Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	T. Harkink	**Datum**	11 februari 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 61206	**Kenmerk**	9739779
E-mail	t.harkink@utrecht.nl	**Onderwerp**	Aard en omvang en aanpak van mensenhandel
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Dagelijks worden mensen slachtoffer van mensenhandel, ook in Utrecht. Mensenhandel is een zware vorm van criminaliteit met vaak ernstige gevolgen voor de slachtoffers. Vanwege de impact en de ernst van deze onacceptabele praktijken is de aanpak van mensenhandel een prioriteit van het kabinet en het college. Zoals afgesproken in het Utrechtse coalitieakkoord van 2018-2022 hebben we de afgelopen jaren op meerdere fronten ingezet. Zo hebben we een ketenregisseur mensenhandel aangesteld, hebben we geïnvesteerd in het vroegtijdig kunnen herkennen van signalen door trainingen, werken we intensief samen met de relevante samenwerkingspartners en zijn we aangesloten bij (landelijke) kennisnetwerken. Daarnaast hebben we om ons zicht te vergroten onder andere in samenwerking met CoMenSha, VNG en politie door Regioplan onderzoek laten doen naar de aard en omvang van mensenhandel in Utrecht. Dit onderzoek heeft ook plaatsgevonden in Ede. Zoals toegezegd tijdens de Commissie Mens en Samenleving van 27 oktober 2021 treft u hierbij het eindrapport van het Onderzoek van Regioplan aan.

Zoals vermeld in het regeerakkoord heeft de aanpak van mensenhandel voor de huidige regering prioriteit. In aansluiting op de landelijke ambities zijn wij momenteel in gesprek met onze partners over de doorontwikkeling van onze aanpak in een agenda voor de komende jaren. De ambitie van het college om samen met onze partners mensenhandel te voorkomen, daders aan te kunnen pakken en slachtoffers snel en adequaat te helpen, blijft immers onverkort van kracht.

Alvorens onze agenda voor de doorontwikkeling van onze aanpak op hoofdlijnen te schetsen staan we eerst kort stil bij wat mensenhandel is, wat de rol van de gemeente is bij de aanpak hiervan en bij de uitdagingen van deze problematiek. Mensenhandel is namelijk een complex en verborgen probleem dat zich niet eenvoudig en op korte termijn laat aanpakken.

Mensenhandel is een complex en verborgen fenomeen
Mensenhandel kent vele gezichten en verschijningsvormen. Onder mensenhandel verstaan we het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang

(in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten[1]. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. We onderscheiden drie vormen van uitbuiting:

1. Seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld wanneer iemand onvrijwillig voor iemand anders in de prostitutie werkt.
2. Criminele uitbuiting, bijvoorbeeld wanneer iemand gedwongen wordt diefstal te plegen of als geldezel te fungeren.
3. Arbeidsuitbuiting, bijvoorbeeld wanneer er zulke slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn, dat hierdoor mensenrechten in het geding zijn. Maar ook georganiseerd (kinder)bedelen kan onder deze vorm van uitbuiting vallen.

Van alle drie vormen zijn signalen aangetroffen in Utrecht, zoals blijkt uit het onderzoek van het Regioplan. Het merendeel (70%) hiervan betreft signalen van seksuele uitbuiting.

Mensenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden die misbruik maken van de legale structuren waardoor er sprake is van verwevenheid met andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit (Slachtoffermonitor 2016-2020 Nationaal Rapporteur Mensenhandel). Ook zien we een voortdurende ontwikkeling van deze mensonterende praktijken waardoor het noodzakelijk blijft om bij te sturen en nieuwe afwegingen te maken. Criminele uitbuiting is bijvoorbeeld een relatief nieuwe vorm van mensenhandel. Het aantal slachtoffers in officiële statistieken is laag, maar de daadwerkelijke omvang van het probleem lijkt aanzienlijk.[2]

Rol van de gemeente bij aanpak mensenhandel
Hoewel het opsporen en bestraffen van mensenhandel een taak van landelijke partijen zoals het openbaar ministerie en de politie is, kan de gemeente hier een belangrijke bijdrage aan leveren door actieve signalering van mensenhandel en beleid en regelgeving te maken ter ondersteuning van de aanpak van mensenhandel. Het gaat hierbij om het stellen van regels, controleren van locaties, beoordelen van vergunningsaanvragen. Maar ook om voorlichting en bewustwording. Daarnaast zijn we volgens de Wet Maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel.

Misstanden blijven verborgen
Mensenhandel vindt onder onze neuzen plaats, het is een grotendeels verborgen fenomeen. Zowel op lokaal als nationaal niveau schort het aan een goed zicht. Mensenhandelaren doen natuurlijk hun uiterste best om misdrijven te verbergen, maar daarnaast zijn slachtoffers veelal niet in staat of bang om melding te doen omdat ze maken hebben met dwang, (dreiging met) geweld en afhankelijkheid. Daarbij speelt mee dat slachtoffers soms ook bang zijn voor de gevolgen als ze melding maken omdat met het eindigen van de uitbuitingssituatie hun problemen vaak niet zijn opgelost of mogelijk erger worden. Slechts een beperkt deel van de situaties komt daarmee onder de aandacht van de instanties. Daarbij is er ook geen eenduidige wijze van registreren.
Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel schat in dat er vier keer zoveel slachtoffers zijn als wordt geregistreerd. Het onderzoek van Regioplan lijkt eveneens te bevestigen dat het een grotendeels verborgen probleem is. Het is hen niet gelukt om een reële inschatting te maken van de daadwerkelijke omvang van mensenhandel in Utrecht. Het volume, de kwaliteit en de eenduidigheid van de registraties liet dit niet toe. De onderzoekers geven hierbij aan dat ze verwachten dat dit voor de meeste gemeenten zal gelden.

Uit het onderzoek blijkt dat er ook in Utrecht een aantal factoren belemmerend werken op een effectieve informatieverzameling en -uitwisseling. Er zijn nog steeds professionals die signalen niet of onvoldoende kunnen herkennen. Ook weten ze niet altijd welke signalen moeten worden geregistreerd en welke meldroute moet worden gevolgd. Waardoor informatie niet altijd bij elkaar komt. Het fenomeen seksuele uitbuiting in Utrecht is beter bekend en wordt daarmee ook eerder opgemerkt dan andere vormen van mensenhandel. Zo blijkt ook uit het feit dat 70% van de meldingen

[1] Bij minderjarige slachtoffers is die dwang niet nodig. Iedere handeling om een minderjarige te ‘helpen’ of faciliteiten bij prostitutie is bijvoorbeeld strafbaar als mensenhandel.
[2] CKM Criminele uitbuiting Rotterdam.

in Utrecht signalen van seksuele uitbuiting betreffen. Om situaties zichtbaar te maken en de uitbuiting te stoppen is er dus een actieve inspanning van overheidsinstanties nodig.

Lijnen agenda doorontwikkeling mensenhandel
Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat we aantal goede stappen hebben gezet, maar dat ook in Utrecht misstanden verborgen blijven. Een effectieve en duurzame aanpak gaat verder dan de misstanden zichtbaar maken, het behelst ook preventie en voorlichting, het opwerpen van barrières en een goede opvang en bescherming van slachtoffers. Om meer grip te krijgen op de aanpak van mensenhandel werken we, samen met onze partners, ook regionaal, een agenda uit aan de hand van de volgende drie lijnen: voorkomen van mensenhandel, bestrijden van mensenhandel in ondersteuning aan opsporing en vervolging van daders en het beschermen en opvangen van slachtoffers.

Daarbij is aandacht voor het vergroten van het signalerend vermogen en handelingsperspectief bij professionals en het kunnen bieden van snelle en adequate hulp aan slachtoffers. Door bij beleid en aanpak op gebieden als prostitutie, detentie & terugkeer en druggerelateerde criminaliteit ook de relatie te leggen met de risico's op mensenhandel, kunnen we barrières tegen mensenhandel opwerpen en mensenhandel effectiever bestrijden. Het is hierbij wel van belang dat we ons blijven realiseren dat het een dynamisch beleidsterrein is waarop we voortdurend op basis van inzicht en ontwikkelingen moeten bijsturen en nieuwe afwegingen moeten maken. Experimenteren, leren en flexibiliteit zijn derhalve belangrijke uitgangspunten bij de aanpak.

Wij menen dat wij met deze agenda de komende jaren samen met onze ketenpartners mensenhandel effectief en duurzaam kunnen aanpakken.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,