

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Shirley Koenders	Datum	16 april 2026
E-mail	Shirley.koenders@utrecht.nl	Kenmerk	34097798
Type brief	Voortgangsbrief	Onderwerp	Voortgangsbrief aanpak Agenda tegen uitbuiting 2025
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren we u over de voortgang van de Agenda tegen uitbuiting (2023 – 2026). We kijken terug op de gerealiseerde activiteiten in 2025 en blikken vooruit op komend jaar.

Samen met onze partners willen we uitbuiting voorkomen, daders aanpakken en slachtoffers snel en adequaat helpen. Dat doen we als:

- signaleerder in contact met de samenleving;
- beleidsmaker voor een sluitende aanpak en het stroomlijnen van processen;
- regisseur die de samenwerking en verbinding tussen en met partners op lokaal, regionaal en landelijk niveau bevordert en coördineert;
- verantwoordelijke voor hulp en opvang.

Door goede samenwerking en afstemming willen we met elkaar bereiken dat meldingen en signalen van arbeids-, seksuele en criminele uitbuiting worden opgepakt. Ondanks beperkte middelen en beperkte capaciteit blijven we ons samen met onze partners richten op preventie, het vergroten van bewustwording en het verbeteren van de manier waarop meldingen worden ontvangen en opgevolgd.

Ambities en acties 2025

Ambitie 1: Gerichtere inzet op preventie

Trainingen en bijeenkomsten

In 2025 is vanuit het fieldlab Online Ronselen de campagne 'Praat erover' gelanceerd. Deze campagne richt zich op het voorkomen van het online benaderen van jongeren voor criminele activiteiten. De campagne is specifiek gericht op volwassenen rond jongeren zoals ouders, docenten, sportcoaches en andere professionals. Zij worden geïnformeerd over de risico's, signalen en mogelijke gevolgen van online ronselpraktijken. Onderdeel van de campagne was een online ervaring op sociale media, waarin handelingsperspectief wordt geboden en wordt verwezen naar lokaal hulpaanbod, zoals Veilig Thuis, Keepunt, het jongerenwerk en de wijkagent.

Voor en met ca. 70 samenwerkingspartners betrokken bij de persoonsgerichte aanpak organiseerde de gemeente Utrecht een professionaliseringsdag over het thema digitale criminaliteit. Hierbij werd ook uitgebreid aandacht besteed aan (onbedoeld) ouderschap van geldezels.

Datum 16 april 2026
Ons kenmerk 34097798

In aanloop naar de Week tegen Mensenhandel in 2025 heeft gemeente Utrecht financieel bijgedragen aan de campagne 'Rake Woorden'. De campagne had als doel jongeren die (mogelijk) betrokken zijn bij criminaliteit te bereiken en hen te stimuleren tijdig hulp te zoeken. In de campagne werden fragmenten gedeeld uit een podcast waarin jongeren open vertellen over hun ervaringen en hun weg uit de criminaliteit. Via Snapchat, TikTok en Instagram is een brede doelgroep bereikt. Gedurende de campagneperiode zijn 54 chats gevoerd met jongeren en hun naasten. In dezelfde periode was sprake van een duidelijke stijging in websitebezoeken en chatcontacten, waaronder ook van jongeren onder de 18 jaar. Na afloop van de campagne namen deze cijfers weer af. Dit onderstreept het belang van gerichte online campagnes om deze doelgroep effectief te blijven bereiken. Daarnaast is een verbetering zichtbaar in de inhoud en kwaliteit van de gevoerde chats ten opzichte van eerdere periodes. De campagne is uitgevoerd in samenwerking met onder meer Dealbreakers (RIEC Den Haag), Young Perspectives, Keerpunt, RIEC Midden-Nederland en diverse gemeenten, waaronder Utrecht. In Utrecht werd extra aandacht besteed aan de campagne via Jongerenwerk Utrecht (JoU) en in de contacten met scholen.

Onderzoek

In oktober 2025 heeft een kick-offbijeenkomst plaatsgevonden, die het startpunt vormde voor de ontwikkeling van een effectieve meldroute, gedragen door alle betrokken partners. Door meer kennis te delen over hoe, waar en met welk effect signalen van uitbuiting worden opgepakt, wordt de bereidheid van professionals vergroot om hun signalen te melden. De kick-off had tevens als doel het contact en de samenwerking met forensische partners te versterken. Dit draagt bij aan meer zicht op de problematiek, een aanbeveling die ook voortkomt uit het actieonderzoek naar criminele uitbuiting onder jongeren in Utrecht.

Ambitie 2: Ontmoedigen van daders

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het signaleren van uitbuiting. Daarom heeft de gemeente Utrecht in 2025 ook weer ingezet op het trainen van professionals en het opwerpen van barrières. Door meer preventief te werken en tijdig hulpverlening in te zetten bij signalen van criminele uitbuiting, kan verdere schade worden voorkomen. Daarnaast heeft de gemeente een belangrijke bestuurlijke taak in het verstoren en tegengaan van mensenhandel. Dit betreft onder meer bestuursrechtelijke maatregelen zoals het intrekken of weigeren van vergunningen (bijvoorbeeld binnen de sekswerkbranche), het sluiten van panden en het optreden tegen misstanden. Ook de samenwerking met partners zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), het Basisteam Uitbuiting (BUI), politie, OM en andere regionale ketenpartners is belangrijk. Door integraal samen te werken worden signalen sneller herkend, kan informatie veilig worden gedeeld en versterken maatregelen elkaar. De inzet en integrale samenwerking geldt voor alle vormen van mensenhandel (criminele, seksuele en arbeidsuitbuiting), waarbij een combinatie van preventie, zorg, toezicht & handhaving en bestuurlijke maatregelen nodig is om daders te verstoren en slachtoffers tijdig in beeld te krijgen. We investeerden door onderstaande acties ook in het opwerpen van barrières:

Aanhoudingen

Politie Midden-Nederland heeft in 2025 het gestelde streefcijfer van 21 aangeleverde verdachten aan het Openbaar Ministerie ruimschoots behaald; in totaal zijn 25 zaken ingestuurd.

Gericht toezicht

In 2025 zijn er 114 meldingen binnengekomen over onvergund en illegaal sekswerk. De meldingen hadden betrekking op sekswerk in woningen, hotels en massagesalons. Tijdens de controles bleek in sommige gevallen dat er sprake was van signalen van uitbuiting, mensenhandel of mensensmokkel. Deze signalen zijn overgedragen aan de politie. Sinds 2025 wordt actief toezicht op veilig en gezond thuissekswerk uitgevoerd. Bij actieve controles op thuissekswerk wordt op voorhand door de gemeente en Belle Hulpverlening overlegd over de advertentie en zorgsignalen. Belle Hulpverlening gaat met actief toezicht enkel mee als er zorgsignalen zijn en er daarmee dus een gegronde reden is om als hulpverlening aanwezig te zijn tijdens de controle, dit is altijd een gezamenlijk besluit.

Op basis van zorgsignalen is 20 keer gecontroleerd op thuissekswerk. In alle situaties was er sprake van een zorgwekkende situatie en werd er niet voldaan aan de regels voor thuissekswerk. Bij 5 controles waren er signalen van uitbuiting, mensenhandel of mensensmokkel en is Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de politie ingeschakeld.

Datum 16 april 2026
Ons kenmerk 34097798

Dat gemeentelijke controles effectief zijn, blijkt uit een gezamenlijke controle in november 2025 van BUIT (gemeente Utrecht) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bij een Grieks restaurant in Utrecht. Tijdens deze controle werden twee slachtoffers van vermoedelijke mensenhandel aangetroffen. Na het vaststellen van deze misstanden zijn direct beschikbare bestuurlijke bevoegdheden ingezet, waaronder het tijdelijk sluiten van het restaurant. De twee slachtoffers zijn direct in veiligheid gebracht. Één slachtoffer werd opgevangen in een hotel en één op een COSM opvangplek (Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel). Daar is gebruik gemaakt van de B8 regeling, waarmee het slachtoffer een bedenktijd van drie maanden kreeg om aangifte te doen.

Fieldlab Mensenhandel in de zorg

Gemeente Utrecht neemt deel aan het landelijke Fieldlab Mensenhandel in de Zorg, gericht op het tegengaan van arbeidsuitbuiting van derdelanders in de care sector. In 2025 vond de eerste controle plaats in de regio door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) naar aanleiding van signalen van mogelijke uitbuiting. In januari 2026 werd binnen het Fieldlab de 100 dagenfase bereikt. Daarbij is een gezamenlijke integrale controle uitgevoerd. Deze inzet is erop gericht barrières op te werpen, zodat tussen- en uitzendbureaus het moeilijker wordt gemaakt om uitbuiting te faciliteren.

Deelname aan het Fieldlab heeft nu al een positieve samenwerking opgeleverd. De werkkrelatie tussen Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de gemeente Utrecht is verbeterd en signalen worden sneller gedeeld en opgepakt.

Samenwerking NLA

Binnen de gemeente Utrecht worden signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting actief opgepakt en geduid. Na weging van het signaal wordt, wanneer dit binnen het wettelijke kader van de Nederlandse Arbeidsinspectie valt, het signaal doorgezet naar de Nederlandse Arbeidsinspectie en waar mogelijk verrijkt met aanvullende inhoudelijke informatie. Daarnaast vindt bij casuïstiek afstemming plaats met ketenpartners, zoals politie en het RIEC, en wordt beoordeeld of een integrale aanpak passend is. Indien de Nederlandse Arbeidsinspectie in haar onderzoek stuit op strafbare feiten, zoals mensenhandel (artikel 273f Sr), kan zij opschalen richting politie en Openbaar Ministerie binnen de strafrechtelijke keten. De gemeente wordt in dat geval doorgaans niet via een terugmelding betrokken, maar kan later wel een rol vervullen vanuit zorg, toezicht of een bestuurlijke aanpak. Op deze wijze borgt de gemeente dat signalen niet blijven liggen, maar structureel worden doorgeleid en opgepakt.

Wetgeving

Op 10 juni 2025 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel Modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, dat de juridische basis versterkt en slachtoffers beter beschermt. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. Daarnaast is op 1 oktober 2025 het wetsvoorstel voor de implementatie van de herziene Europese Richtlijn mensenhandel ingediend, waarmee aanvullende vormen van uitbuiting expliciet strafbaar worden, zoals gedwongen huwelijk, illegale adoptie en draagmoederschap. Ook wordt de strafbaarheid van het gebruikmaken van gedwongen diensten uitgebreid naar niet-seksuele diensten. Daarnaast is de Wet ernstige benadeling in behandeling. Deze wet biedt gemeenten een aanvullend bestuursrechtelijk instrument om snel te kunnen handelen bij ernstige misstanden die (kunnen) raken aan arbeids-, seksuele of criminele uitbuiting. De verwachting is dat alle drie de wetten per 1 juli 2026 in werking treden. We blijven alert op de ontwikkelingen en bereiden voor hoe deze wetgeving binnen de gemeente kan worden toegepast.

Ambitie 3: Versterken aanbod aan slachtoffers

Meldingen

Samen met onze partners willen we blijven bijdragen aan het tegengaan van mensenhandel. Het is een complex en vaak verborgen probleem, waardoor het lastig is om volledig zicht te krijgen op de omvang en ernst ervan. Veel signalen blijven onder de radar, waardoor het werkelijke aantal slachtoffers vermoedelijk aanzienlijk hoger ligt. Elke melding helpt ons om beter inzicht te krijgen in wat werkt aan preventieve maatregelen. Tegelijkertijd laten deze meldingen vaak slechts het topje van de ijsberg zien.

In 2025 zijn er 71 meldingen van mensenhandel gedaan bij het Advies- en Meldpunt Mensenhandel van Veilig Thuis Utrecht. Dit is een forsere daling ten opzichte van 2024, toen er 157 meldingen werden doorgegeven. De daling is enerzijds toe te schrijven aan het feit dat Veilig Thuis in 2025

minder actief het meldpunt heeft gepromoot. Daarnaast was er in 2024 sprake van een piek in het aantal meldingen, mede door de pilot actieonderzoek criminele uitbuiting en de grote hoeveelheid voorlichtingen die toen plaatsvonden. Voor het resterende deel is de afname lastig te duiden. In het nieuwe jaarplan van Veilig Thuis Utrecht worden nieuwe activiteiten vastgesteld die mogelijk weer invloed hebben op de zichtbaarheid en het gebruik van het meldpunt.

Zorgtrajecten

In 2025 behandelden de zorgcoördinatoren mensenhandel van Moviera in de gemeente Utrecht 62 aanmeldingen, ten opzichte van 45 in 2024. In totaal werden er in 2025 277 meldingen van mogelijke mensenhandel geregistreerd. Deze stijging is toe te schrijven door het feit dat Moviera in 2025 intensiever contact heeft gelegd met o.a. Stadsteam Back-Up, COA en Nidos, waardoor zij ook Moviera beter weten te vinden en meldingen sneller worden doorgezet.

Hulpaanbod

Naast Moviera en Veilig Thuis, zetten verschillende organisaties zich in om slachtoffers van uitbuiting te ondersteunen. Belle Hulpverlening heeft een breed hulp- en dienstverleningsaanbod voor (ex)sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel, waaronder sinds 2022 een vertrouwenspersoon. Belle Hulpverlening wordt beter gevonden door ketenpartners voor consultatie, advies en aanmeldingen. Ook wordt er beter gebruik gemaakt van de spreekuren en van het informatie- en adviescentrum. Er zijn in samenwerking met Pretty Human 3 trajecten gestart met slachtoffers. Aandachtspunt is dat casuïstiek van TMM niet altijd automatisch wordt doorgezet naar Belle Hulpverlening. Ook wanneer er geen duidelijke sprake is van mensenhandel, maar wél zorg of ondersteuning nodig is, kan Belle veel betekenen. Zij bieden brede begeleiding voor sekswerkers en (mogelijke) slachtoffers en kijken samen met de cliënt welke hulp passend is.

Multiproblematiek

Het is belangrijk om te vermelden dat signalen niet per definitie duiden op mensenhandel; ze kunnen ook verband houden met andere problematieken zoals huiselijk geweld of kindermishandeling. In de eerste veiligheidsbeoordeling worden deze signalen doorgaans wel gelabeld als mogelijke uitbuiting, om het belang van nader onderzoek te onderstrepen. Als het signaal wordt opgepakt, vindt er verdere analyse plaats of wordt het signaal, indien nodig, doorgezet naar relevante ketenpartners. Een belangrijke succesfactor is de goede en intensieve samenwerking tussen Veilig Thuis en de zorg- en coördinatiefunctionarissen (Zoco's). Zij bespreken meldingen vaak gezamenlijk en bepalen op basis van de aard en ernst van het signaal wie de verdere opvolging op zich neemt.

Aandachtspunten in de aanpak

Signalen en zorgen van partners

Mensen met multiproblematiek, zoals verslavings- en/of GGZ-problematiek, vragen om specifieke expertise. Die kennis is niet altijd aanwezig bij alle partners. Moviera vangt ook slachtoffers van mensenhandel op, maar bij ernstige multiproblematiek geldt in de vrouwenopvang landelijk vaak een contra-indicatie, waardoor meer specialistische ondersteuning nodig is.

Ook is het belangrijk dat andere ketenpartners oog hebben voor signalen van mensenhandel bij cliënten. Middels bijeenkomsten, training en bewustwording zorgen we ervoor dat professionals voldoende kennis krijgen om signalen te herkennen en tijdig te handelen.

Verder ziet de politie in de praktijk een verschuiving in de aard van zaken. Waar eerder vaker sprake was van seksuele uitbuiting, wordt nu relatief vaker ook criminele uitbuiting gesignaleerd. Ook is sprake van veranderende slachtofferprofielen, wat aandacht vraagt in de aanpak.

Het bereiken en ondersteunen van slachtoffers blijft complex, omdat betrokkenen zich vaak niet als slachtoffer herkennen of geen hulpvraag hebben. Waar nodig en mogelijk wordt passende hulp en zorg ingezet binnen de bestaande kaders.

Als we mensenhandel echt willen aanpakken, is het wenselijk dat we als gemeentelijke organisatie integraal samenwerken en onze inzet goed op elkaar afstemmen.

Gegevensdeling

De aanpak van mensenhandel vraagt om intensieve samenwerking en het delen van informatie binnen de wettelijke kaders. Dit is vaak complex, vooral bij gevoelige persoonsgegevens, zoals bij seksuele uitbuiting. Daarom heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met partners een hulptool ontwikkeld die duidelijk maakt wat er binnen de privacywetgeving wél mogelijk is. De AVG

Burgemeester en wethouders

Datum 16 april 2026
Ons kenmerk 34097798

blijft van toepassing. Daarnaast geldt sinds maart 2025 de Wet gegevensdeling in samenwerkingsverbanden (WGS) voor onder meer Zorg- en Veiligheidshuizen. Deze wet maakt het voor samenwerkingspartners, waaronder de gemeente, juridisch eenvoudiger om informatie te delen.

Vooruitblik 2026 / 2027

In 2026 zetten we onder andere in op:

- Uitbuiting van migranten wordt meegenomen in bestaande aanpakken, onder andere via het Utrecht International Centre en de Utrechtse gecoördineerde aanpak EU-arbeidsmigranten.
- Landelijk wordt eind van het voorjaar 2026 een overheidsbrede mediacampagne gestart gericht op het vergroten van bewustwording rondom criminele uitbuiting. De politie Midden-Nederland sluit hierbij aan.
- Zoals eerder genoemd, loopt ook in 2026 het actieonderzoek naar de aanpak van criminele uitbuiting door;
- Criminele uitbuiting vindt in toenemende mate plaats in de digitale wereld. Aandacht in de aanpak voor de online component is dan ook onmisbaar. In de interventies van het Uitvoeringsprogramma Vergroten digitale weerbaarheid [Vergroten digitale weerbaarheid](#) is aandacht voor het risico dat jongeren kunnen lopen om via uitbuiting verzeild te raken in digitale criminaliteit zoals sextortion of geldezelschap.
- Het is wenselijk om aan te sluiten bij de aanpak 'Stop Geweld tegen Vrouwen' en daarin aandacht te hebben voor het voorkomen en vroegtijdig signaleren van seksuele uitbuiting.
- Agenda tegen Uitbuiting (2027-2030)

Randvoorwaarden

Effectieve samenwerking

Het tegengaan van uitbuiting blijft ook de komende jaren noodzakelijk en vraagt om een structurele en duurzame aanpak in samenwerking met maatschappelijke organisaties en programma's. Naast lokale en regionale samenwerking zijn we goed aangesloten bij landelijke ontwikkelingen via de VNG en de G4, wat ons in staat stelt om kennis te delen, beleid te ontwikkelen en elkaar te versterken. Door deze gezamenlijke inzet kunnen we blijven leren, ontwikkelen en zowel slachtoffers als daders beter ondersteunen binnen de aanpak van uitbuiting.

Conclusie

De inzet van 2025 is weergegeven in bijgaande infographic. Deze voortgangsbrief staat op zichzelf, maar sluit inhoudelijk aan bij de bredere veiligheidsagenda, waarin het tegengaan van uitbuiting een belangrijk speerpunt is. Parallel aan deze brief ontvangt u de voortgangsrapportage over de veiligheidsagenda. De mogelijkheden zijn zoals bekend beperkt, daarom richten we ons met name op het samenwerken met en ondersteunen van andere partijen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,