Agenda tegen uitbuiting

Gemeente Utrecht
2023 - 2026



Gemeente Utrecht

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding 2

1.1 Urgentie en doel 2

1.2 Huidige situatie 3

1.3 Prioriteiten: voorkomen, beschermen en bestrijden 5

1.4 Doelgroepen in de gemeente 6

1.5 Leeswijzer 7

Hoofdstuk 2: Randvoorwaarden 7

2.1 Randvoorwaarde 1: meer zicht op uitbuiting 7

2.2 Randvoorwaarde 2: effectievere samenwerking 8

Hoofdstuk 3: Ambities 9

3.1 Ambitie 1: gerichtere inzet op preventie 9

3.2 Ambitie 2: ontmoedigen van daders 10

3.3 Ambitie 3: versterken aanbod aan slachtoffers 10

Bijlage 1 – Overzicht partners 12

Bijlage 2 – Overzicht onderzoeken 15

Bijlage 3 – Overzicht beleidsstukken 16

Hoofdstuk 1: Inleiding

Een jong meisje dat onder dwang van haar ‘vriendje’ betaalde seks heeft met tientallen volwassen mannen. Poolse mannen die opgesloten zitten in een schuur van de kwekerij of tuinderij waar zij werken. Een licht verstandelijk beperkte jongen die denkt wat bij te verdienen en wordt gedwongen om zakken te rollen en drugs te verkopen. Roemeense (jonge) meiden die door een netwerk van pooiers naar Nederland zijn gelokt en worden gedwongen als sekswerker te werken in een bordeel, of bij iemand thuis. Roma-kinderen die bij het plaatselijke winkelcentrum gedwongen worden te bedelen. Een nichtje dat gedwongen wordt het huishoudelijk werk te doen voor de familie die ‘zo goed is’ haar op te vangen. Deze mensen zijn in afschuwelijke omstandigheden slachtoffers van mensenhandel.

1.1 Urgentie en doel

Mensenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van mensen. Het is één van de meest ernstige en complexe vormen van ondermijning. Daders schenden de mensenrechten van slachtoffers en ontnemen hen hun menselijke waardigheid. Mensenhandel draait namelijk om het uitbuiten van een ander. Dat is waarom we ook spreken van ‘uitbuiting’ als het gaat om mensenhandel. Uitbuiters gebruiken geweld, chantage, misleiding of misbruiken de positie van slachtoffers om hen in te zetten voor persoonlijk en/of financieel gewin. Utrecht neemt dit als mensenrechtenstad hoog op.

Uitbuiting kent verschillende verschijningsvormen, namelijk criminele, seksuele en arbeidsuitbuiting. Slachtoffers komen van zowel binnen Nederland als daarbuiten. Een vierde vorm van mensenhandel, gedwongen orgaanhandel, komt zo goed als niet in de landelijke cijfers terug en wordt momenteel ook niet expliciet meegenomen in de gemeentelijke aanpakken. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zoals arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen en digitalisering maken het aannemelijk dat er meer (kwetsbare) mensen slachtoffers worden van één of meerdere vormen van uitbuiting.

Als gemeente Utrecht hebben we de afgelopen jaren al acties in gang gezet om uitbuiting van onze inwoners tegen te gaan en aan te pakken. Met deze agenda willen we voor de periode van 2023-2026 deze acties blijven uitvoeren en ook andere acties uitzetten. De agenda is in lijn met het bestuurlijk basisniveau mensenhandel, een landelijke verplichting waar alle gemeenten in Nederland aan moeten voldoen. We gaan uitvoer geven aan deze agenda met de huidige capaciteit van 1 fte (adviseur mensenhandel). De agenda dient als overkoepelend plan om steeds dichterbij een stad zonder uitbuiting te komen. Hiervoor hebben we meer inzicht nodig in wat er in onze stad speelt. Zodat we slachtoffers beter kunnen helpen, daders kunnen ontmoedigen en de juiste (preventieve) interventies kunnen inzetten. Dat kunnen we niet alleen. We hebben hiervoor onze samenwerkingspartners (zie bijlage 1) en inwoners in de stad nodig. Omdat zij de oren en ogen zijn die misstanden kunnen tegenkomen.

Mensenhandel is onder andere het werven, vervoeren of opnemen en huisvesten van mensen met gebruik van dwang. Het doel van de mensenhandelaar is de uitbuiting van een persoon. Er zijn verschillende vormen van mensenhandel (bron: Rijksoverheid):

- Arbeidsuitbuiting: als iemand werkt en de inkomsten (gedeeltelijk) moet afdragen en/of in mensonterende omstandigheden moet werken.
- Seksuele uitbuiting: als iemand gedwongen wordt om seksuele handelingen te verrichten tegen betaling van geld, kleding of eten en dat moet afdragen aan de uitbuiter. Bij minderjarige(n) hoeft er geen sprake te zijn van dwang.
- Criminele uitbuiting: als iemand gedwongen wordt om te bedelen, stelen of andere criminele activiteiten uit te voeren en de buit moet afdragen aan de uitbuiter.
- Gedwongen orgaanhandel.

De term mensenhandel is de juridische verzamelnaam voor de verschillende vormen van uitbuiting en kan soms ten onrechte het beeld oproepen dat het gaat over praktijken waarbij mensen over grenzen worden gesmokkeld. Dat is niet het geval. Het gaat over mensen dwingen om dingen te doen en daar geld aan verdienen. En dat gebeurt ook in Nederland en ook in Utrecht. Bij minderjarigen hoeft er geen sprake te zijn van dwang om het te hebben over uitbuiting.

Wij spreken daarom vanaf hier in de rest van de agenda van uitbuiting in plaats van mensenhandel, tenzij het om de juridische verzamelnaam gaat.

1.2 Huidige situatie

Het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) over schattingen naar uitbuiting geeft aan dat de geschatte aantallen vermoedelijke slachtoffers van uitbuiting drie à vier keer hoger liggen dan de geregistreerde slachtoffers. Dit grote *dark number* maakt uitbuiting een haaldelict: het vraagt inspanning van de keten om het fenomeen te zien. Het verdienmodel van daders is groot. En tegelijkertijd is de aangiftebereidheid van slachtoffers laag. Ze melden zich meestal niet zelf uit angst, schaamte, afhankelijkheid of een gebrek aan informatie over rechten en mogelijkheden voor ondersteuning. We verwachten derhalve dat we een groot deel van de uitbuiting in de stad niet zien. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) schat dat er zeker vier maal zoveel slachtoffers zijn als bekend is in de registraties.[1]

Tot voor kort ging de meeste (beleids)aandacht uit naar seksuele uitbuiting. Nu zien we de zorgen over criminele en arbeidsuitbuiting ook in onze stad toenemen. Utrecht is een spil in de drugscriminaliteit. Een vorm van criminaliteit waarbij we zien dat specifiek jongeren een aantrekkelijke ‘prooi’ zijn om geld aan te verdienen.[2] Professionals in de wijken maken zich in toenemende mate zorgen over de uitbuiting van jongeren.[3] Daarnaast huisvest Utrecht als grote stad relatief veel mensen met een migratieachtergrond, zoals (arbeids)migranten, asielzoekers, statushouders en ongedocumenteerden (hierna

1 De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) hebben in 2017 een schatting van de omvang van uitbuiting in Nederland gemaakt. In dit onderzoek wordt het jaarlijks aantal slachtoffers van uitbuiting geschat tussen de 5.000 en 7.500 per jaar maar in 2019 werden er maar 1.334 (mogelijk of vermoedelijk) slachtoffers gemeld bij CoMensha en in de jaren in de corona crisis nog veel minder.

2 Nota Grenzen Stellen Perspectief Bieden

3 Uit: Het CKM: Kijken met andere ogen. Een landelijke verkenning naar criminele uitbuiting in dertien (middel)grote gemeenten in Nederland

wordt in deze agenda verwezen naar deze groep als (arbeids)migranten). Tot slot maken we ons zorgen om onze inwoners met een licht verstandelijke beperking, omdat zij door de achterstand die zij hebben op sociaal, maatschappelijk, emotioneel en/of cognitief gebied extra kwetsbaar zijn om te worden uitgebuit. In de Slachtoffermonitor 2016-2020 van de Nationaal Rapporteur wordt aangegeven dat 50% van de slachtoffers binnen een paar jaar opnieuw slachtoffer wordt van een delict.[4]

In lijn met het bestuurlijk basisniveau uitbuiting neemt de gemeente Utrecht een actieve rol door uitbuiting te signaleren en beleid en regelgeving, ter ondersteuning van de aanpak van uitbuiting, op te stellen. We controleren bijvoorbeeld locaties, beoordelen vergunningsaanvragen en treden actief op tegen niet vergunde prostitutie. We geven voorlichting, analyseren signalen en vergroten de bewustwording over het onderwerp. Daarnaast zijn we op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdwet verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers van uitbuiting. Maar we kunnen de aanpak van uitbuiting als gemeente niet alleen vormgeven. In de strijd tegen uitbuiting zijn veel partners nodig. Partners die in aanraking komen met (mogelijke) slachtoffers én partners die daders kunnen aanpakken. In de bijlage zijn de organisaties opgenomen die zich hiervoor inzetten. Daarnaast verwijzen we in bijlage 2 naar de onderzoeken die gebruikt zijn voor het opstellen van de agenda. En geven we in bijlage 3 informatie over de beleidsstukken die relevant zijn voor deze agenda.

Wat doen we al als gemeente en blijven we de komende jaren doen?

We hebben de afgelopen jaren op meerdere fronten ingezet waarbij is gewerkt volgens de drie lijnen van (1) voorkomen, (2) bijdragen aan bestrijding en (3) beschermen en opvangen. We hebben een gemeentelijke adviseur mensenhandel aangesteld die zich ook de komende jaren kan inzetten om bewustwording en urgentie op het thema te vergroten, barrières op te werpen en signalen te herkennen en de verschillende domeinen die nodig zijn in de aanpak te verbinden. Daarnaast is er onderzoek verricht naar de aard en omvang van uitbuiting in Utrecht (Regioplan) en naar criminele uitbuiting van jongeren door het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM).

1. **Voorkomen**

- Kennisbijeenkomsten organiseren met professionals om de kennis over een bepaald thema te vergroten en de verbinding hierop met elkaar te leggen.
- Weerbaarheidstrainingen geven aan sekswerkers door Belle.
- Voorlichting geven aan professionals over het herkennen van en omgaan met ‘niet-pluis’ signalen door Belle.
- Voorlichting geven over seksuele en relationele omgang aan jongeren, door Pretty Woman, Best Man en Jongerenwerk Utrecht.
- Voorlichting geven aan kinderen en jongeren in het kader van preventie en weerbaarheid: vormen van veiligheid onder de aandacht brengen

4 Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020 | Rapport | Nationaal Rapporteur

binnen het onderwijscurriculum en onder de vlag van School en Veiligheid.
- Onder de aandacht brengen van de vertrouwenspersoon van Belle zodat signalen van seksuele uitbuiting en onveiligheid binnen de sekswerkbranche (anoniem) gedeeld kunnen worden.

2. <u>Bijdragen aan bestrijding</u>
- We trainen baliemedewerkers bij Burgers en toezichthouders van VTH terugkeren op het herkennen van en omgaan met signalen van uitbuiting.
- We werpen barrières (zoals regelgeving en controles) op die het werk van uitbuiters belemmeren, zoals op terreinen van entree en identiteit, arbeid en huisvesting.
- We voeren controles uit en handhaven gemeentelijke regelgeving. We doen dit waar nodig samen met politie, Nederlandse Arbeidsinspectie en/of hulpverlening. Bij controles van VTH op onvergunde prostitutie is Belle aanwezig voor hulpverlening op mogelijk seksuele uitbuiting.

3. <u>Beschermen en opvangen van slachtoffers</u>
- We bieden opvang, hulp en zorgcoördinatie aan slachtoffers op basis van de Wmo en Jeugdwet. Er is een meld- en adviespunt mensenhandel bij Veilig Thuis Utrecht.
- We hebben een breed aanbod hulp- en dienstverlening, waaronder uitstaptrajecten voor sekswerkers en slachtoffers van misstanden in de seksbranche.
- We bieden slachtoffers met een asielzoekersachtergrond opvang en juridische begeleiding, waarbij we ook stimuleren om aangifte te doen bij de politie of de Nederlandse Arbeidsinspectie.
- We dragen bij aan de financiering van de landelijke voorzieningen opvang slachtoffers mensenhandel.

[5] Coalitieakkoord 2022

1.3 Prioriteiten: voorkomen, beschermen en bestrijden

In Utrecht geloven we dat een stad die goed zorgt voor kinderen en jongeren, een stad is die goed is voor iedereen.[5] Binnen onze brede veiligheidsaanpak hebben we dan ook speciale aandacht voor jongeren. Daarnaast richten we ons ook op mensen met licht verstandelijke beperking (LVB) en op (arbeids)migranten omdat deze groepen extra risico lopen om uitgebuit te worden. In de agenda houden we de aandacht voor seksuele uitbuiting -ook als onderdeel van het nieuw te ontwikkelen sekswerkbeleid en de verwerking van de aanbevelingen van commissie Sorgdrager binnen de modernisering van sekswerk in Utrecht- en zetten we de komende jaren extra in op criminele en arbeidsuitbuiting. Als gemeente kunnen we met name investeren op het voorkomen van uitbuiting en het beschermen en opvangen van slachtoffers. Ondanks dat het opsporen en vervolgen van daders primair een taak is voor justitie, proberen we ons daarnaast ook in te zetten voor de bestrijding van uitbuiting door daders te ontmoedigen. Het inzetten van het bestuursrecht naast het strafrecht in de aanpak van uitbuiting is zowel preventief als repressief een effectief middel gebleken.

“Wij worden gekozen omdat ze zien dat we geen goed milieu om ons heen hebben, zij zien dat er geen familie is die op ons let, dat wij bereid zijn om ver te gaan om wel een familie te krijgen en daar maken zij keihard gebruik van. En uiteindelijk kwam ik op een punt dat jongens voor mij gingen lopen, dus was ik eigenlijk wel een loper, maar ik was de loper met lopers. Dus toen had ik jongens uit groep 8.” (Fuik, 2021).

1.4 Doelgroepen in de gemeente

In deze agenda focussen we ons op drie kwetsbare doelgroepen in de gemeente, namelijk:

Minderjaren en jongeren

Onderzoek van het CKM naar criminele uitbuiting omschrijft dat slachtoffers jong zijn (tussen de 13 en 26 jaar). De meeste signalen van uitbuiting in deze leeftijdscategorie betreffen drugscriminaliteit, maar jongeren worden ook op andere manieren uitgebuit zoals gedwongen witwassen of fungeren als katvanger of geldezel. Recent zijn er ook signalen over jongeren die gedwongen lachgas verkopen. En zien we in toenemende mate de rol van sociale media en het internet bij uitbuiting van jongeren. We zien dat 60% van de binnenlandse seksuele uitbuiting jonger is dan 22 jaar. Daarnaast wordt gezien dat daderschap en slachtofferschap bij jongeren door elkaar heen kunnen lopen. Ook hier zien we jonge daders. Zo is 20% van de daders van criminele uitbuiting onder de 23 jaar.[7] En voor seksuele uitbuiting zien we zelfs dat 33% van de daders jonger is dan 23 jaar. Het recidive onder deze jongeren is hoog.[8]

(Arbeids)migranten

De sociaal-economische positie van (arbeids)migranten is vaak zwak. Zo zijn ze vaak de Nederlandse taal niet machtig en zijn ze meestal niet op de hoogte van rechten en regels in Nederland. Regelmatig zijn ze in een bepaalde mate afhankelijk van hun werkgever. Hun vertrouwen in de overheid is daarnaast vaak laag, bijvoorbeeld vanwege corruptie in hun eigen land. Factoren die (arbeids)migranten kwetsbaar maken om slachtoffer te worden van uitbuiting.

Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB)

Een risicogroep omdat een grotere beïnvloedbaarheid en afhankelijkheid van een ander vaak een rol speelt. Ze zijn zich vaak minder bewust van de uitbuitingssituatie en de gevaren daarvan. Ook kunnen moeilijkheden spelen in het overzien van oorzaak-gevolgrelaties en kunnen gedragsproblemen de kans op risicovol gedrag, het terechtkomen in onveilige situaties en daarmee op slachtofferschap van uitbuiting vergroten.[9]

> *Ik zeg weleens: een kilo coke kun je maar één keer verkopen, maar een mens kun je meerdere malen uitbuiten."*
> (Herman Bolhaar, voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel)[6]

6 Uit de Trouw: https://www.trouw.nl/nieuws/een-kilo-coke-kun-je-maar-een-keer-verkopen-een-mens-kun-je-meerdere-malen-uitbuiten~b4f7e9a8/

7 Daders van mensenhandel: vaak jonger dan 23 jaar | Nieuwsbericht | Nationaal Rapporteur

8 Kwetsbare jongeren nog altijd onvoldoende beschermd tegen uitbuiting | Nieuwsbericht | Nationaal Rapporteur
en uit Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020 | Rapport | Nationaal Rapporteur

9 Uitbuiting & LVB: Knelpunten en aanbevelingen voor een effectievere aanpak – CoMensha, Koraal & MetaStory Instituut

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de randvoorwaarden genoemd voor de aanpak van uitbuiting in de gemeente Utrecht, namelijk (1) meer zicht op uitbuiting en (2) een effectievere samenwerking tussen interne en externe partners. In hoofdstuk 3 zijn de drie ambities verder uitgewerkt waaraan we van 2023 tot 2026 willen gaan werken om uitbuiting van onze inwoners tegen te gaan en aan te pakken. In het realiseren van deze ambities maken we gebruik van best practices uit het land en de kennis en expertise van partners, sluiten we aan bij andere beleidsthema's zoals Grenzen Stellen Perspectief Bieden (GSPB) en het landelijk programma Samen tegen Mensenhandel en hebben we ruimte voor bijsturing doordat we leren en doorontwikkelen.



Hoofdstuk 2: Randvoorwaarden

Meer zicht op uitbuiting krijgen en een effectievere samenwerking tussen interne en externe partners zijn randvoorwaardelijk voor effectief beleid en het aanpakken van uitbuiting. Alleen met deze twee randvoorwaarden kunnen we gerichter inzetten op preventie, daders ontmoedigen en passende bescherming en opvang bieden aan slachtoffers.

2.1 Randvoorwaarde 1: meer zicht op uitbuiting

We hebben nog maar weinig zicht op uitbuiting in Nederland.[10] We weten dat er enerzijds weinig signalen van uitbuiting tot een daadwerkelijke strafzaak leiden. Anderzijds is er onder slachtoffers handelingsverlegenheid. Tegelijkertijd is er door onbekendheid met het thema en door capaciteitstekorten in de gehele ketenaanpak onvoldoende mogelijkheid om uitbuiting adequaat te kunnen signaleren. In Utrecht hebben we weinig zicht op criminele en seksuele uitbuiting, en in het bijzonder weinig zicht op arbeidsuitbuiting.[11] Daarom willen we meer zicht creëren op uitbuitingssituaties. Meer zicht helpt ons bij het bedenken en uitvoeren van passende interventies en het opstellen van passend beleid. Zodat we concrete uitbuitingssituaties kunnen doorbreken, passend hulp kunnen bieden aan slachtoffers en daders kunnen ontmoedigen.

10 Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 | Rapport | Nationaal Rapporteur

11 Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021 | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

Acties

- We bundelen informatie van verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente Utrecht. De gemeentelijke adviseur mensenhandel stelt een evaluatie- en monitoringsproces op om de informatieposititie over casuïstiek binnen de gemeente te versterken.
- We voeren (integrale) controles uit en zorgen dat toezichthouders voldoende in staat zijn om misstanden te herkennen als mogelijk signaal van uitbuiting.
- We voeren vervolgonderzoeken uit waarmee we meer zicht krijgen op de actuele stand van zaken in de gemeente. En gaan daarbij uit van eerdere onderzoeken zoals Regioplan. We sluiten bijvoorbeeld aan bij een eerste quickscan van het RIEC over uitbuiting in de regio.
- We dragen zorg voor meer bekendheid met het begrip van uitbuiting bij onze interne en externe partners, leren verschillende verschijningsvormen van uitbuiting gezamenlijk herkennen en bieden passend handelingsperspectief.

2.2 Randvoorwaarde 2: effectievere samenwerking

Uit het eerder uitgevoerde onderzoek van Regioplan '*Mensenhandel zichtbaar maken. Leren van onderzoek in Ede en Utrecht*'[12] komen een aantal knelpunten in de ketensamenwerking naar voren:

- Er is geen eenduidige wijze van registreren en melden tussen de verschillende samenwerkingspartners.
- Er zijn verschillende meldroutes en bekend is dat partijen signalen op verschillende manieren registreren (als ze al registreren) waardoor bijvoorbeeld dubbele registraties ontstaan.
- De kaders voor informatie-uitwisseling tussen het sociale domein en veiligheidsdomein zijn niet voor iedereen helder. Hier worden juridische beperkingen ervaren. De AVG wordt genoemd als een obstakel.
- Er zijn tekorten aan middelen en capaciteit in de gehele keten. Hierdoor worden vooral signalen opgepakt van vormen van uitbuiting die al bekend zijn en is er minder ruimte voor uitgebreider en proactief onderzoek naar onbekendere vormen van uitbuiting.

Als gemeente willen we een bijdrage leveren aan het bestrijden van uitbuiting door ons samen met de partners hiervoor in te zetten. Een betere ketensamenwerking is randvoorwaardelijk.

12 Mensenhandel zichtbaar maken. Leren van onderzoek in Ede en Utrecht - Regioplan

Acties

- We vergroten de bewustwording over het (beleids)thema uitbuiting bij interne en externe partners, professionals en inwoners.
- We staan in verbinding met de keten. Zo schuift de gemeente Utrecht aan bij de ‘regionale regietafel mensenhandel’ (beleidsniveau) waar we gezamenlijk zicht houden op de regionale koers van de aanpak van uitbuiting.
- We delen informatie binnen de bestaande juridische mogelijkheden. We dragen bij aan de doorontwikkeling van de pilot ‘signalentafel mensenhandel’ en houden rekening met de “spelregels” die de AVG biedt. We zetten daarnaast informatie op het juiste moment door naar de juiste casustafels, bijvoorbeeld bij het RIEC of de ZVHRU.
- We blijven signalen delen bij de juiste partner, bijvoorbeeld signalen van arbeidsuitbuiting bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).
- We ontwikkelen een duidelijke meldroute voor signalen, zowel binnengemeentelijk als in de regio. En zowel voor inwoners als voor professionals. We houden daarbij rekening met het bevorderen van de lage meldingsbereidheid en een goede opvolging van deze meldingen.
- In regioverband maken we duidelijk wat de kaders zijn voor informatie-uitwisseling van signalen van uitbuiting tussen het sociaal, zorg en veiligheidsdomein.
- We houden zicht op de (stijgende) vraag van zorg en ondersteuning en maken afspraken met de aanbieders zoals de zorgcoördinatie voor slachtoffers van uitbuiting.
- We agenderen capaciteitstekorten in de gehele keten bij de juiste gremia.
- We gebruiken informatiebeelden voor gezamenlijk input voor ons beleid en het uitvoeren van (gezamenlijke) acties.

Hoofdstuk 3: Ambities

3.1 Ambitie 1: gerichtere inzet op preventie

In de aanpak van uitbuiting werken we samen met veel partners binnen de keten van zorg en veiligheid. De ketenpartners zijn beschreven bijlage 1. We weten tegelijkertijd dat middelen om in te zetten op uitbuiting schaars zijn. Daarom geloven wij dat we als gemeente het meest invloed hebben in het aanpakken van uitbuiting door in te zetten op de voorkant. Preventie als aanpak van uitbuiting.

Acties

- We maken de onderwerpen criminele uitbuiting en uitbuiting in de online leefomgeving onderdeel van het onderwijscurriculum vanuit School en Veiligheid en zetten Leerlingalert in op scholen.
- We zetten in op de mentale conditie van jongeren. Bijvoorbeeld met het programma van Pretty Women en JoU ‘Girl You Matter (GYM)’. Bij GYM kunnen meiden zichzelf leren kennen, zelfvertrouwen ontwikkelen, wensen & grenzen leren aangeven en sociale media verantwoord gebruiken. We ontwikkelen deze methodiek door voor jongens.
- We brengen criminele uitbuiting onder de aandacht binnen verschillende bestaande preventieve interventies. We zoeken de verbinding met GSPB en met LVB-overleggen van aanbieders.
- We trainen gemeentelijke medewerkers in het herkennen en melden van signalen van uitbuiting en handelingsperspectief bij de doelgroepen zoals collega’s in de wijken en handhaving.
- Trainen in het herkennen en melden van signalen van uitbuiting bij relevante partners (accounts) zoals jongerenwerkers en Buurtteams.

- We sluiten aan bij de plannen voor verbetering van de positie van (arbeids)migranten zodat we de risico's op uitbuiting mee kunnen nemen in deze plannen.
- Inwoners worden meegenomen in bewustwordingsacties. Zo brengen we bijvoorbeeld het initiatief No Place For Sex Trafficking onder de aandacht van hotelmanagers en -personeel en delen we het project Steek jij je hand uit actief onder jongeren.
- We onderzoeken of en hoe we bestaande anonieme chatfuncties, bijvoorbeeld van Fier en JoU, slim met elkaar kunnen verbinden en onder de aandacht van jongeren kunnen brengen.
- We ontwikkelen toolkits op maat en stellen deze beschikbaar voor locaties waar veel minderjaren, jongeren, (arbeids)migranten en/of LVB komen of wonen.
- We sluiten aan bij de plannen voor asiel en integratie en nemen risico's op uitbuiting daarin mee.
- JoU geeft voorlichting in de klas op het verantwoord gebruik van sociale media.
- We onderzoeken welke bestaande interventies ook ingezet kunnen worden in Utrecht. STRDR draait bijvoorbeeld een pilot in Amsterdam waarbij *credible messengers* worden ingezet in de individuele trajecten en voorlichtingen.

3.2 Ambitie 2: ontmoedigen van daders

Het strafrechtelijk vervolgen van daders is ingewikkeld: de bewijslast voor het misdrijf van uitbuiting is hoog, het verdienmodel is groot en de pakkans is klein. We zien daarnaast dat daders vaak al een historie van strafbare feiten hebben. De kans op herhaling is groot. Daders zijn jong. En kunnen tegelijkertijd ook slachtoffer zijn van uitbuitingssituaties. We willen niet dat daders ongemoeid hun gang kunnen gaan. En dat daders slachtoffers worden, of andersom. We ontmoedigen daders daarom enerzijds door barrières op te werpen en anderzijds door jonge daders in de drugscriminaliteit zoveel mogelijk een persoonsgerichte aanpak binnen het programma Grenzen Stellen & Perspectief Bieden aan te bieden.

Acties

- We ontwikkelen en/of passen bestaande modellen toe die drempels en handhavingsmogelijkheden opwerpen tegen arbeidsuitbuiting in Utrecht.
- We verkennen binnen het bestaande aanbod de mogelijkheden om jonge daders ook buiten de drugscriminaliteit op andere vormen van uitbuiting grenzen te kunnen stellen en perspectief op een ander pad te bieden.
- We houden ontwikkelingen -zoals de modernisering van wetsartikel 273f Sr en de invloed daarvan op de bestuurlijke aanpak- uit het land bij en voeren deze uit binnen onze gemeente indien ze goed aansluiten bij onze ambities. We delen daarbij onze best practices ook actief met de regio en het land.
- We zetten het bestuursrecht -zoals de bestuursdwang, dwangsom en het sluiten van panden- effectief in naast het strafrecht om daders te ontmoedigen.

3.3 Ambitie 3: versterken aanbod aan slachtoffers

Gemeenten hebben een wettelijke taak in het opvangen en ondersteunen van slachtoffers van uitbuiting. In Utrecht is deze taak belegd bij onder andere stichting Moviera. Moviera ondersteunt bij het vinden van passende hulp zoals de crisisopvang, bij juridische en andere hulpvragen voor het slachtoffer en diens omgeving en biedt een begeleidings- en/of adviestraject aan slachtoffers. Uit onderzoek weten we dat 50% van de slachtoffers van mensen binnen zeven jaar opnieuw slachtoffer worden van een misdrijf. Het is daarom belangrijk om

slachtoffers de juiste hulp te bieden. Het liefst doen we dat via een persoonsgericht aanbod. We maken ons het meest zorgen over de jonge slachtoffers. Die moet je bij de hand pakken en pas loslaten als het veilig genoeg voor ze is.

Acties

- We monitoren de toenemende vraag naar zorgcoördinatie uitbuiting en houden budgetten en personele zaken in het oog.
- We brengen partijen bij elkaar die de specifieke ondersteuning en hulpverlening naast de zorgcoördinatie kunnen bieden. Dit doen we in samenspraak met de zorgcoördinatoren van Moviera.
- We verkennen het bestaande aanbod op de persoonsgerichte aanpak van jongeren en onderzoeken mogelijkheden om ook jonge slachtoffers van uitbuiting persoonsgericht te ondersteunen.
- We verlagen de handelingsverlegenheid van (jonge) slachtoffers, bijvoorbeeld door anonieme chatfuncties onder de aandacht te brengen. En door deze functie aan te laten sluiten bij aanbod voor jongeren in Utrecht.
- We onderzoeken hoe onze hulpverleners slachtoffers van uitbuiting online actief kunnen benaderen via het Online Outreach Project (OOP) van Fier en het CKM. We verwijzen (potentiële) slachtoffers door naar gespecialiseerde hulpverlening.
- We werken samen met de juiste partijen om kwetsbare migranten te adviseren. En bevorderen deskundigheid over uitbuiting bij organisaties die werken met kwetsbare migranten. Barka biedt ondersteuning bij het achterhalen van niet betaald loon of adviseert bij signalen van uitbuiting. De samenwerking met de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt hierbij opgezocht.
- We bieden het aanbod van Pretty Woman en Best Man aan slachtoffers van seksuele uitbuiting aan. Dit aanbod kan bestaan uit ondersteuning strafproces, toeleiding naar ggz, aanvragen van schadefonds of bijvoorbeeld het werken aan weerbaarheid.
- We maken gebruik van het trainingsaanbod van FairWork en bieden dit aan medewerkers van de gemeente aan.

Bijlage 1 – Overzicht partners

De partners in deze bijlage hebben input geleverd op de agenda tegen uitbuiting van Gemeente Utrecht.

Over de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (de AVIM) (politie)
De AVIM draagt bij aan de handhaving van de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid op het gebied van vreemdelingen. Ook bestrijdt de AVIM criminaliteit zoals uitbuiting, mensensmokkel en identiteitsfraude. Binnen AVIM richt het opsporingsteam Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) zich op de opsporing en bestrijding van uitbuiting, mensensmokkel en overige vormen van migratiecriminaliteit.

Over Barka
Stichting Barka is oorspronkelijk een Poolse organisatie die in veel Europese landen actief is. Barka Nederland biedt sociaal-maatschappelijke ondersteuning aan Midden- en Oost-Europese burgers in Nederland die in een moeilijke situatie verkeren (o.a. uitbuiting). Barka biedt bijvoorbeeld begeleiding bij het zoeken naar een baan met verblijfsplek of helpt bij het terugkeren naar het thuisland indien er in Nederland onvoldoende perspectief is. Hun aanpak richt zich daarbij op het maken van reconnections: herstel van de verbinding met familie in het thuisland en/of toeleiding naar zorg in het thuisland

Over Belle
Belle is er voor alle (ex-)sekswerkers en slachtoffers van uitbuiting in de regio Utrecht en Gooi & Vechtstreek. Belle biedt ondersteuning en begeleiding om de kwaliteit van leven te verbeteren. Ze streven het ideaal na dat iedere sekswerker de vrijheid en veiligheid heeft om eigen keuzes te maken. Belle ziet sekswerk als werk. Ze sluiten de ogen niet voor de problemen en misstanden die voorkomen. Door ondersteuning, samenwerking en bijdrage aan de-stigmatisering pakken ze misstanden aan en verbeteren ze de kwaliteit van leven van sekswerkers. Meer weten over wat Belle doet en wie ze zijn? Bekijk deze film.

Over het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM)
Het CKM is opgericht in 2013 en strijdt voor een wereld die vrij is van seksuele en criminele uitbuiting. Het CKM wil dat iedereen weet dat er op dit moment in ons land duizenden kinderen, jongeren en volwassenen worden uitgebuit door hun uitbuiter. Dat geen slachtoffer onopgemerkt blijft, dat uitbuiters en hun klanten worden aangepakt en dat de maatschappij weerbaar genoeg is om uitbuiting voor eens en voor altijd te stoppen. Het CKM innoveert, onderzoekt en agendeert. Het CKM is onderdeel van Fier, een landelijk expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties (onder meer loverboyproblematiek).

Over Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha)
CoMensha is hét landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van uitbuiting in Nederland. Het coördinatiecentrum geeft inzicht in aard en omvang van uitbuiting door registratie van slachtoffers en analyse en

rapportage; coördineert de eerste opvang, hulpverlening en zorg; adviseert, signaleert en agendeert knelpunten; geeft trainingen en voorlichting aan professionals; en is voorzitter van het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM), het platform van Zorgcoördinatoren en het platform van de Regionale Meldlijnen en is lid van de landelijke Taskforce Mensenhandel.

CoMensha werkt onder andere nauw samen met de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee, de Inspectie SZW, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, verschillende ministeries en gemeenten, opvanginstellingen, (jeugd)zorginstellingen, diverse andere NGO's en de advocatuur.

Over FairWork

FairWork bestrijdt en voorkomt moderne slavernij in Nederland en komt op voor de belangen van de slachtoffers. FairWork heeft drie aandachtsgebieden:

1. slachtoffers begeleiden die uit hun isolement willen breken, of die dat net hebben gedaan. Dat doen we samen met politie, justitie en andere organisaties;
2. professionals trainen die in aanraking komen met slachtoffers van uitbuiting (hoe kun je ze herkennen en hoe ga je met ze om?);
3. publiek, politiek en werkgevers bewust maken van het probleem en aanzetten tot meer aandacht en actie doormiddel van projecten en campagnes.

Over Moviera

Moviera zet zich in voor het voorkomen, bestrijden en stoppen van huiselijk geweld/ geweld in afhankelijkheidsrelaties. Slachtoffers van uitbuiting vallen onder de doelgroep van Moviera. Mensenhandel is een ernstige schendig van de mensenrechten en de persoonlijke integriteit. Iedereen heeft recht op een veilig bestaan waarin geen plaats is voor mensenhandel en uitbuiting. Moviera biedt advies en ondersteuning, opvang en hulpverlening aan (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel.

Over de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

De NLA werkt binnen het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling aan interventies bij misstanden of vormen van zeer slecht werkgeverschap en/of arbeidsuitbuiting. Tijdens inspecties controleren de Arbeidsinspecteurs Arbeidsmarktfraude van de NLA op naleving van de arbeidswetten Wet minimumloon en vakantiebijslagen, Arbeidstijdenwet en Wet arbeid vreemdelingen. Signalen en vermoedens van mogelijke arbeidsuitbuiting kunnen (anoniem) gemeld worden bij de NLA.

Over het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is, namens de samenleving, verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten waaronder uitbuiting. Voor seksuele en criminele uitbuitingszaken doet het Arrondissement Parket van het OM dit in samenwerking met de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie. Het Functioneel Parket doet de zaken van arbeidsuitbuiting samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Over Pretty Woman en Best Man

Pretty Woman en Best Man bieden hulp aan jongens en meiden tussen 11 en 23 jaar die vragen of problemen hebben op het gebied van relaties, seksualiteit en dwang. Ook geven we voorlichting aan jongeren, adviseren we ouders en helpen we andere organisaties met deskundigheidsbevordering.

Over het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC)

Het RIEC faciliteert informatie- en expertise-uitwisseling tussen partners in de veiligheidsketen ten behoeve van de aanpak van ondermijning. Zo zijn er een projectleider en ketenregisseur mensenhandel aangesteld om mee te denken in (regionaal) beleid. Daarnaast is er expertise en capaciteit in huis om te ondersteunen bij het uitvoeren en opzetten van controles op het gebied (illegale) prostitutie. Tot slot is het RIEC ook een platform om in concrete (uitbuitings)casussen met de partners in de RIEC samenwerking een aanpak vorm te geven. Bij signalen van uitbuiting die niet monodisciplinair kunnen worden opgepakt, kunnen partners dit samen doen onder het RIEC convenant.

Over Veilig Thuis

Veilig Thuis is er voor advies en ondersteuning en het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Voor jezelf, maar ook als je je zorgen maakt over de veiligheid van iemand anders kun je een beroep doen op Veilig Thuis; ook als professional. Of je nu vragen en vermoedens hebt, of het zeker weet. Veilig Thuis is het officiële meldpunt voor slachtoffers en daders van uitbuiting in de regio.

Over VluchtelingenWerk

Vluchtelingen en asielzoekers die in de gemeente Utrecht worden opgevangen of komen wonen, worden begeleid door VluchtelingenWerk. Onze vrijwilligers begeleiden hen bij de asielprocedure, huisvesting, integratie, taal en werk. Ook geven zij voorlichting met en over vluchtelingen. VluchtelingenWerk Nederland is één landelijke stichting met door het hele land lokale afdelingen en spreekuurlocaties. Op die manier is de organisatie in nagenoeg alle opvangcentra en gemeenten actief.

Over Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht (ZVHRU)

Het ZVHRU faciliteert de gezamenlijke, persoonsgerichte aanpak van individuele overlastplegers en veroorzakers van criminaliteit in de regio. Het ZVHRU is per januari 2013 ontstaan uit de samenvoeging van de voormalige Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht. Het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht maakt deel uit van een landelijk dekkend netwerk van Zorg- en Veiligheidshuizen. De koers van het ZVHRU wordt bepaald door de stuurgroep onder voorzitterschap van de burgemeester van Utrecht.

Bijlage 2 – Overzicht onderzoeken

Mensenhandel zichtbaar maken. Leren van onderzoek in Ede en Utrecht - Regioplan
In Utrecht en Ede is er een diversiteit aan vormen van mensenhandel: seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting. Binnen deze vormen zijn verschillende risicoprofielen te onderscheiden. De kenmerken van slachtoffers zijn divers, waardoor de aanpak van uitbuiting gedifferentieerd moet zijn. Deze aanpak begint bij het creëren van zicht, bijvoorbeeld door gesprekken met professionals en risicogroepen. Inzicht krijgen in de omvang is een uitdaging omdat bestaande registraties ontoereikend zijn om een realistische schatting te maken.

Jonge Nederlandse slachtoffers criminele uitbuiting witte vlek in aanpak ondermijning - CKM (hetckm.nl)
Het rapport toont aan dat criminele uitbuiting van kinderen en jongeren een belangrijke maar vooralsnog onzichtbare pijler vormt onder het verdienmodel van criminelen. Ondermijning aanpakken is ook criminele uitbuiting bestrijden. Als we er niet in slagen om deze slachtoffers te signaleren en te beschermen dan is de kans groot dat we hen verliezen aan het criminele circuit.

Dadermonitor mensenhandel 2017-2021 | Rapport | Nationaal Rapporteur
Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting plegen vaak en snel opnieuw ernstige delicten. Ruim een derde (36%) van de daders pleegt binnen twee jaar opnieuw een delict. De Nationaal Rapporteur vindt het daarnaast zorgelijk dat uit ruim honderd meldingen van arbeidsuitbuiting per jaar bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, er gemiddeld acht opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting voortkomen.

Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 | Rapport | Nationaal Rapporteur
In 2020 waren er in Nederland 984 meldingen van uitbuiting. De Nationaal Rapporteur maakt zich zorgen om de misstanden waar de meest kwetsbare groepen mee te maken krijgen. Uit dit onderzoek blijkt dat 45% van de slachtoffers van uitbuiting binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer van een misdrijf is. Na zeven jaar is dat zelfs 50%. De achtergronden van slachtoffers van uitbuiting zijn heel divers en hun problematiek is vaak complex. Vooral minderjarige slachtoffers blijken risico te lopen opnieuw slachtoffer van een misdrijf te worden. Om hen hier beter tegen te beschermen is het nodig om in de hulpverlening aan slachtoffers en in de opsporing en vervolging van daders meer aandacht te hebben voor de context van bestaande problematiek.

Bijlage 3 – Overzicht beleidsstukken

Nota GSPB
In de Nota Grenzen stellen, perspectief bieden (GSPB) wordt de meerjarige aanpak tegen de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit in Utrecht vormgegeven. De komende jaren wordt ingezet op twee pijlers, namelijk (1) het doorbreken van criminele carrière en (2) het doorbreken van criminele geldstromen. In pijler 1 ligt de focus op de jonge aanwas, doorgroeiers en criminele families, op het in kaart brengen van personen en op intensieve persoonsgerichte aanpak. In pijler 2 op het onderzoek naar criminele verdienmodellen, inzet kwetsbare gebieden en het tegenaan van nieuwe allianties.

Landelijk programma 'Samen tegen mensenhandel'
Het programma 'Samen tegen mensenhandel' bestaat uit 5 actielijnen die elkaar aanvullen en versterken, namelijk: (1) doorontwikkelen van de basisaanpak van uitbuiting, (2) doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting, (3) voorkomen van slachtofferschap en daderschap, (4) versterken van de gemeentelijke aanpak van uitbuiting en (5) delen van kennis en informatie. Het programma is een gezamenlijke ambitie, geschreven met verschillende organisaties en wordt dit jaar geëvalueerd om in 2024-2026 herijkt en versterkt te worden voortgezet.

Sekswerkbeleid
De uitgangspunten voor sekswerkbeleid staan omschreven in het Utrechtse coalitieakkoord 2022-2026. Kort samengevat zijn deze uitgangspunten: (1) Sekswerk is een legaal beroep waarvoor ruimte is in Utrecht. Dit moet schoon, veilig en transparant plaatsvinden. (2) De laatste tender Zandpad is mislukt. De gemeente Utrecht gaat daarom aan de slag met het advies van de commissie Sorgdrager: voorzieningen en locaties voor sekswerk houden we in principe kleinschalig, overzichtelijk en verspreid door de stad, met een voorkeur voor sekswerkers die zichzelf organiseren. We sluiten onze ogen niet voor de risico's op het gebied van gezondheid, criminaliteit en uitbuiting. Om uitbuiting te voorkomen werken we nauw samen met de driehoek (burgemeester, het Openbaar Ministerie en politie). We zorgen voor ruimhartige en eenvoudige toegang tot zorg, hulp- en dienstverlening, en uitstapprogramma's voor alle sekswerkers die dat willen.

Toezicht en Handhaving
De inspecteurs en handhavers van VTH zijn de oren en ogen van de stad. In hun dagelijkse werk kunnen zij (signalen van) mensenhandel aantreffen. Denk hierbij aan slechte arbeidsomstandigheden op bouwplaatsen, krappe en niet onderhouden woonruimten voor migranten, jongeren die worden ingezet voor criminele activiteiten of personen die mogelijk seksueel worden uitgebuit. Indien er signalen zijn van mensenhandel zorgt VTH voor een passende opvolging naar partners, zoals Nederlandse Arbeidsinspectie of politie.

Regionale veiligheidsstrategie
In de regionale veiligheidsstrategie 2023-2026 is beschreven dat de aanpak van uitbuiting als onderdeel van de aanpak van Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit (GOC) prioriteit heeft in de regio Midden-Nederland. Dat betekent voor de komende jaren dat het belangrijk is om gezamenlijk met de partners in te zetten op het versterken van de domeinoverstijgende samenwerking, het implementeren van het bestuurlijk basisniveau uitbuiting bij alle gemeenten in Midden-Nederland en het versterken van de slachtoffer- en daderaanpak door enerzijds de preventieve aanpak vorm te geven en anderzijds bewustwording over het thema en signalering te vergroten.

Commissie Roemer
Arbeidsmigranten moeten behandeld worden als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving. Daar moet de Nederlandse regelgeving ook op worden ingericht. In het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten staat omschreven welke inzet op bescherming van arbeidsmigranten hiervoor nodig is. De kern is te komen tot een verplichte certificering voor uitzendbureaus, het opleggen van bestuursverboden aan malafide bestuurders, het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten en voor het weerbarstige probleem van het huisvesten van arbeidsmigranten een oplossing te bieden.