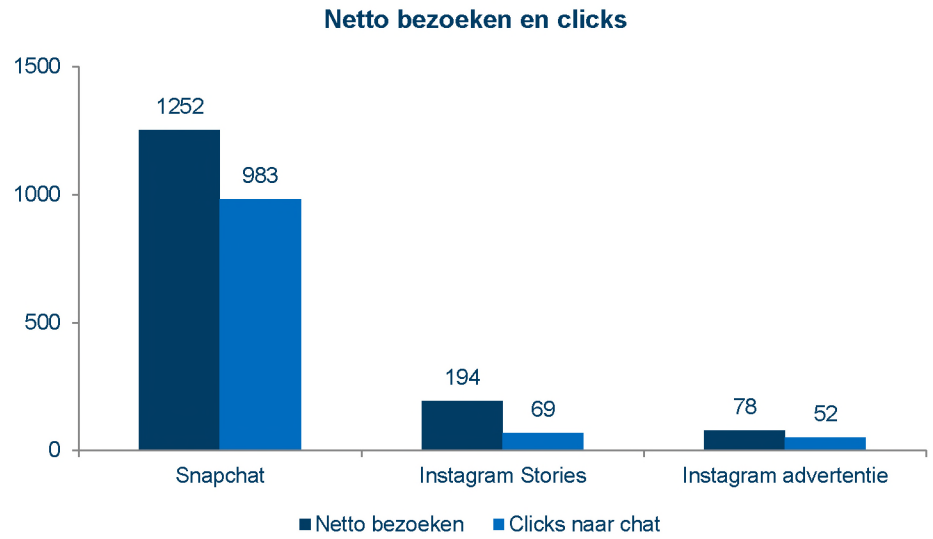
Evaluatie campagne Chat Erover 2023

Uit de data blijkt dat de Snapchatadvertentie het vaakst leidde tot het doorklikken naar de campagne website (in 1,43% van alle vertoningen van de advertentie werd er doorgeklikt naar de campagne website). Voor de Instagram advertentie en de Instagram story was deze ratio respectievelijk 0,35% en 0,28%.

In absolute aantallen resulteerde de advertenties op Snapchat in 1252 bezoeken aan de landingspagina Chaterover.nl. De bijdrage van de Instagramadvertentie bedraagt 78 bezoekers en de Instagram stories zijn goed voor 194 bezoekers. Het volgende figuur geeft weer in hoeveel gevallen deze bezoekers vervolgens doorklikte naar de chat van FIER. Hieruit blijkt dat de bezoekers die via Snapchat worden geleid, het vaakst een chatgesprek openen (14,4%).[25] Voor Instagramadvertenties en Instagram stories is dit respectievelijk 4,7% en 4,1%.

[25] Een chatgesprek 'openen' houdt in dat een bezoeker een chatgesprek start met FIER.

Figuur 2.3 Netto bezoeken en clicks naar FIER chat



Evaluatie campagne Chat Erover 2023

Naar aanleiding van de campagne zijn er uiteindelijk 150 chatgesprekken gestart waarvan er 33 te maken hadden met criminele uitbuiting.[26] Dit is een toename in vergelijking met eerdere campagneperiodes (de eerdere campagnes waren weliswaar voornamelijk gericht op seksuele uitbuiting). In 2021 resulteerde de campagne in negen chatgesprekken over criminele uitbuiting, in 2022 waren dit er 21. In de eerste helft van 2023 (tot en met 20 juni 2023) waren er in totaal 53 chatgesprekken gestart met FIER over criminele uitbuiting waarvan, zoals hierboven genoemd, 33 gesprekken direct resultaat zijn van de communicatiecampagne.

In aanvulling op de online campagne was Stichting JOZ betrokken om offline evenementen te organiseren met de doelgroep (o.a. trainingen, gesprekken met jongeren en ouders, voorlichtingen op scholen voor ouders). Echter gaven betrokken partners in een evaluatiegesprek aan dit in beperkte mate te hebben gezien, ondanks dat Stichting JOZ wel activiteiten heeft georganiseerd. Zo benoemde één van de jongerenwerkers tijdens de georganiseerde focusgroep dat zij tijdens de communicatiecampagne de mogelijkheid kregen om met jongeren in gesprek te gaan op scholen. Dat ervaarde diegene als heel positief, omdat het een laagdrempelige manier was om met jongeren in gesprek te gaan. Het ging in het gesprek namelijk niet gelijk over henzelf, maar contact maken was wel mogelijk. Het is een mogelijkheid om bewustwording te creëren en hen een opening te geven om contact te zoeken als er wel wat aan de hand is. Deze jongeren kunnen daarnaast ook een rol spelen bij het signaleren van problematiek bij vrienden.

Hoewel het niet mogelijk is om een causaal verband te leggen tussen de campagne en het niveau van bewustwording van jongeren, is het wel aannemelijk dat de campagne een positief effect heeft gehad op het bewustzijn van criminele uitbuiting van jongeren. In totaal hebben de advertenties bijna 420.000 personen bereikt. De resultaten van de campagne laten ook zien dat er in de campagne periode meer chats over criminele uitbuiting zijn gestart. Het aantal chats is een proxy om bewustwording te meten omdat het aangeeft dat jongeren zich bewustzijn van de problematiek en weten waar ze terecht kunnen met hun verhaal of vragen.

[26] Uit de evaluatie van FIER blijkt niet waarover de 33 andere gesprekken gingen.

Bewustwording vormt de basis voor het herkennen van signalen van criminele uitbuiting bij jongeren zelf en bij anderen. Wanneer jongeren (beter) in staat zijn om criminele uitbuiting te herkennen, zijn zij ook beter in staat om hierop te acteren. De campagne vormt daarmee een waardevolle bijdrage aan het adresseren van één van de barrières die in paragraaf 2.1 is genoemd, namelijk het gegeven dat jongeren zich veelal niet als slachtoffer maar als dader zien in een uitbuitingssituatie.

Echter, andere hoofdbevindingen van dit onderzoek (zie paragraaf 2.1) zijn dat jongeren nauwelijks melding (bij zowel zorgorganisaties als politie) maken van uitbuitingssituaties omdat zij bang zijn voor represailles en / of het systeem wantrouwen. Deze barrières worden in veel mindere mate geadresseerd door de communicatiecampagne. Een communicatiecampagne zoals deze nu werd opgezet, is mogelijk ook niet het juiste kanaal om deze barrière te adresseren. De inzet van jongerenwerkers om vertrouwen van jongeren te winnen is mogelijk passender. Echter kan een campagne wel een middel zijn om positieve ervaringen en verhalen van mensen die een melding van criminele uitbuiting hebben gedaan te delen. In een eventueel vervolg van de campagne en / of deze pilot, kunnen deze barrières ter overweging meegenomen worden.

De communicatiecampagne Chat Erover loopt al enkele jaren en de campagne (als onderdeel van de pilot, november – december 2023) ligt in het verlengde van wat er eerder is gedaan. Dit is positief en waardevol. Om bewustwording te creëren en te behouden is herhaling nodig en de november – december 2023 communicatiecampagne beantwoordt deze behoefte.[27]

2.2.3 Zorgtafeloverleg

Sinds april 2023 is het mogelijk voor deelnemers van het Zorgtafel overleg om signalen en casuïstiek van criminele uitbuiting aan te leveren en te bespreken. Het overleg was tot die tijd primair bedoeld om casuïstiek van seksuele uitbuiting te bespreken. Uit de monitor van aangedragen casussen door de voorzitter van het overleg blijkt dat er sindsdien geen casuïstiek van criminele uitbuiting is aangedragen. De voorzitter van het overleg is niet verrast door het uitblijven van casuïstiek van criminele uitbuiting op het overleg.[28] Het creëren van bewustwording behoeft tijd en de pilot is te kort om voldoende ruimte te bieden aan de tijd die nodig is.

In gesprek met de voorzitter zijn ook andere mogelijke verklaringen voor het achterblijven van casussen op de Zorgtafel naar voren komen. Ten eerste benoemt hij dat niet alle professionals op de hoogte zijn van de problematiek van criminele uitbuiting. Dit komt mogelijk door de hoge werkdruk, maar ook verloop van personeel speelt een rol. Nieuw personeel weet daarnaast mogelijk niet waar ze casussen kunnen bespreken. Als gevolg hiervan blijven signalen en casussen ‘steken’ en komen zij niet op de Zorgtafel terecht. Deze constatering sluit aan bij de bevindingen uit de focusgroep met professionals. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat niet alle deelnemers op de hoogte waren van het bestaan en doel van de Zorgtafel en hoe dit overleg de professional kan helpen.

---

27 Op het moment van schrijven van voorliggende rapport is deze campagne herhaald. Daarbij wordt ook kwalitatief onderzoek gedaan naar de effecten van de campagne.

28 Gesprek voorzitter Zorgtafel overleg november 2023

Ten tweede ziet hij ook dat professionals 'meldingsmoe' zijn. Enerzijds worden professionals geacht op verschillende signalen alert te zijn en, indien nodig, een melding van te maken of een casus in te dienen bij de zorgtafel. Anderzijds ervaren zij het als frustrerend wanneer het niet duidelijk is en / of niet duidelijk wordt teruggekoppeld hoe er met een melding omgegaan wordt. Deze frustratie werd ook tijdens gesprekken en de focusgroep met professionals geuit. Een derde reden voor het beperkte aantal meldingen en besproken casussen van criminele uitbuiting bij de Zorgtafel is, volgens de voorzitter, het gegeven dat professionals angst hebben voor represailles. Professionals hebben het gevoel dat de kans dat serieuze criminele netwerken betrokken zijn bij criminele uitbuiting groot is en dat zij soms hun eigen veiligheid op het spel zetten wanneer ze melding maken. Dit werd ook beaamd tijdens de focusgroep met professionals.

Ook ziet de voorzitter dat slachtoffers van criminele uitbuiting zich amper kenbaar maken bij professionals, ook als zij zichzelf wél als slachtoffer herkennen. In plaats daarvan proberen zij liever de situatie zelf op te lossen. Als gevolg van deze gesloten houding, krijgt de professional ook slechts beperkt inzicht op wat er speelt bij een jongere waardoor zij moelijker kunnen signaleren (en dus melden).

Ten slotte lijkt het bestaan van het Zorgtafel overleg (en de verbreding van de scope naar criminele uitbuiting) niet wijdverspreid bekend te zijn onder professionals. Tijdens de focusgroep met professionals kwam het Zorgtafel overleg ter sprake en gaven professionals aan dat dit voor hen een nuttig platform kan zijn om twijfels en vermoedens te bespreken. Ze wisten echter niet dat dit platform bestond. Anderzijds is het ESSM meld- en adviespunt in de trainingen naar voren gekomen als plek om op laagdrempelige wijze twijfels en vermoedens (anoniem) te bespreken. Als vervolgstap zouden casussen ingebracht kunnen worden op de Zorgtafel. Het breder promoten van de Zorgtafel zou dan ook een effect hebben op het aantal casussen van criminele uitbuiting dat wordt aangedragen.

2.2.4 Werkafspraken

Dit pilotonderdeel draagt de naam 'werkafspraken' en hiermee wordt gedoeld op de wijze waarop professionals samenwerken op gebied van de aanpak van criminele uitbuiting. Deze samenwerking is gebaseerd op het bestaande handelingskader voor het melden en registreren van signalen en casussen van criminele uitbuiting. [29] Het handelingskader zet uiteen welke partijen een rol spelen in het signaleren, waar zij terecht kunnen met meldingen en hoe er vervolgens met meldingen om wordt gegaan.

Het doel van dit pilotonderdeel is om het naleven van deze werkafspraken te promoten. De werkafspraken worden, onder anderen, gepresenteerd als onderdeel van het trainingsprogramma. Het meld- en adviespunt van het ESSM voor mensenhandel in de politieregio Rotterdam Rijnmond is onder andere toegelicht. Als onderdeel van de communicatiecampagne worden jongeren gewezen op de mogelijkheid om te chatten met FIER. Ten slotte vormt het Zorgtafel overleg een onderdeel van de werkafspraken.

Om te onderzoeken in hoeverre de werkafspraken en het bestaande handelingskader op de radar van professionals staan en nageleefd worden, hebben we bij zowel AVIM als ESSM de aantallen meldingen gemonitord. Daarnaast hebben we in gesprekken met deelnemers van de training gevraagd of het handelingskader en werkafspraken voor hen duidelijk zijn.

[29] VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam. Meldroutekaart Mensenhandel

Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

De AVIM heeft in de periode juli tot en met november 2023 op basis van vier indicatoren de ontwikkeling van meldingen van mensenhandel en criminele uitbuiting gemonitord in de politie-eenheid Rotterdam. De AVIM heeft in die periode het aantal meldingen van mensenhandel gemonitord en daarbij een uitsplitsing gemaakt naar het aantal meldingen dat is gelabeld als criminele uitbuiting. Daarnaast heeft de AVIM het aantal gestarte opsporingsonderzoeken mensenhandel bijgehouden, en daarbij een uitsplitsing gemaakt naar hoeveel daarvan gelabeld zijn als criminele uitbuiting. In onderstaande tabel zijn de resultaten per indicator per maand weergeven.

Tabel 2.1 Gemonitorde indicatoren door de AVIM in de politie-eenheid Rotterdam

Indicator	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov
Aantal meldingen mensenhandel	7	4	6	7	14
Aantal meldingen gelabeld als criminele uitbuiting	4	0	0	1	3
Aantal gestarte opsporingsonderzoeken mensenhandel	3	1	4	3	2
Aantal opsporingsonderzoeken gelabeld als criminele uitbuiting	1	0	0	1	1

Bij bovenstaande cijfers is het belangrijk om een aantal kanttekeningen te plaatsen. Allereerst kan het voorkomen dat een signaal in juli binnenkomt, maar in september wordt opgepakt als onderzoek. In dat geval komt hetzelfde signaal twee keer terug in bovenstaande tabel: zowel als melding in juli als in gestart onderzoek in september. Daarnaast worden er ook opsporingsonderzoeken opgestart op basis van bijvoorbeeld restinformatie uit andere onderzoeken. Daarom vloeit niet ieder onderzoek voort uit een melding.

Ook belangrijk om te noemen is dat de AVIM sinds 2023 werkt met een systeem waarbij alleen gewogen signalen (dus signalen die concreet genoeg zijn om ‘op te pakken’ en op te werken) geregistreerd worden. Er wordt gewerkt met een scoringsformulier om signalen vanuit tactische opsporing en intelligence te beoordelen. Daaruit volgt een score, die de prioritering bepaalt. Daarin wordt gekeken naar het signaal, handelingen, middelen en uitbuiting. Vorig jaar registreerde de AVIM nog wel álle binnengekomen meldingen. Als gevolg hiervan, zijn de cijfers van 2023 lager dan die van eerdere jaren.[20]

Verder komen alle meldingen tot en met september (met uitzondering van één signaal) intern vanuit de politie. Op het eerste oog wekt dit de indruk dat professionals de AVIM niet benaderen voor signalen. In de praktijk kan dit echter niet met zoveel zekerheid gesteld worden. Het kan namelijk voorkomen dat een professional een wijkagent aanspreekt en dat de wijkagent vervolgens een melding maakt. De ‘originele’ melder wordt echter niet in de AVIM-systemen opgenomen.

Verder benoemt de AVIM dat er als gevolg van de grotere bewustwording van criminele uitbuiting tijdens verhoren steeds meer aandacht besteed wordt aan het uitvragen of opgepakte jongeren onder dwang staan en / of daar kwetsbaar voor zijn. In dat geval wordt een jongere niet alleen als dader benaderd maar ook als potentieel slachtoffer. Deze cijfers zijn echter niet terug te vinden in bovenstaande tabel.

Tot slot benoemt de AVIM dat het te vroeg is om de impact van de training te meten. Er is meer tijd nodig om de lessen van de training te laten bezinken en deze om te zetten in meldingen. Het is eventueel zelfs nodig om de training (deels) te herhalen om deze kennis op te frissen en ervoor te zorgen dat professionals (weer) weten waar ze terecht kunnen. Deze aanpak hanteert de AVIM zelf ook. De AVIM ziet een toegenomen bewustwording van criminele uitbuiting onder collega's. Zo worden ze bij de AVIM steeds vaker gebeld voor advies over de 'hardheid' van een signaal. Deze positieve ontwikkelingen wijt de AVIM aan de interne trainingen die recent zijn verzorgd en de 'herhalingsronde' (zomer 2023) die is uitgerold.

ESSM, Stichting Humanitas

Bij ESSM zijn sinds juli 2023 geen meldingen binnengekomen van criminele uitbuiting.[30] De mogelijke verklaringen die ESSM hiervoor ziet, zijn in lijn met eerder beschreven aspecten in dit rapport. Zij zien namelijk een groot gevoel van onveiligheid onder jongeren, waardoor zij in gesprek met professionals niet durven aan te geven dat zij crimineel uitgebuit worden. Daarnaast erkennen zij de twijfel die bij professionals heerst om te melden. Enerzijds omdat dit de vertrouwensband met de jongere kan schaden. Anderzijds omdat melden niet altijd de situatie van de jongeren ten goede komt, en zij op een andere wijze beter geholpen kunnen worden. Tot slot herkennen medewerkers van ESSM dat professionals soms alleen het criminele gedrag van een dader zien en niet onderzoeken of diegene het gedrag onder druk vertoont. Hoewel dit onderdeel uitgebreid aan bod is gekomen tijdens, onder andere, de training voor professionals, is het dusdanig ingewikkeld dat professionals hier tegenaan blijven lopen.

30 Gesprek ESSM oktober 2023

3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we allereerst de conclusies en gaan we vervolgens in op de aanbevelingen voor de gemeente alsook op aanbevelingen voor andere partners.

Een belangrijke kanttekening is dat bij de interpretatie van de resultaten moet worden benadrukt dat de onderzochte groep respondenten relatief klein is.[31] Wij adviseren daarom om de monitoring van de pilot voort te zetten. Het komt de kwaliteit en de impact van de pilot ten goede wanneer de resultaten nauw in de gaten gehouden worden en continue bijgestuurd kan worden. Door op deze lerende wijze naar de pilot te kijken, kunnen de impact en duurzaamheid van de pilot worden gemaximaliseerd.

Conclusies

Alles overziend concluderen we dat de pilot aanpak criminele uitbuiting in de wijken Delfshaven en Lombardijen als positief wordt ervaren. Het is belangrijk dat er op zo'n gerichte en integrale manier aandacht wordt besteed aan criminele uitbuiting bij jongeren. De verschillende pilotonderdelen hangen logisch met elkaar samen en er zijn geen grote praktische knelpunten geïdentificeerd. Het trainingsprogramma voor professionals en de communicatiecampagne worden daarnaast als positief geëvalueerd omdat zij een waardevolle bijdrage leveren aan het verhogen en het vasthouden van bewustwording onder professionals en jongeren. Het trainingsprogramma biedt daarnaast handvatten aan professionals om te handelen wanneer zij signalen identificeren. Zowel de training als de campagne sluiten aan bij de noodzaak om bewustwording te creëren onder jongeren, om signaalherkenning in de praktijk te verbeteren en om handelingsperspectieven voor professionals te verduidelijken.

Echter, er kunnen op basis van deze evaluatie geen conclusies worden getrokken ten aanzien van de effectiviteit van de pilot. Er zijn namelijk tussen juli en november 2023 amper meldingen binnengekomen, terwijl de vermoedens van criminele uitbuiting blijven bestaan. Tegelijkertijd leiden het trainingsprogramma en de communicatiecampagne tot meer bewustwording onder professionals en jongeren. Dit onderzoek constateert een verschil tussen het aantal vermoedens en het aantal meldingen, en identificeert verschillende redenen waarom vermoedens zich slechts beperkt vertalen naar meldingen.

Ten eerste kunnen er barrières zijn bij jongeren om zelf om hulp te vragen, melding te maken en / of mee te werken aan een melding. Jongeren identificeren zich bijvoorbeeld vaak niet als slachtoffer vanwege, bijvoorbeeld, angst voor represailles en wantrouwen in het systeem.[17] Dit is problematisch, omdat professionals de jongeren nodig hebben om tot een melding te komen. Daarnaast blijkt het herkennen en melden van signalen soms lastig te zijn voor professionals. Professionals zijn soms onzeker over hun vermoedens en kampen met een hoge werkdruk waardoor het maken van een melding niet altijd de prioriteit heeft.[18] Ten derde ervaren de professionals de handelingsperspectieven soms als beperkt. Het melden kan hun vertrouwensband met de jongere schaden en soms is melden überhaupt niet de juiste oplossing voor de jongere.[18]

---

31 Alle beperkingen van dit onderzoek zijn uitgewerkt in Annex B Methodologie.

Enerzijds zijn het beperkt aantal binnengekomen meldingen geen verrassing. Bovenstaande barrières zijn namelijk veelal bekend bij stakeholders en zij benadrukken alom dat de aanpak van criminele uitbuiting tijd nodig heeft. Het kost tijd om jongeren en professionals ervan bewust te maken wat criminele uitbuiting is, hoe het herkend kan worden en wat eraan gedaan kan worden. Een pilot met een relatief korte doorlooptijd vormt slechts een druppel op een gloeiende plaat.

Tegelijkertijd kunnen er ook in dit stadium al suggesties gedaan worden die kunnen helpen de pilot te verbeteren. Deze aanbevelingen vallen uiteen in aanbevelingen voor de gemeente en aanbevelingen voor andere partijen.

Aanbevelingen voor de gemeente

Uit de bevindingen en conclusies van dit onderzoek vloeien de volgende aanbevelingen aan de gemeente voort. Bovenal kan worden geadviseerd om de pilot aanpak criminele uitbuiting in de wijken Delfshaven en Lombardijen voort te zetten en uit te breiden naar andere wijken in Rotterdam. De pilot en haar onderdelen benaderen een groeiend probleem vanuit verschillende invalshoeken en dit beantwoordt de behoefte van professionals. De pilot heeft namelijk geleid tot meer bewustwording over de problematiek bij professionals en jongeren. Daarnaast verduidelijkt het trainingsprogramma handelingsperspectieven voor professionals. Het aantal meldingen van criminele uitbuiting blijft achter, echter, het feit dat er gerichte aandacht wordt besteed aan de aanpak van criminele uitbuiting is positief. Het is een belangrijke stap in aanpak van criminele uitbuiting. Met de volgende specifieke aanbevelingen kunnen de geïdentificeerde barrières voor melden ten dele worden aangepakt.

Gezien de positieve evaluatie van de training en de positieve bijdrage die dit pilotonderdeel heeft geleverd, luidt de eerste aanbeveling om een vervolgtraining te ontwerpen en implementeren. Zo'n vervolg kan ingezet worden met verschillende doelen. Enerzijds kan een vervolgtraining een middel zijn om het kennisniveau van nieuwe collega's of een bredere groep professionals ten aanzien van criminele uitbuiting te verhogen. Anderzijds kunnen vervolgtrainingen ook gericht zijn op het verdiepen van kennis, omdat professionals aangeven dat herhaling belangrijk is om aandacht te houden voor het probleem. Deze verdiepende trainingen kunnen bijvoorbeeld inzoomen op gesprekstechnieken voor professionals en de mogelijkheid bieden signalen die zij hebben opgepikt sinds de training te bespreken. Zo'n training zou een moment van reflectie bieden en geeft deelnemers kans om te sparren over twijfels. De gemeente kan zo'n vervolgtraining onderdeel maken van een eventueel vervolg van de pilot.

Daarnaast bestaat er behoefte aan kleinere, gebiedsgerichte trainingen. In trainingen die specifiek gericht zijn op een bepaald gebied kunnen de kenmerken van deze wijken beter belicht worden. Ook helpt het jongerenwerkers actief in een bepaald gebied andere professionals werkzaam in hetzelfde gebied te leren kennen. Kortere lijnen tussen professionals helpt om informatie eenvoudiger en sneller bij elkaar te brengen en uit te wisselen, waardoor signalen van criminele uitbuiting mogelijk beter worden opgepakt. Deze kleinere, gebiedsgerichte trainingen kunnen door de gemeente bijvoorbeeld uitgerold worden in een eventueel vervolg van de pilot. Eventueel kunnen, in aanvulling op trainingen, ook regelmatige netwerkbijeenkomsten worden overwogen waarbij professionals elkaar weer even kunnen spreken, ervaringen kunnen uitwisselen en professionele banden kunnen aanhalen.

Om tegemoet te komen aan de behoefte van professionals om te sparren met anderen over hun vermoedens, signalen en twijfels, kunnen bestaande adviespunten beter benut worden. Bij zo'n punt kunnen professionals terecht met twijfels, vermoedens en signalen. Professionals kunnen advies inwinnen over de 'hardheid' van hun twijfels, vermoedens of signalen en sparren over hoe verder te gaan hiermee. Dergelijke adviespunten bestaan al, een voorbeeld is het adviespunt van ESSM, maar deze is onvoldoende bekend (en daardoor benut) door professionals. De gemeente kan een rol spelen in het vergroten van de bekendheid van dit punt onder professionals. Deze punten kunnen bijvoorbeeld een prominentere rol krijgen in trainingen die de gemeente faciliteert.

Wat betreft het vergroten van bewustzijn en kennis onder jongeren, kan voortzetting van voorlichting door jongerenwerkers op scholen als onderdeel van een communicatiecampagne relevant zijn. Reeds verzorgde voorlichting op scholen wordt doorgaans als positief ervaren omdat professionals op een spontane manier met jongeren in gesprek gingen.[18] Ze spraken bijvoorbeeld niet over een probleem van die jongeren specifiek, maar over het probleem in het algemeen. Dit helpt jongeren ook om signalen van criminele uitbuiting in hun omgeving te herkennen. Dergelijke voorlichting kan ook een positieve uitwerking hebben op het vertrouwen van jongeren 'in het systeem'. Jongerenwerkers geven aan dat hier de laatste jaren op bezuinigd is in Rotterdam.[4] De gemeente kan deze mogelijkheid weer faciliteren door hier prioriteit aan te geven en budget voor jongerenwerkers beschikbaar te stellen.

Verder, gelinkt aan zowel trainingen voor professionals als een communicatiecampagne, is het opportuun om positieve ervaringen en verhalen van mensen die een melding van criminele uitbuiting hebben gedaan te delen. Zo'n campagne kan de angst voor melden deels wegnemen en het kan een positieve bijdrage leveren aan het vertrouwen van de jongeren in 'het systeem'. Door 'good practices' uit te lichten wordt voor zowel jongeren als professionals duidelijker hoe om wordt gegaan met een melding en wat de positieve impact van een melding kan zijn. Tegelijkertijd is de inzet van jongerenwerkers van groot belang om het vertrouwen van jongeren in 'het systeem' te doen groeien.

Aanbevelingen voor andere partijen

Uit de bevindingen en conclusies van dit onderzoek vloeien ook aanbevelingen voor andere partijen die een rol spelen in de aanpak van criminele uitbuiting voort.

Voor organisaties die als meldpunt gelden voor professionals (o.a. ESSM, Coördinatiecentrum tegen mensenhandel, de politie en Veilig Thuis) is het belangrijk om aan het vertrouwen bij de professional te werken. Het dient voor een 'melder' helder te zijn hoe wordt omgegaan met de melding, waar informatie terecht komt en wat de rol van de melder is in het vervolgtraject. Een concrete maatregel die hierbij kan helpen is een voorbeeld casus die illustreert hoe er met een melding om wordt gegaan en welke impact dit kan hebben op een jongere en de professional. Gezien het beperkt aantal casussen kunnen dit soort ervaringen ook tussen steden en regio's uitgewisseld worden.

Daarnaast kunnen partijen waarbij professionals terecht kunnen met meldingen, casussen en twijfels werken aan een betere bekendheid onder professionals. Zij kunnen bijvoorbeeld nog actiever communiceren aan professionals wat hun rol is, wanneer professionals bij hen terecht kunnen, hoe zij de partij kunnen bereiken, etc.[32] Deze communicatie kan plaatsvinden op initiatief van de partij zelf, door bijvoorbeeld langs te gaan bij jongerenwerkers of wijkteams. De communicatie kan ook ingebed worden in, bijvoorbeeld, trainingsprogramma's aan professionals (zoals die door FIER verzorgd in het kader van deze pilot).

Daarnaast kan het voor partijen die een rol spelen in de aanpak (o.a. de AVIM) ook nuttig zijn om criminele uitbuiting vanuit de dader te benaderen. Een dadergerichte aanpak kan helpen om daders van criminele uitbuiting in kaart te brengen en, als 'bijvangst', ook zicht te krijgen op slachtoffers. De dadergerichte aanpak kan hand in hand gaan met de aanpak gericht op het herkennen van slachtoffers van criminele uitbuiting zodat op beide aspecten van dit probleem 'druk' wordt uitgeoefend.

Ten slotte is het van belang dat de uitdagingen rondom het bieden van voldoende veiligheidsmaatregelen aan melders worden geadresseerd. De beperkte bescherming is wellicht geen grondoorzaak van de problematiek rondom het niet-melden maar speelt wel een belangrijke rol. Aandacht voor, en investeringen in het bieden van bescherming is daarom van belang en vormt een deel van de oplossing.

[32] ESSM geeft o.a. al voorlichting aan scholieren, docenten, procesregisseurs van het Zorg- en Veiligheidshuis en aan medewerkers van het vreemdelingendetentiecentrum.

Bronnenlijst

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam (2021, 21 december). Raadsbrief betreffende onderzoek naar criminele uitbuiting in Rotterdam en de vervolgaanpak. Via link.

CKM (2021). Het misdrijf voorbij. Via link.

CKM (2021). Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2021. Via link.

FIER (15 juni 2023). Eindevaluatierapport training mensenhandel: criminele en seksuele uitbuiting.

FIER (2023). Chat met Fier. Via link.

Gemeente Rotterdam (2018). Veilig@Rotterdam Veiligheidsprogramma 2018 – 2023. Via link.

Gemeente Rotterdam (2022). Coalitieakkoord 2022 – 2026. Via link.

Kock, M. (2023, juli). Evaluatie campagne Chat Erover 2023.

Lloyd, J., Manister, M., & Wroe, L. (2023). Social care responses to children who experience criminal exploitation and violence: The Conditions for a Welfare Response. British Journal of Social Work. https://doi.org/10.1093/bjsw/bcad145

Maxwell, N. & Wallace, C. (2021). Child Criminal Exploitation in Wales.

VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam. Meldroutekaart Mensenhandel

Villacampa, C., & Torres, N. (2017). Human trafficking for criminal exploitation: the failure to identify victims. European Journal on Criminal Policy and Research, 23(3), 393-408

Annex A Begeleidingscommissie

Deze evaluatie wordt begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit afgevaardigden van:

- Het Openbaar Ministerie;
- ESSM (Expertisecentrum Seksualiteit Sekswerk en Mensenhandel van Stichting Humanitas;
- Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel;
- De afdelingen Zorg en Bescherming en Aanpak ondermijnende criminaliteit van de gemeente Rotterdam
- De Nationaal Rapporteur Mensenhandel
- De VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam
- En het Basisteam uit de Regionale Eenheid politie Rotterdam

De gemeentelijke afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) zit de begeleidingscommissie voor.

Deze commissie is driemaal bijeengekomen en heeft daarbij gesproken over het doel en de scope van de evaluatie, de onderzoeksmethode, de voortgang van het onderzoek en de conceptresultaten.

Annex B Methodologie

Lerend evalueren

Deze evaluatie is op een lerende manier ingestoken. Kenmerkend voor lerend evalueren is de meer participatieve vorm van beleidsevaluatie, waarbij onderzoekers mensen uit de beleidspraktijk actief betrekken in het onderzoek.

Dataverzamelingsmethoden

In de evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt voor de dataverzameling. De volgende onderzoeksmethoden zijn gehanteerd: documentenonderzoek, interviews, (kwantitatieve) datamonitoring en één focusgroep.

Documentenonderzoek

De deskstudie werd gebruikt om inzicht te verkrijgen in de pilotonderdelen. Het doel van het documentenonderzoek is om een volledig beeld te krijgen van de plannen, de onderliggende acties, de (verwachte) resultaten en betrokken partners. Hiervoor zijn diverse bronnen gebruikt:

- Relevante documenten vanuit de gemeente Rotterdam zoals raadsbrieven en de uitwerking van de pilot
- Relevante documentatie over de uitwerking en planning van de training signaalherkenning, waaronder het evaluatierapport training mensenhandel: criminele en seksuele uitbuiting
- Relevante documentatie over de uitwerking, briefing en monitoring van de communicatiecampagne, waaronder het Evaluatierapport communicatiecampagne
- De meldroutekaart Mensenhandel van de VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam
- Het aanmeldformulier voor casuïstiek binnen de Zorgtafel
- Handreiking plan van aanpak van de Directie Veiligheid
- De verkenning naar criminele uitbuiting in Rotterdam door het CKM
- Coalitieakkoord Nieuwe Energie voor Rotterdam

Interviews

In het kader van deze evaluatie zijn in 2023 tweemaal gesprekken geweest met de volgende direct betrokkenen bij de pilotonderdelen:

- FIER
- ESSM, van Stichting Humanitas
- De voorzitter van het Zorgtafeloverleg
- AVIM

Tijdens de eerste interviews is gesproken over de probleemstelling, doelstelling en aanleiding van het pilotonderdeel. Daarnaast zijn de activiteiten en verwachte resultaten en effecten besproken. Tot slot is er ook gesproken over reeds voorziene monitoringsactiviteiten en de wijze waarop de onderzoekers daarop kunnen voortbouwen. In de tweede ronde interviews is gesproken over de gemonitorde data en mogelijke verklaringen voor de behaalde resultaten.

Daarnaast heeft er ten behoeve van de evaluatie van het trainingsprogramma één aanvullend interview plaatsgevonden met een deelnemer van de training.

Ten slotte heeft een van de onderzoekers het evaluatiegesprek met betrokken partners (gemeente Rotterdam, Fier, Endore en Zuiver) over de communicatiecampagne bijgewoond.

Datamonitoring

Op basis van de kennismakingsgesprekken is per pilotonderdeel een monitoringsraamwerk opgesteld waarin de betrokken partners data per afgesproken indicator hebben bijgehouden in de maanden juli tot en met oktober. Dit betreft de volgende indicatoren per betrokkenen:

- AVIM
  - Aantal meldingen mensenhandel
  - Indien mogelijk: aantal meldingen gelabeld als criminele uitbuiting
  - Aantal gestarte opsporingsonderzoeken mensenhandel
  - Indien mogelijk: aantal opsporingsonderzoeken gelabeld als criminele uitbuiting
- ESSM
  - Aantal ontvangen meldingen criminele uitbuiting
  - Bron van meldingen (type organisatie)
  - Aantal opvolgingen van meldingen
- De Zorgtafel
  - Aantal ingebrachte casussen van criminele uitbuiting in Delfshaven en Lombardijen op de Zorgtafel
  - Bron / melder van de ingebrachte casussen
  - Reden voor inbrengen van casus 'vraag aan de Zorgtafel'
  - Opvolging van de casus
  - Behaalde successen

Focusgroep

In november 2023 is een focusgroep georganiseerd waarin de onderzoekers met zeven professionals in gesprek zijn gegaan over het signaleren van criminele uitbuiting van jongeren, het behandelen van meldingen en het draaien van casussen op dit thema. Tijdens de focusgroep stond de volgende vraag centraal:

'Hoe komt het dat de vermoedens van criminele uitbuiting van jongeren zich amper vertalen naar meer meldingen en meer opsporingsonderzoeken en wat kan er gedaan worden om dit te veranderen?'.

Beperkingen

De evaluatie kende enkele beperkingen die van belang zijn bij de interpretatie van de resultaten. Een significante limitatie van het onderzoek is de beperkte doorlooptijd van de pilot en het korte tijdsbestek waarop de evaluatie volgde. Een uitgebreidere tijdsduur tussen de pilot en het onderzoek is nodig om duurzame veranderingen in het aantal meldingen en andere indicatoren te kunnen identificeren. Daarnaast concentreert de pilot zich op de aanpak van criminele uitbuiting van jongeren. In voorliggende evaluatie is het aantal meldingen gebruikt als belangrijke indicator. Echter is melden niet altijd de beste oplossing om de situatie van criminele uitbuiting aan te pakken. Tot slot dient er bij de interpretatie van de resultaten te worden benadrukt dat de onderzochte groep respondenten relatief klein is.

ECORYS

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl