REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Mensenhandel zichtbaar maken

Leren van onderzoek in Ede en Utrecht

Mensenhandel zichtbaar maken

Leren van onderzoek in Ede en Utrecht

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Laura Buimer, MSc
Annemieke Mack, MSc
Prof. dr. Masja van Meeteren (Radboud Universiteit)
Yannick Bleeker, MSc

Met medewerking van
Marije Kuin, MSc
Ania Kononow (Talentenlab)

Amsterdam, 10 februari 2022
Publicatienr. 19189

© 2022 Regioplan, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, CoMensha, de gemeente Ede en de gemeente Utrecht

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

1 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht 8
1.1 Achtergrond 8
1.2 Onderzoekverantwoording 11
1.3 Leeswijzer 14

2 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht 1
2.1 Registratie in Ede 1
2.2 Registratie in Utrecht 3
2.3 Geregistreerde signalen van mensenhandel 5
2.4 Kenmerken van slachtoffers, daders en facilitators 6
2.5 Ontstaan, ontwikkeling en beëindiging van de uitbuitingssituatie 9

3 Gemeentelijke context in Ede 13
3.1 Inrichting van het veld 13
3.2 Aandachtsgebieden 15
3.3 Aanpak van mensenhandel 17

4 Aard van mensenhandel in Ede 23
4.1 Aard van seksuele uitbuiting 23
4.2 Aard van criminele uitbuiting 25
4.3 Aard van arbeidsuitbuiting 27

5 Conclusies Ede 31
5.1 Aard en omvang van mensenhandel 31
5.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling 33

6 Gemeentelijke context in Utrecht 36
6.1 Inrichting van het veld 36
6.2 Aandachtsgebieden 38
6.3 Aanpak van mensenhandel 39

7 Aard van mensenhandel in Utrecht 45
7.1 Aard van seksuele uitbuiting 45
7.2 Aard van criminele uitbuiting 49
7.3 Aard van arbeidsuitbuiting 51

8 Conclusies Utrecht 59
8.1 Aard en omvang van mensenhandel 59
8.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling 64

9 Conclusies en aanbevelingen 67
9.1 Conclusies 67
9.2 Aanbevelingen 71

Bijlage 1 – Literatuurlijst 77

Bijlage 2 – Overzicht respondenten interviews 78

Bijlage 3 – Methoden omvangschatting 80

Bijlage 4 – Elementen Kader Aanpak Mensenhandel 84

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

S

Samenvatting

Aanleiding

Gemeenten krijgen een steeds grotere rol in de aanpak van mensenhandel. Zij hebben echter veelal beperkt zicht op de aard en de omvang van mensenhandel in hun gemeente. CoMensha en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben daarom aan Regioplan gevraagd om daar onderzoek naar te doen. Dit onderzoek vond plaats in gemeenten Ede en Utrecht, die tevens mede-opdrachtgever waren. Het doel van het onderzoek was om seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting in beeld te brengen en te onderzoeken in hoe dit beeld verscherpt kan worden. De lessen die we hebben geleerd van Ede en Utrecht zijn ook relevant voor andere gemeenten die bezig zijn de lokale aanpak van mensenhandel vorm te geven en vragen hebben over het zichtbaar maken van mensenhandel.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Wat is de aard en de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht, wat is de meest effectieve wijze om dit in kaart te brengen en permanent te blijven monitoren en hoe kan deze kennis bijdragen aan de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het veld?

Deze onderzoeksvraag is op te delen in specifiekere vragen naar de aard en de omvang van mensenhandel en de belemmeringen om meer zicht te krijgen op mensenhandel.

Aard en omvang van mensenhandel

1. Hoe kan de aard van seksuele uitbuiting, van arbeidsuitbuiting en van criminele uitbuiting het best worden beschreven? In termen van:
   a. Kenmerken van daders en slachtoffers
   b. Handelingen van daders
   c. Doel van de uitbuiting
   d. Door de dader ingezette middelen
   e. Ervaren slachtofferschap
   f. Risicofactoren voor slachtofferschap en daderschap
   g. Ontstaan, verloop en beëindiging van de uitbuitingssituatie
   h. Bewust en onbewuste facilitators en hun rol
   i. Risicosectoren
   j. Mate waarin sprake is van criminele netwerken
2. Wat is de (geschatte) omvang van seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting?
   a. Welke definitie hanteren verschillende organisaties bij het signaleren en registreren van mensenhandel?
   b. Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er bij instanties bekend?
   c. **Voor Ede**: is het mogelijk om iets te zeggen over de (geschatte) omvang van arbeidsuitbuiting van slachtoffers die in vakantieparken verblijven?
3. **Voor Utrecht:** kan informatie over daders en slachtoffers worden vertaald in dader- en slachtofferprofielen?

Belemmeringen om meer zicht te krijgen op mensenhandel

4. Welke belemmeringen zijn er voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling in Ede en Utrecht?
   a. Hoe kunnen deze belemmeringen worden weggenomen?
5. Wat zijn randvoorwaarden voor een effectieve informatieverzameling?
6. Hoe kunnen in Ede en Utrecht lessen ten aanzien van het wegnemen van belemmeringen en informatie over de aard en de omvang van mensenhandel worden geborgd?
   a. Welke partijen zijn nodig om zicht op mensenhandel te behouden?
   b. Op welke wijze kunnen zij zicht op mensenhandel behouden?

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is mensenhandel vanuit verschillende invalshoeken belicht (mixed method triangulation): we hebben gebruikgemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve informatie, gesproken met professionals en (potentiële) slachtoffers en ons gericht op verschillende risicolocaties. We hebben de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- **Kick-offbijeenkomst met betrokken partijen.** Aan het begin van het onderzoek hebben we in beide gemeenten een bijeenkomst georganiseerd met lokale en regionale experts op het gebied van mensenhandel. Zij adviseerden over de onderzoeksaanpak en te betrekken partijen.
- **Registratie- en dossieronderzoek.** We hebben de belangrijkste lokale/regionale partijen in de signalering van mensenhandel gevraagd om hun registraties van mensenhandelsignalen tussen 2015 en 2020 te delen. Verschillende partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein hebben specifieke informatie over deze casussen geüpload naar het CBS, die de registraties anonimiseerde en beschikbaar stelde voor analyse.
- **Groepsgesprekken en interviews met (wijk)professionals.** Om zicht te krijgen op seksuele en criminele uitbuiting hebben we groepsgesprekken en interviews gehouden met professionals die actief zijn in wijken waar zorgen zijn over deze fenomenen. In Ede hebben we ook gesprekken gehouden met medewerkers van zorginstellingen, omdat daar bij instanties zorgen speelden over seksuele uitbuiting van deze doelgroep.
- **Interviews met arbeidsmigranten.** Om zicht te krijgen op arbeidsuitbuiting hebben we ons gericht op plaatsen waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn. In Ede sloten we aan bij een handhavingscontrole op een vakantiepark en in Utrecht bezochten we een dagopvang van dakloze arbeidsmigranten. We zijn met hen in gesprek gegaan over eventuele ervaringen met arbeidsuitbuiting.

Dit onderzoek vond plaats tijdens de coronapandemie, waardoor we niet alle activiteiten die we beoogden uit konden voeren. Hierdoor hebben we geen schatting kunnen maken van het aantal signalen van mensenhandel dat niet bij instanties in beeld is, ofwel het *dark number*.

Bevindingen Ede

Aard en omvang van mensenhandel

In Ede komen seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting voor. Er gaat relatief veel aandacht uit naar arbeidsuitbuiting, omdat er veel arbeidsmigranten in de gemeente verblijven op vakantieparken. Hierdoor is er in vergelijking met andere vormen van mensenhandel veel bekend over kenmerken van slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting. Een belangrijke risicogroep voor arbeidsuitbuiting bestaat uit Oost-Europese arbeidsmigranten. Het gaat om mannen en (in mindere mate) vrouwen van tussen de 20 en 40 jaar oud, die weinig economisch perspectief hebben in het land van herkomst. Daarom gaan zij vaak akkoord met een zeer laag loon en slechte arbeidsomstandigheden in Nederland. Daders zijn vaak malafide uitzendbureaus. Deze uitzendbureaus komen telkens bij de gemeente in beeld als er slechte arbeidsvoorwaarden worden gesignaleerd, maar balanceren vaak op het randje van uitbuiting en slecht werkgeverschap. Hierdoor zijn ze moeilijk aan te pakken. Professionals benoemen als risicogroep voor seksuele uitbuiting jonge vrouwen of meisjes, die beïnvloedbaar zijn vanwege bijvoorbeeld een instabiele thuissituatie of een licht verstandelijke beperking. De risicogroep voor criminele uitbuiting beschrijven professionals als jonge mannen of jongens, die gevoelig zijn voor geld en status. Ook zij zijn vaak gemakkelijk beïnvloedbaar. Op daders en van seksuele en criminele uitbuiting hebben professionals weinig zicht.

Belemmeringen voor het zicht op mensenhandel

Een beperkt zicht op mensenhandel komt onder meer doordat professionals kunnen vrezen dat zij signalen niet herkennen als deze zich voordoen. Met name het zicht op daders van mensenhandel is slecht. Specifiek voor criminele uitbuiting is er wel aandacht voor het in beeld brengen van daders. Bij crimineel gedrag door een groep wordt namelijk een groepsaanpak ingezet, waarbij instanties in kaart brengen welke personen betrokken zijn en wat hun rol in het geheel is. Op deze manier kunnen de belangrijkste spelers van een groep in beeld komen, in plaats van alleen jongeren te straffen voor een klein vergrijp (terwijl zij misschien slachtoffer zijn van criminele uitbuiting).

Wanneer er signalen zijn, registreren professionals deze, ook als het gaat om vage signalen. Dit gebeurt echter niet altijd even gestructureerd en de registraties zijn soms niet voor elke medewerker toegankelijk. In de gemeente Ede is sprake van een goede samenwerking tussen de domeinen Zorg en Veiligheid. Organisaties hebben periodieke overleggen, waar signalen worden uitgewisseld tussen professionals. Door de samenwerking tussen Zorg en Veiligheid zijn ketenpartners in staat om casuïstiek vanuit beide perspectieven te benaderen en niet alleen daders aan te pakken, maar ook slachtoffers snel opvang en ondersteuning aan te bieden. Dit voorkomt langdurig en herhaald slachtofferschap. De aandachtsfunctionarissen mensenhandel vervullen een actieve rol in Ede door professionals met elkaar te verbinden en de regie over een casus te houden.

Bevindingen Utrecht

Aard en omvang van mensenhandel

Ook in Utrecht komen seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting voor. Vooral seksuele uitbuiting krijgt veel aandacht in Utrecht, waardoor deze vorm van uitbuiting relatief goed in beeld is. Op basis van de registratiedata en gesprekken met professionals onderscheiden we tien profielen van slachtoffers van mensenhandel in Utrecht. Deze profielen zijn niet uitputtend en een versimpelde versie van de werkelijkheid, maar ze geven een beeld van de typen slachtoffers die in de signalen van mensenhandel uit Utrecht voorkomen. Ook in Utrecht is er weinig bekend over daders van mensenhandel.

Seksuele uitbuiting	**Slachtoffer van een loverboy**	Een jonge vrouw/meisje wordt verliefd op een loverboy. Het slachtoffer heeft vaak een instabiele thuissituatie en is beïnvloedbaar, bijvoorbeeld omdat zij een licht verstandelijke beperking heeft.
	Slachtoffer van sextortion	De dader heeft een naaktfoto of seksvideo van een jonge vrouw/meisje of een homoseksuele jongeman/jongen. Het slachtoffer is vaak gevoelig voor schade aan de eigen reputatie of die van naasten, waardoor de dader hem/haar kan chanteren en aanzetten tot sekswerk.
	Kwetsbare sekswerker	Een vrouw van in de 20/30 is vrijwillig begonnen met sekswerk, maar is kwetsbaar voor uitbuiting wegens achterliggende problematiek (bijvoorbeeld schulden, een drugsverslaving of crimineel netwerk).
	Slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk	Een (inter)nationaal netwerk stelt Oost-Europese vrouwen illegaal te werk op verschillende plekken in Nederland. Slachtoffers leven geïsoleerd en spreken vaak geen Nederlands of Engels.
	Slachtoffer werkzaam in massagesalons	Buitenlandse vrouwen die in een massagesalon seksuele handelingen aanbieden. Zij spreken nauwelijks Nederlands of Engels, slapen op hun werkplek en beschikken niet over hun eigen identificatiebewijs.
Criminele uitbuiting	**Drugshandel/-smokkel en ernstige delicten**	Jonge mannen of jongens die streven naar snel geld en status wordt gevraagd om een klein klusje voor iemand te doen (bijvoorbeeld op de uitkijk staan voor de politie), waarna de situatie snel escaleert naar zwaardere criminaliteit.
	Geldezel/katvanger	De dader dwingt het slachtoffer tot (al dan niet) bewust faciliteren van een criminele organisatie doordat diens woning, auto, bankrekening of een telefoonabonnement worden gebruikt. De slachtoffergroep is divers: jonge mannen/jongens die snel geld en status willen of zeer kwetsbare personen of een ouder van de dader.
	Gedwongen diefstal	Minderjarige slachtoffers worden gedwongen tot (winkel)diefstal. Dit profiel komt voor bij Roma-families.

Arbeidsuitbuiting	**Ongedocumenteerde arbeidsmigranten**	Arbeidsmigranten zonder een verblijfsvergunning van buiten de EU worden onder dwang (bv. bedreiging, geweld) illegaal tewerkgesteld in Nederland. Zij spreken geen Nederlands/Engels en vermijden instanties vanwege hun verblijfsstatus.
	Arbeidsmigrant	Arbeidsmigranten komen vooral uit Oost-Europa en zijn naar Nederland gekomen bij gebrek aan economisch perspectief in het land van herkomst. Deze groep geniet weinig juridische bescherming en zal zich niet snel uitspreken tegen slechte arbeidsvoorwaarden uit angst hun werk en huisvesting te verliezen.

Belemmeringen voor het zicht op mensenhandel

In Utrecht geven verschillende wijkprofessionals aan dat zij niet goed weten op welke signalen ze moeten letten als het gaat om mensenhandel. Ook weten ze soms niet welke signalen ze moeten registreren en wanneer ze andere instanties moeten betrekken. Zij ervaren een hoge drempel om een signaal te melden bij de politie. De wijze van registratie en daarbij gehanteerde definities verschilt tussen organisaties, wat het combineren van signalen vanuit verschillende invalshoeken bemoeilijkt. Specifiek voor arbeidsuitbuiting zou het volgens betrokkenen helpen als er een meldpunt is voor uitbuiting dat in beeld is bij arbeidsmigranten. Professionals die seksuele en criminele uitbuiting kunnen signaleren, wijzen op een capaciteitstekort. Hierdoor onderzoeken zij vooral signalen van vormen van mensenhandel die al bekend zijn en is er geen ruimte voor uitgebreider en proactief onderzoek naar onbekendere vormen van uitbuiting. Daarom zijn zij afhankelijk van meldingen van omwonenden die overlast ervaren, terwijl de meldingsbereidheid in risicobuurten vaak laag is. Het betrekken van medewerkers van woningbouwcorporaties helpt hierbij, omdat zij werken met lokale sleutelfiguren die misstanden in hun buurt melden. Binnen de Utrechtse wijken weten professionals elkaar goed te vinden en bestaan periodieke overleggen. Tussen wijken is er echter minder samenwerking, waardoor een casus die naar een andere wijk verplaatst uit het zicht van instanties kan verdwijnen.

Conclusies en aanbevelingen

Uit de analyse van het zicht op mensenhandel in Ede en Utrecht trekken we verschillende conclusies die ook relevant zijn voor andere gemeenten.

Conclusies

Bestaande beeld van mensenhandel bevestigd door signalen van instanties, maar ook nieuwe inzichten.

Ons onderzoek bevestigt grotendeels het beeld van mensenhandel dat ook uit andere onderzoeken naar voren komt. Daarnaast dragen we nieuwe bevindingen aan. Bijvoorbeeld dat bij seksuele uitbuiting, naast (ex-)partners, ook werkgevers de daderrol vervullen, en dat bij criminele uitbuiting naast relatief kleine druggerelateerde criminaliteit slachtoffers ook gedwongen worden tot zwaardere delicten zoals geweldpleging. Bij deze zwaardere delicten komt tevens overlap met seksuele uitbuiting voor. Daarnaast zagen we dat vormen van dwang bij seksuele uitbuiting vaak zijn gericht op sociaal-emotionele manipulatie, terwijl bij arbeidsuitbuiting ook minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging en geweld voorkomen.

Schatten van de omvang van mensenhandel op lokaal niveau is onmogelijk.

In dit onderzoek zijn we er niet in geslaagd om een betrouwbare inschatting van de omvang van mensenhandel, inclusief het *dark number*, te maken. De kwaliteit van lokale registraties bleek hiervoor niet toereikend en in Ede was het aantal signalen te laag voor een goede analyse. Daarnaast wierp de interpretatie van privacywetgeving door organisaties te veel barrières op om de data te delen.

Ook op lokaal niveau bestaat er veel diversiteit in vormen van uitbuiting en kenmerken van slachtoffers.

Op lokaal niveau bestaat net als op landelijk niveau een grote diversiteit in verschijningsvormen van mensenhandel en kenmerken van slachtoffers. Het is van belang dat professionals oog hebben voor bestaande diversiteit en de uiteenlopende signalen die zij kunnen herkennen.

Het zicht op mensenhandel is beperkt en afhankelijk van prioriteiten in gemeentelijk beleid.

In beide gemeenten kregen bepaalde vormen van mensenhandel meer aandacht dan andere. Dit leidt ertoe dat de signalering en de aanpak op deze punten beter georganiseerd zijn en dit fenomeen beter in beeld is. Zo kan het ook lijken alsof andere vormen van uitbuiting minder voorkomen, hoewel dat misschien niet terecht is. Om het zicht op mensenhandel in al haar verschijningsvormen te verbeteren, moeten uiteenlopende partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein een rol krijgen in de signalering van mensenhandel. Zij dienen duidelijke definities en signalen mee te krijgen zodat zij hun signaleren functie kunnen vervullen, waarbij (juist) ook aandacht dient te zijn voor minder 'bekende' vormen van mensenhandel.

Aanpakken van daders is complex.

Daders van mensenhandel vervolgen op basis van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht is erg moeilijk, met name vanwege de hoge bewijslast van dwang. Vaak kunnen professionals signalen niet 'hard maken', omdat ze niet kunnen bewijzen dat er sprake is van dwang. Daarnaast zien we specifiek voor arbeidsuitbuiting dat het vaak lastig is om individuele personen te vervolgen, omdat de uitbuiting plaatsvindt in de naam van een organisatie. Daarnaast verplaatst mensenhandel vaak, door het land (zoals bij de (inter)nationale netwerken van seksuele uitbuiting) of zelfs binnen een stad (zoals tussen de Utrechtse wijken).

Aanbevelingen

1. Analyseren, definiëren en prioriteren

Gezien de grote diversiteit van mensenhandel en het gegeven dat gemeenten en hun partners beperkte middelen en tijd hebben, kunnen gemeenten niet anders dan prioriteit aanbrengen. Gemeenten die nog aan het begin van de aanpak staan, staan voor een uitdaging die onoverzichtelijk kan overkomen. Maar investeren in zicht creëren loont. Om dat te kunnen doen is een goede probleemanalyse van de lokale situatie nodig. Gemeenten hebben begrijpelijkerwijs behoefte aan omvangschattingen (per vorm van mensenhandel) om deze analyse te kunnen maken. Tegelijkertijd constateren we ook dat het, in ieder geval in de twee onderzochte gemeenten, met de huidige kwaliteit van registraties niet mogelijk is om op basis hiervan omvangschattingen te maken. Dit neemt echter het belang en de mogelijkheid van een goede analyse niet weg. Meer dan leunen op registraties zouden gemeenten in gesprek kunnen en moeten gaan met groepen inwoners waarvan zij vermoeden dat ze een verhoogd risico op slachtofferschap hebben. Daarnaast zijn, uiteraard, ook professionals een belangrijke bron van informatie. Ook voor gemeenten die al relatief ver zijn met hun mensenhandelaanpak blijft het analyseren en herijken van prioriteiten van belang. Mensenhandel is immers niet alleen divers, maar ook veranderlijk.

2. Bewust worden, signaleren en informatie delen

Investeren in contact met risicogroepen loont. Ons onderzoek laat zien dat aanwezigheid van de gemeente en ketenpartners op plekken waar slachtoffers gevonden kunnen worden signalering ten goede komt. Daarnaast laat ons onderzoek ook zien dat professionals vooral letten op signalen van slachtoffers en dat er winst te behalen is door hun aandacht ook op mogelijke daders en facilitators te richten. Uit ons onderzoek komen de volgende vijf randvoorwaarden voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling naar voren: Effectieve signalering, Eenduidige en toegankelijke registratie, Mogelijkheid tot informatiedeling, Duidelijke werkafspraken over informatieverzameling en -deling en een Doorverwijzingsstructuur en centraal aanspreek- of meldpunt. We benadrukken dan ook het belang van een solide, wettelijke grondslag om gegevens tussen ketenpartners uit te kunnen wisselen en het belang van een gezamenlijke interpretatie van deze wetgeving. Het signaleren van slachtoffers en het delen van signalen leidt in gevallen van tot een betere bescherming van slachtoffers omdat deze eerder uit de uitbuiting worden gehaald.

3. Snel perspectief kunnen bieden aan slachtoffers

Hoewel zicht op slachtoffers een voorwaarde is voor het kunnen aanpakken van mensenhandel, is alleen investeren in signaleren niet voldoende. Het succes van de aanpak hangt namelijk ook af van de mate waarin gemeenten erin slagen om op signalen te reageren. Net zo belangrijk als investeren in signaleren en het mogelijk maken van informatie delen is het dus om aan de slag te gaan met alles wat er nodig is om naar aanleiding van signalen en het verrijken van signalen daadwerkelijk actie te ondernemen. Daar niet in slagen kan ertoe leiden dat slachtoffers het vertrouwen in hulpverlening verliezen, zich opnieuw aangetrokken voelen tot de omgeving waar ze eigenlijk afscheid van willen nemen en kan er daarnaast toe leiden dat zij buiten beeld raken. Ook hier moet bijzondere aandacht uitgaan naar *benadeelden* en andere *slachtoffers* voor wie een strafrechtelijke vervolging in het kader van mensenhandel geen uitweg blijkt te zijn. Professionals hebben deze groepen momenteel weinig te bieden. Het actief inzetten op inschrijving in de gemeente is in die zin ook een goede praktijk, omdat er door de regiobinding die zo ontstaat meer mogelijkheden zijn voor opvang. Daarmee wordt de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van werkgever en uitzendbureau voor huisvesting aanzienlijk verminderd.

4. Aandacht in gemeentelijk organisatie, van het college en van de gemeenteraad

De rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel wordt groter. Naast meer aandacht voor signalering en investeren in het kunnen opvolgen van signalen moet er ook op het niveau van de organisatie voldoende aandacht zijn voor mensenhandel. Ook gemeenteraden spelen een rol in het op de agenda zetten van mensenhandel en het meegeven van kaders.

5. Blijven leren. Binnen, tussen en van gemeenten.

In dit onderzoek hebben we gezien dat het van belang is om de aard van het fenomeen en de resultaten van de gemeentelijke aanpak te blijven monitoren. We zagen dat dit niet alleen op lokaal niveau kan bijdragen aan een betere aanpak, maar dat ook andere gemeenten hieruit lessen kunnen trekken. We adviseren dan ook om de landelijke ontwikkeling van mensenhandel te blijven beschouwen als een lerende praktijk. Partijen als CoMensha, de VNG en CCV kunnen een belangrijke rol spelen in het ondersteunen, begeleiden en faciliteren van die lerende praktijk.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Introductie

1

1 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht

1.1 Achtergrond

Een effectieve aanpak van mensenhandel begint bij zicht op het fenomeen. En daar schort het op lokaal en landelijk niveau nog aan. Dit heeft ten eerste te maken met het beperkte zicht dat instanties hebben op het fenomeen mensenhandel: slechts een beperkt deel van de casussen van mensenhandel is in beeld bij instanties. Een aanzienlijk deel van de casussen is hierdoor niet terug te vinden in de registratiedata. Tussen 2018 en 2019 zien we dat het aantal geregistreerde slachtoffers verdubbelt (NRM, 2020). Dit heeft met name te maken met een toename in grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (NRM, 2019, p. 41) en in het bijzonder uitbuiting van Nigeriaanse slachtoffers (NRM, 2019). Argos en NRC deden in 2020 gezamenlijk onderzoek naar de Nigerianen, die in 2019 uit asielzoekerscentra in Nederland verdwenen.[1] Zij spreken van 961 verdwenen Nigeriaanse asielzoekers in 2019 van wie wordt gevreesd dat zij in handen van mensenhandelaren zijn gevallen. Dit is een veel hoger aantal dan het totaal aantal Nigeriaanse slachtoffers (512) dat wordt genoemd door de NRM (2019). In 2017 publiceerden de NRM en The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) voor het eerst een schatting van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland waarbij ook de slachtoffers zijn meegenomen die niet bij instanties in beeld zijn (UNODC & NRM, 2017). Zij schatten dat er ongeveer 6.250 personen slachtoffer zijn geworden van mensenhandel in 2015. Dit aantal was ongeveer zes keer hoger dan het aantal geregistreerde slachtoffers (1.321) (NRM, 2020). Mensenhandel is een verborgen fenomeen.[2]

Ten tweede zijn er belangrijke gebreken aan de registratiedata over mensenhandel. Zo zijn registraties van mensenhandel onderhevig aan wijzigingen in de manier van registreren. Tussen 2015 en 2018 is het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Nederland sterk gedaald (NRM, 2020). Waar de Nationaal Rapporteur in 2015 nog in totaal 1.321 geregistreerde slachtoffers rapporteerde, waren dit er in 2018 slechts 780. Dit betekent echter niet per se dat mensenhandel minder voorkomt. Zo is de sterke daling in het aantal slachtoffers in 2018 volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) deels te wijten aan de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (NRM, 2020). Terwijl opsporingsdiensten verplicht zijn om bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) te melden, interpreteerden en interpreteren andere instanties de AVG aanvankelijk dusdanig dat ze niet zouden mogen melden bij CoMensha zonder toestemming van het slachtoffer. Dit was een obstakel voor de monitoring van mensenhandel waardoor het zicht op mensenhandel verslechtert. In 2019 en 2020 werden er juist weer meer signalen geregistreerd, namelijk respectievelijk in totaal 1.372 en 1.013 (NRM, 2021).

Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het cruciaal om het zicht op het fenomeen te verbeteren. CoMensha heeft het initiatief genomen om samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan Regioplan te vragen onderzoek te doen naar de aard en de omvang van mensenhandel in twee gemeenten. Dit zijn de gemeenten Ede en Utrecht geworden, die ook mede-opdrachtgevers zijn. Het doel van dit onderzoek is drieledig. Ten eerste hebben we geprobeerd om in Ede en Utrecht de aard en de omvang van mensenhandel in kaart te brengen. Dit heeft geleid tot zicht op de vormen van mensenhandel die in beide gemeenten voorkomen en een indruk van het aantal signalen dat lokale organisaties opvangen. Het is hierbij echter niet gelukt om een omvangschatting te maken. Daarnaast wilden we identificeren welke factoren het zicht op mensenhandel belemmeren en hoe de gemeente (in samenwerking met omliggende gemeenten) deze belemmeringen kan wegnemen. Ten slotte stelden we als doel om de kennis over het in beeld brengen van mensenhandel over te dragen op andere gemeenten in Nederland. Met deze inzichten kunnen andere gemeenten aan de slag met het verbeteren van hun zicht op mensenhandel en met het aanpakken ervan.

[1] Volgens de onderzoekers is er sprake van criminele Nigeriaanse netwerken die in Nederland opereren. Verdwenen Nigerianen hebben eerder signalen gegeven van gedwongen prostitutie en drugshandel en -smokkel. Naast criminele en seksuele uitbuiting zijn er ook zorgen over babyhandel sinds de verdwijning van tientallen hoogzwangere vrouwen uit asielzoekerscentra. Voor meer informatie over dit onderzoek, zie: https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/lost-in-europe/2020/honderden-nigerianen-verdwenen-uit-asielopvang.html

[2] Uit recent onderzoek blijkt dat er bovendien verschillen tussen vormen van mensenhandel zijn als het gaat om de mate van verborgenheid. Uit dit onderzoek (Van Dijk, Cruyff en Van der Heijden, 2021) blijkt bijvoorbeeld dat arbeidsuitbuiting onder personen met de Nederlandse nationaliteit relatief verborgen is.

Definitie van mensenhandel

In dit rapport hanteren we de definitie van **mensenhandel** zoals geformuleerd door CoMensha:[3]

> **Mensenhandel** is 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.

Deze definitie bevat drie onderdelen:
- een handeling (werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten);
- een middel (dwang, bv. geweld, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie);
- een doel (uitbuiting).

Alleen bij een combinatie van deze drie aspecten is er sprake van mensenhandel, zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De enige uitzondering hierop is de uitbuiting van minderjarigen, want daarbij hoeft er geen sprake te zijn van een duidelijk middel. De minderjarigheid op zich is dan al een zodanig kwetsbare positie dat dwang niet hoeft worden aangetoond.

De kern van de mensenhandel is uitbuiting: iemand heeft gewin bij het uitbuiten van een ander. In dit rapport gebruiken we uitbuiting dan ook als synoniem van mensenhandel. Afgezien van gedwongen orgaanverwijdering, nemen we alle vormen van uitbuiting mee:
- **Seksuele uitbuiting** (bv. een persoon die met naaktfoto's wordt gechanteerd om sekswerk uit te voeren ten verdienste van de uitbuiter of een persoon die onder druk wordt gezet om sekswerk te verrichten om schulden van zijn/haar partner af te betalen).
- **Criminele uitbuiting** (bv. een minderjarige persoon die door familie wordt ingezet om voor hen te stelen of een persoon die onder dwang zijn bankrekening laat gebruiken om geld wit te wassen).
- **Arbeidsuitbuiting** (bv. een arbeidsmigrant van wie de identiteitspapieren zijn ingenomen en die wordt gedwongen om onder slechte omstandigheden te werken tegen een te laag loon).

Aanpak van mensenhandel

In de afgelopen jaren zijn er flinke stappen gezet in de ontwikkeling van de aanpak van mensenhandel, waarbij een breed scala aan partners betrokkenen is. In het regeerakkoord van 2017 werd het voornemen uitgesproken om deze aanpak verder te intensiveren en zijn hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld.[4] Zo ontvingen het Openbaar Ministerie (OM) en de politie eenmalig een bedrag van 2 miljoen euro extra voor de bestrijding van mensenhandel; is er 2 miljoen euro beschikbaar voor met name opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek; en ontvangt de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) aanvullend budget oplopend tot 50 miljoen euro in 2022 voor de bestrijding van arbeidsuitbuiting. Daarnaast kwam het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in 2018 met het integrale programma Samen tegen mensenhandel, waarin concrete stappen zijn geformuleerd om het beleid door te ontwikkelen.[5]

De rol van gemeenten

Waar voorheen voornamelijk landelijke en regionale partijen zoals de (nationale) politie, ISZW en het OM verantwoordelijk waren voor de aanpak van mensenhandel, krijgen ook gemeenten een steeds grotere rol.[5] In 2015 is in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. In dit jaar heeft de commissie Lenferink tevens aanbevelingen gedaan om de gemeentelijke rol invulling te geven, waaronder het advies om een landelijk netwerk van zorgcoördinatoren op te richten. Inmiddels is er in de meeste regio's een zorgcoördinator met specialistische kennis over mensenhandel.[6] De

[3] https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/
[4] Kamerbrief over het programma Samen tegen mensenhandel. Kenmerk 2413397, 13 november 2018. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel
[5] Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Kenmerk 2413397, bijlage, 13 november 2018. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel
[6] https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoordinatoren/Zorgcoordinatoren.aspx

zorgcoördinator staat in contact met de partijen die betrokken zijn bij de opvang en zorgverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Coördineren van het zorgtraject voor slachtoffers, adviseren van betrokken organisaties en het opbouwen van het zorgnetwerk zijn de belangrijkste taken van zorgcoördinator. Anno 2021 heeft het netwerk van zorgcoördinatoren nog geen landelijke dekking[7], maar in Ede en Utrecht is wel een zorgcoördinator, gepositioneerd bij Moviera. Het is op basis van dit onderzoek niet te zeggen of deze functie voldoende geborgd is en of er voldoende capaciteit voor de zorgcoördinatoren beschikbaar is.

In Interbestuurlijk Programma (IBP) 2018 is afgesproken dat gemeenten over 4 jaar gemeentelijk beleid over de aanpak van mensenhandel gevormd moeten hebben. Ook dienen zij te werken aan adequate regionale opvang, begeleiding en nazorg van slachtoffers en een nationaal dekkend netwerk van zorgcoördinatoren. In het programma Samen tegen mensenhandel zijn vier actiepunten geformuleerd voor het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel:

- **Versterken van signalering door gemeenten:** FairWork en andere organisaties trainen baliepersoneel, handhavers en andere gemeenteambtenaren in het herkennen van signalen van mensenhandel.
- **Uitwerking van de IBP-afspraken:** De VNG stelt een projectleider aan die gemeenten helpt bij het ontwikkelen van een aanpak van mensenhandel. Ook CoMensha stelt een projectleider aan die gemeenten helpt hun kennis en expertise over mensenhandel te bevorderen. Daarnaast zet CoMensha zich in voor een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie.
- **Borging van de bestuurlijke aanpak op nationaal niveau:** Het samenwerkingsnetwerk uit het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen wordt behouden. Het CCV gaat tevens aan de slag met het doorontwikkelen van de tools en werkwijzen uit dit programma en ondersteunt gemeenten bij het vormen van hun beleid. Daarnaast is via de regeling uitstapprogramma's jaarlijks 3 miljoen euro beschikbaar om een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's voor sekswerkers te ontwikkelen. Ten slotte gaan de ministeries van VWS en JenV op zoek naar lokale en regionale best practices in de aanpak van loverboys. De beschrijving van deze voorbeelden wordt met gemeenten en regio's gedeeld.
- **Ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak op internationaal niveau:** In het project CONFINE wordt onderzocht of een internationale aanpak mensenhandel potentie heeft. Aan de hand van de bevindingen uit dit project wordt een Euregionaal RIEC opgezet, waarin partners uit Nederland, België en Duitsland concrete casussen over mensenhandel kunnen bespreken.

Met dit onderzoek hopen wij bij te dragen aan de eerste drie actiepunten door voor twee lokale casussen de signalen in kaart te brengen, de huidige samenwerking en aanpak te analyseren en hieruit lessen te trekken voor andere gemeenten.

Gemeenten Ede en Utrecht

CoMensha en VNG hebben gemeenten uitgenodigd om zich aan te melden voor deelname aan dit onderzoek. Criteria om in aanmerking te komen waren dat de gemeente een centrumgemeente Vrouwenopvang is, dat de basisaanpak mensenhandel grotendeels op orde is, dat er een bestaande infrastructuur van contact met ketenpartners is, dat er reeds samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bestaat en dat de gemeente tot cofinanciering bereid is. CoMensha en VNG selecteerden vervolgens de gemeente Ede en de gemeente Utrecht. Ede is met 118.538 inwoners in 2021 kleiner dan Utrecht met haar 359.376 inwoners (CBS Statline, 2021). Gemeente Ede is daarmee ook een kleinere organisatie (850 medewerkers[8]) dan gemeente Utrecht (4.657 medewerkers[9]). Beide gemeenten hebben andere aandachtsgebieden op het gebied van mensenhandel. In de provincie Gelderland, waar Ede ligt, is de helft van alle vakantieparken in Nederland gelegen.[10] Doordat een klein deel van deze vakantieparken niet meer vitaal is, vindt er volgens de betrokken beleidsadviseurs in toenemende mate ondermijnende criminaliteit plaats en wonen er vermoedelijk arbeidsmigranten die slachtoffer zijn van mensenhandel. Ook zijn er zorgen over loverboyproblematiek en in minder mate over criminele uitbuiting. Deze zorgen concentreren zich vooral op enkele wijken. In Utrecht zijn er zorgen over arbeidsuitbuiting in de

[7] https://www.comensha.nl/over-ons/wat-doen-wij/zorgcoordinatie-en-opvang/
[8] https://www.ede.nl/bestuur-en-organisatie/organisatie
[9] https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/personeel-in-cijfers/
[10] https://www.gelderland.nl/Gemeenten-en-samenwerken/weerbaarheid/Aanpak-vakantieparken-Ariadne-project

bouw. Ook zijn er wijken waar jongeren worden uitgebuit in de drugshandel en zijn er signalen van seksuele uitbuiting in illegale bordelen en massagesalons. Door onderzoek te doen in deze twee gemeenten waar naar verwachting van de beleidsadviseurs en ketenregisseurs verschillende vormen van mensenhandel voorkomen, kunnen we verschillende aspecten van mensenhandel belichten.

1.2 Onderzoekverantwoording

In deze paragraaf geven we een overzicht van de onderzoeksvragen en lichten we de aanpak van het onderzoek toe. Ook benoemen we de gehanteerde terminologie.

Doelstelling

CoMensha en VNG formuleerden voor de start van het onderzoek vier doelstellingen. Het onderzoek moest ten eerste leiden tot een onderbouwde weergave van aantallen slachtoffers mensenhandel in de verschillende uitbuitingsvormen in twee gemeenten, waarbij ook het *dark number* geschat moest worden. Ten tweede moest er op regionaal niveau meer inzicht in de problematiek van aard en omvang van mensenhandel komen. Ten derde moest het onderzoek risico-doelgroepen en risico-sectoren binnen betrokken gemeenten in kaart brengen. Ten vierde moest het onderzoek trends en fenomenen van mensenhandel in de twee gemeenten in kaart brengen en vertalen naar andere gemeenten.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt gehanteerd is:

> Wat is de aard en de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht, wat is de meest effectieve wijze om dit in kaart te brengen en permanent te blijven monitoren en hoe kan deze kennis bijdragen aan de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het veld?

De hoofdvraag is verder uitgesplitst in deelvragen. Deze deelvragen gaan over de aard en omvang van mensenhandel in beide gemeenten; belemmeringen om zicht te krijgen op mensenhandel; en kennisverspreiding en bewustwording bij andere gemeenten. Op basis van de kennisvraag van beide gemeenten zijn bij enkele onderdelen specifieke deelvragen geformuleerd per gemeente. Deze zijn hieronder in het groen weergegeven.

<u>Aard en omvang van mensenhandel</u>

7. Hoe kan de aard van seksuele uitbuiting, van arbeidsuitbuiting en van criminele uitbuiting het best worden beschreven? In termen van:
   a. Kenmerken van daders en slachtoffers
   b. Handelingen van daders
   c. Doel van de uitbuiting
   d. Door de dader ingezette middelen
   e. Ervaren slachtofferschap
   f. Risicofactoren voor slachtofferschap en daderschap
   g. Ontstaan, verloop en beëindiging van de uitbuitingssituatie
   h. Bewust en onbewuste facilitators en hun rol
   i. Risicosectoren
   j. Mate waarin sprake is van criminele netwerken
8. Wat is de (geschatte) omvang van seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting?
   d. Welke definitie hanteren verschillende organisaties bij het signaleren en registreren van mensenhandel?
   e. Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er bij instanties bekend?
   f. **Ede**: Is het mogelijk om iets te zeggen over de (geschatte) omvang van arbeidsuitbuiting van slachtoffers die in vakantieparken verblijven?
9. **Utrecht:** Kan informatie over daders en slachtoffers worden vertaald in dader- en slachtofferprofielen?

Over de belemmeringen om meer zicht te krijgen op mensenhandel

10. Welke belemmeringen zijn er voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling in Ede en Utrecht?
    a. Hoe kunnen deze belemmeringen worden weggenomen?
11. Wat zijn randvoorwaarden voor een effectieve informatieverzameling?
12. Hoe kunnen in Ede en Utrecht lessen ten aanzien van het wegnemen van belemmeringen en informatie over de aard en omvang van mensenhandel worden geborgd?
    a. Welke partijen zijn nodig om zicht op mensenhandel te behouden?
    b. Op welke wijze kunnen zij zicht op mensenhandel behouden?

Methoden

In dit onderzoek is **mixed method triangulation** toegepast: door gebruik van verschillende methoden is het fenomeen van verschillende invalshoeken belicht. Het doel hiervan is om een compleet beeld te schetsen van de aard en omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht. Er is gebruikgemaakt van kwantitatieve informatie over de hoeveelheid signalen van mensenhandel op basis van registraties en dossiers van verschillende betrokken instanties. Uit deze registraties en dossiers is ook kwalitatieve informatie gehaald, die is aangevuld door interviews met professionals en slachtoffers. Hieronder bespreken we de toegepaste methoden. Omdat dit onderzoek werd gedaan in 2020 en 2021, ten tijde van de coronapandemie, is voor sommige onderdelen afgeweken van de geplande aanpak. In dit rapport beschrijven we de activiteiten zoals die uitgevoerd zijn. In bijlage 3 gaan we verder in op de onderzoeksactiviteiten gericht op het kunnen maken van omvangschattingen die we niet konden uitvoeren, opdat de voorbereidingen die hiervoor getroffen zijn aanknopingspunt kunnen vormen voor vervolgonderzoek.

Kick-off-bijeenkomst met betrokken partijen

Aan het begin van het onderzoek is in beide gemeenten een kick-off-bijeenkomst georganiseerd met lokale/regionale experts op het gebied van mensenhandel. Het doel van deze bijeenkomst was enerzijds om de partijen te informeren over ons onderzoek en hen mee te laten denken over potentiële knelpunten in de uitvoering. Anderzijds was deze bijeenkomst bedoeld om te komen tot een overzicht van de meest relevante partijen en binnen deze partijen de juiste contactpersoon te vinden. Op basis van deze bijeenkomst is een overzicht gemaakt van de belangrijkste partners op het gebied van mensenhandel (zie tabel 2.1 voor Ede en tabel 6.1 voor Utrecht) en is voor elke partner een contactpersoon aangesteld.

Registratie- en dossieronderzoek

Met alle betrokken partijen uit ons onderzoek hebben we contact opgenomen om een dataverzoek bij hen in te dienen. We hebben hen gevraagd om alle geregistreerde signalen in de periode van 2015 t/m 2020 op te zoeken. Als de signalen niet in een registratiesysteem te vinden zijn, vroegen we instanties om deze te zoeken in individuele dossiers (eventueel met behulp van een onderzoeker van Regioplan). Deze konden ze invullen in een dataformat met concrete vragen over de melding. Deze vragen gingen zowel over de casus (beschrijving, pleeggemeente, datum, type uitbuiting, aanleiding voor melding), als het slachtoffer en de dader(s) (nationaliteit, land van herkomst, verblijfsstatus, leeftijd, meerder-/minderjarigheid tijdens uitbuiting, geslacht, branche en relatie tussen slachtoffer en dader). Voor Ede is ook uitgevraagd of het slachtoffer op een vakantiepark woont, omdat dit een specifiek aandachtsgebied is. Partijen konden hun registratiedata uploaden naar de beveiligde omgeving van het CBS. Het CBS pseudonimiseerde de gegevens waarna de onderzoekers van Regioplan toegang kregen tot een geanonimiseerde versie van de data.

Groepsgespreken/interviews met (wijk)professionals

Om zicht te krijgen op de aard van seksuele en criminele uitbuiting zijn gesprekken gevoerd met professionals die actief zijn in de wijk en een rol spelen bij de signalering van criminele en/of seksuele uitbuiting. In overleg met de gemeenten zijn aandachtsgebieden aangemerkt waar de verschillende vormen van uitbuiting naar verwachting relatief vaak voorkomen. In Utrecht is gekozen voor Kanaleneiland, Amsterdamsestraatweg, Lombok en Overvecht voor zowel seksuele als criminele uitbuiting. Per aandachtsgebied is een groepsgesprek gevoerd met wijkprofessionals. In Ede zijn de wijken Ede-Zuid en Veldhuizen aangemerkt als aandachtsgebied voor criminele uitbuiting. Voor beide wijken is een groepsgesprek

met wijkprofessionals gehouden. Voor seksuele uitbuiting is gekozen voor de specifieke doelgroep minderjarigen in zorginstellingen, omdat over deze groep zorgen leefden bij instanties. Er zijn vijf individuele gesprekken gevoerd met professionals die zicht hebben op deze doelgroep. In deze gesprekken, die vanwege de coronamaatregelen online plaatsvonden, kwamen signalen, samenwerking en de aanpak van mensenhandel aan bod. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geïnterviewden.

Interviews met arbeidsmigranten

Voor arbeidsuitbuiting zijn in Ede vakantieparken aangemerkt als aandachtsgebied. In Utrecht waren er vermoedens van arbeidsuitbuiting op bouwplaatsen. In Ede zijn onderzoekers mee geweest naar een handhavingscontrole op een vakantiepark, waar zij spraken met vijftien arbeidsmigranten. In Utrecht hebben onderzoekers een bezoek gebracht aan de dagopvang voor dakloze EU-migranten van het Leger des Heils. Hier namen zij diepte-interviews af met vier arbeidsmigranten.

Reflectie op doelen, vragen en methoden

In het onderzoek zijn vanwege de Corona-pandemie niet de methoden toegepast die we oorspronkelijk voor ogen hadden. Dit heeft onherroepelijk geleid tot een aantal tekortkomingen waarvan het belangrijk is om hier op te reflecteren. Zo hadden wij oorspronkelijk ingezet op twee verschillende wegen om te komen tot een schatting van de dark number; de eerste doelstelling van dit project. Dit zouden we enerzijds realiseren met registratiedata, en anderzijds door verborgen populaties van mensen die te maken zouden kunnen hebben met arbeidsuitbuiting te interviewen. Hiervoor hadden we *Respondent Driven Sampling* op het oog. Deze onderzoeksmethode zou ons in staat stellen om niet alleen het perspectief van (mogelijke) slachtoffers in kaart te brengen, maar ook netwerken van slachtoffers te onderzoeken (zie bijlage 3). Deze methode zou ons geholpen hebben om ook zicht te krijgen op groepen, mogelijke slachtoffers buiten het blikveld van professionals. Mede door de maatregelen rond Corona heeft dit niet plaats kunnen vinden zoals gehoopt waardoor er slechts een beperkt aantal arbeidsmigranten zijn gesproken op hele specifieke plekken die veelal al op de radar van instanties stonden. Deze gesprekken scheppen daarom geen representatief beeld van de aard van problemen rond arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling waar deze groepen mee kampen. Ook bieden deze gesprekken geen aanknopingspunten voor een schatting van de dark number. Naast het inzetten van Respondent Driven Sampling waren we ook van plan om op basis van registraties van instanties via *Multiple System Estimation* een inschatting te maken van het dark number binnen het blikveld van professionals. Het volume, de kwaliteit en de eenduidigheid van de registraties liet dit echter niet toe. In bijlage 3 lichten we Respondent Driven Sampling en Multiple System Estimation nader toe. Deze beschrijvingen en de voorbereidingen die we troffen kunnen aanknopingspunt vormen voor vervolgonderzoek. De lezer moet zich daarom goed realiseren dat de onderzoeksbevindingen in dit rapport vooral een indruk geven van (signalen van) mensenhandel die in beeld zijn bij diverse partijen in de gemeenten. Door de methodologische beperkingen van het onderzoek en beperkingen in het blikveld van professionals, is op basis van het onderzoek niet mogelijk gebleken om de volgende oorspronkelijke onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Wat is de (geschatte) omvang van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting?
- Hoe kan de aard van seksuele uitbuiting, van arbeidsuitbuiting en van criminele uitbuiting worden beschreven in termen van de duur van de situatie?
- Welke lokale trends in de aard en omvang van mensenhandel zijn er aan te wijzen?

Terminologie

In dit onderzoek kiezen we ervoor om ook **vermoedens van uitbuiting** mee te nemen. Dit doen we door ook te kijken naar registraties waarin niet alle drie elementen van mensenhandel (handeling, middel en doel) meteen zichtbaar zijn en ook met professionals te spreken over de signalen die zij oppikken maar nog niet hard kunnen maken (hun 'onderbuikgevoelens'). Op deze manier hopen we niet alleen de overduidelijke casussen in kaart te brengen, maar ook het (grote) grijze gebied van mensenhandel.

In dit rapport noemen we personen die (vermoedelijk) uitgebuit worden/zijn **slachtoffers**. Hierbij gaat het dus ook om personen van wie niet strafrechtelijk is vastgesteld dat ze uitgebuit zijn, personen die zichzelf (mogelijk) niet als slachtoffer zien en personen die door professionals beschouwd zijn als (mogelijk) slachtoffer. De personen die (vermoedelijk) anderen uitbuiten of uitbuiting faciliteren noemen we

uitbuiters of **daders**. Wederom gebruiken we deze termen dus ook voor personen die (nog) niet strafrechtelijk veroordeeld zijn voor mensenhandel.

De onderzoek is geografisch afgebakend tot **gemeente Ede** (zonder omliggende gemeenten) en **gemeente Utrecht en omliggende gemeenten**. In Utrecht nemen we ook signalen uit de omliggen gemeenten mee voor welke Utrecht als centrumgemeente fungeert, te weten: Bunnik, De Bilt, De Ronde venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

1.3 Leeswijzer

We starten het rapport met een hoofdstuk over de omvang van mensenhandel in Utrecht en Ede. We tonen welke instanties welke signalen registreren en welke definities ze hierbij hanteren. Op basis van de verzamelde registraties gaan we in op kenmerken van slachtoffers en daders en het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van uitbuitingssituaties. Dit rapport is vervolgens onderverdeeld in aparte secties voor Ede (hoofdstuk 3 t/m 5) en Utrecht (hoofdstuk 6 t/m 8). Per gemeente bespreken we eerst de context van de gemeente (hoofdstuk 3 voor Ede; hoofdstuk 6 voor Utrecht). Hierbij gaan we in op hoe het veld rondom de signalering en bestrijding van mensenhandel is ingericht en welke partijen hierbij betrokken zijn. Ook beschrijven we per vorm van uitbuiting de aandachtsgebieden uit dit onderzoek en gaan we verder in op de aanpak hiervan. Vervolgens beschrijven we de aard van mensenhandel in de gemeente (hoofdstuk 4 voor Ede; hoofdstuk 7 voor Utrecht). We brengen de signalen in de verschillende aandachtsgebieden in kaart en gaan in op kenmerken van slachtoffers en daders. We sluiten de gemeentelijke secties af met tussentijdse conclusies specifiek voor Ede (hoofdstuk 5) en Utrecht (hoofdstuk 8). We tonen welke instanties welke signalen registreren en welke definities ze hierbij hanteren. Op basis van de verzamelde registraties gaan we in op kenmerken van slachtoffers en daders en het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van uitbuitingssituaties. Het rapport eindigt met een gezamenlijke conclusie waarin de bevindingen uit beide gemeenten worden gebundeld (hoofdstuk 9). In dit hoofdstuk worden de belangrijkste lessen geformuleerd die we leren van deze twee gemeenten. Ook formuleren we aanbevelingen voor andere Nederlandse gemeenten die met de geleerde lessen uit Utrecht en Ede aan de slag kunnen om hun zicht op mensenhandel en de aanpak ervan te versterken.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht

2

2 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht

In dit hoofdstuk gaan we in op de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht. We doen dit voor beide steden samen, omdat (vooral in Ede) de aantallen anders te klein worden om relevante uitsplitsingen te kunnen maken of wegens onthullingsrisico's te mogen rapporteren. Eerst bespreken we hoe verschillende instanties in beide gemeenten registreren en welke definities van mensenhandel zij hanteren. Vervolgens geven we een overzicht van de aantallen casussen die bij de instanties in beeld zijn. Daarna gaan we in op kenmerken van daders en slachtoffers. We sluiten af met een beschrijving van het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van een uitbuitingssituatie op basis van de registratiedata.

2.1 Registratie in Ede

In Ede zijn veel verschillende organisaties betrokken bij de signalering en bestrijding van mensenhandel en de opvang en begeleiding van slachtoffers. Deze organisaties hebben hun eigen perceptie van mensenhandel en de bijbehorende signalen. Hierdoor kunnen organisaties verschillende definities van mensenhandel hanteren en zijn registraties niet altijd gemakkelijk te vergelijken. Het is dan ook belangrijk om inzichtelijk te maken hoe betrokken organisaties mensenhandel definiëren en welke vormen hiervan (seksuele uitbuiting/criminele uitbuiting/arbeidsuitbuiting) hun aandacht hebben. In tabel 2.1 is dit per organisatie uiteengezet.

Definitie van mensenhandel

Twee organisaties hebben geen vaste definitie van mensenhandel in hun protocollen vastgelegd. Zij leunen meer op de ervaring van hun professionals als het gaat om het herkennen van mensenhandel. Bij de organisaties die wel een vaste definitie van mensenhandel hebben vastgelegd, komen (in overeenstemming met onze definitie) altijd een handeling, dwangmiddel en doel naar voren. De mogelijke handelingen komen veelal overeen en het doel is altijd uitbuiting. Bij de dwangmiddelen wordt in sommige gevallen wel misbruik van een kwetsbare positie genoemd en in andere niet. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat dit in de praktijk lastig vast te stellen is. Ook benoemen sommige organisaties dat bij minderjarigen ook sprake is van mensenhandel als er geen dwang is, terwijl anderen deze uitzondering niet expliciet benoemen. Orgaanverwijdering wordt in sommige definities benoemd en in andere niet. In dit onderzoek wordt orgaanverwijdering buiten beschouwing gelaten. Ten slotte valt het op dat in de juridische definitie van het OM naast de eerste categorie (weergegeven in tabel 2.1) nog acht categorieën van strafbaarheid zijn, waarbij ook facilitators van mensenhandel strafbaar worden gesteld.

Tabel 2.1 Vormen van mensenhandel die partijen in Ede registreren en de gehanteerde definities

Domein	*Organisatie*	*Geregistreerde vorm(en) van uitbuiting*			*Definitie mensenhandel*
		Seksuele uitbuiting	*Criminele uitbuiting*	*Arbeidsuitbuiting*	
Zorg	Moviera	✓	✓	✓	Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, gedwongen criminaliteit en orgaanhandel zijn vormen van mensenhandel. Iemand kan op verschillende manieren gedwongen worden om voor hem/haar te werken. Er kan geweld gebruikt worden, gechanteerd worden of het paspoort is bijvoorbeeld afgepakt.
	Veilig Thuis Gelderland-Midden	✓			Geen vaste definitie in het handelingsprotocol, maar in de praktijk gebruikt men de definitie van CoMensha.
Veiligheid	Politie (AVIM/PCT)	✓	✓	✓	Mensenhandel is afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht (zie OM)
	OM Funtioneel Parket (FP) Arondissementsparket (AP)	✓	✓	✓	Artikel 273f van het strafrechtwetboek, waarvan de eerste categorie: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen.
	RIEC Oost-Nederland	✓	✓	✓	Mensen worden geworven, vervoerd, overgebracht of gehuisvest onder dwang, met het doel ze vervolgens uit te buiten. Er zijn verschillende vormen van mensenhandel, bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen bedelarij of criminele uitbuiting.
	ISZW			✓	In de registraties is onderscheid te maken naar: - signalen van mensenhandel: er is sprake van de zogenaamde 'geringste aanwijzing'; - mensenhandel volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht maar zonder dat een vorm van dwang aangetoond kan worden: er is sprake van de zogenaamde 'ernstige benadeling'; - mensenhandel afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
	ODDV	(✓)	(✓)	✓	Geen vaste definitie. Het gaat het vooral om slechte woonomstandigheden (hoge huurprijzen, te veel personen in een woning, huur wordt ingehouden op salaris, gedwongen gebruik van extra services zoals huur koelkast). Ook betrokkenheid van malafide uitzendbureaus wordt als sterk signaal gezien.
Zorg en veiligheid	Gemeente Ede	✓	✓	✓	Definitie Kompas mensenhandel VNG: Onder mensenhandel wordt in de eerste plaats verstaan 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. In het geval van minderjarigen is het element 'dwang' geen vereiste om mensenhandel aan te kunnen tonen. In de tweede plaats gaat het om het met gebruik van dwang (in brede zin) dwingen of bewegen van een persoon om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen én het gebruikmaken van een door een ander gecreëerde dwang- of beïnvloedingssituatie door enige handeling te ondernemen waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die persoon zich vanwege die situatie beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt. Het moet hierbij gaan om omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld.
	CoMensha	✓	✓	✓	Het rekruteren, vervoeren of huisvesten van een persoon met geweld, dwang, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie (zoals bij minderjarigen en vluchtelingen), met als doel uitbuiting (iemands inkomen ontnemen of niet genoeg inkomen betalen).
	FairWork			✓	Meldingen worden aan de hand van een signalenlijst van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel geclassificeerd als mensenhandel. Signalen van mensenhandel, waarin sprake is van de zogenaamde 'geringste aanwijzing', worden doorgezet aan de Inspectie SZW of de politie (AVIM) en aan CoMensha gemeld.

Informatiedeling

Een aantal zaken viel op aan de informatiedeling in Ede:

- **Sleutelrol aandachtsfunctionaris mensenhandel.** De aandachtsfunctionarissen hebben goed zicht op welke registratiegegevens bij welke partij te vinden zijn. Daarnaast zijn de lijntjes tussen de aandachtsfunctionaris en de andere betrokken partijen kort. De verschillende partijen weten de aandachtsfunctionarissen goed te vinden als zij bv. wilden sparren over signalen en in te zetten acties worden gezamenlijk besproken.
- **Registratiesysteem.** Het verschilt erg per organisatie hoe de registraties eruitzien en welke informatie deze bevatten. In sommige gevallen wordt er geen gebruikgemaakt van een registratiesysteem dat voor alle collega's toegankelijk is, maar van eigen notities op de computer van een medewerker. Dit brengt het risico met zich mee dat met het vertrek van een medewerker informatie verloren gaat, of deze informatie niet beschikbaar is als een medewerker uitvalt. Ook kwam het voor dat een organisatie is veranderd van registratiesysteem en de registraties uit het oude systeem niet meer terug kon halen.
- **Privacy.** Signalen van mensenhandel bevatten gevoelige informatie, wat privacyvraagstukken met zich meebrengt. In dit onderzoek is met medewerking van het CBS een dataleveringsstructuur opgezet waarin dit verantwoord kon gebeuren. Toch kost het veel tijd om de benodigde procedures te doorlopen en afspraken vast te leggen.

2.2 Registratie in Utrecht

Ook in Utrecht is een veelheid aan instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel. In tabel 2.2 is per organisatie weergegeven welke vormen van uitbuiting een organisatie signaleert en welke definitie medewerkers daarbij hanteren.

Definities van mensenhandel

In alle definities is sprake van een actie, een doel en een middel van dwang. De partijen uit het veiligheidsdomein gebruiken alleen de juridische definitie zoals vastgelegd in artikel 273f van het strafrechtwetboek, hoewel het ISZW deze definitie iets breder trekt en ook signalen van geringste aanwijzing en ernstige benadeling registreert. Ook FairWork zet signalen van deze laatste categorieën door naar ISZW. ISZW meldt deze cijfers echter niet bij CoMensha. Daardoor worden de cijfers niet meegenomen in de landelijke registratie van CoMensha en ook niet in publicaties van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Niet elke partij schaart gedwongen orgaanverwijdering onder mensenhandel. Daarnaast verschilt het per organisatie in hoeverre de mogelijke vormen van dwang expliciet benoemd worden. Enkele organisatie doen dit aan de hand van voorbeelden, maar noemen geen complete lijst. Ook het feit dat voor minderjarigen geen dwang bewezen hoeft te worden om te spreken van mensenhandel wordt niet in elke definitie benoemt. Ten slotte valt het op dat de Tussenvoorziening alleen mensenhandel registreert als personen zichzelf als slachtoffer zien. Omdat we weten dat dit vaak niet het geval is, leidt dit tot een nauwere definitie.

Tabel 2.2 Vormen van mensenhandel die partijen in regio Utrecht registreren en de gehanteerde definities

Domein	*Organisatie*	*Vormen van uitbuiting*			*Definitie mensenhandel*
		Seksuele uitbuiting	*Criminele uitbuiting*	*Arbeidsuitbuiting*	
Zorg	Moviera	✓	✓	✓	Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, gedwongen criminaliteit en orgaanhandel zijn vormen van mensenhandel. Iemand kan op verschillende manieren gedwongen worden om voor hem/haar te werken. Er kan geweld gebruikt worden, gechanteerd worden of het paspoort is bijvoorbeeld afgepakt.
	Veilig Thuis Utrecht	✓			In de Richtlijn mensenhandel van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie wordt onder mensenhandel het volgende verstaan : Het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Hieronder vallen arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.
	De Tussenvoorziening			✓	Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Registraties mensenhandel betreffen altijd personen die zichzelf als slachtoffer zien.
Veiligheid	Politie (AVIM, DRR)	✓	✓	✓	Mensenhandel is afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
	OM Funtioneel Parket (FP) Arondissementsparket (AP)	✓	✓	✓	Artikel 273f van het strafrechtwetboek, waarvan de eerste categorie: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen.
	RIEC Midden-Nederland	✓	✓	✓	Signalen van mensenhandel, zoals omschreven in artikel 273f Wetboek van Strafrecht
	Inspectie SZW			✓	In de registraties is onderscheid te maken naar: - signalen van mensenhandel: er is sprake van de zogenaamde 'geringste aanwijzing'; - mensenhandel volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht maar zonder dat een vorm van dwang aangetoond kan worden: er is sprake van de zogenaamde 'ernstige benadeling'; - mensenhandel afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
Zorg en veiligheid	Gemeente Utrecht	✓	✓	✓	In Nederland verstaat men onder mensenhandel: het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen, huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten.
	CoMensha	✓	✓	✓	Het rekruteren, vervoeren of huisvesten van een persoon met geweld, dwang, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie (zoals bij minderjarigen en vluchtelingen), met als doel uitbuiting (iemands inkomen ontnemen of niet genoeg inkomen betalen).
	FairWork			✓	Meldingen worden aan de hand van een signalenlijst van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel geclassificeerd als mensenhandel. Signalen van mensenhandel, waarin sprake is van de zogenaamde 'geringste aanwijzing', worden doorgezet aan de Inspectie SZW of de politie (AVIM).

Informatiedeling
Tijdens het verzamelen van de registratiedata voor dit onderzoek liepen we tegen verschillende obstakels aan, die ook relevant zijn voor onderlinge informatiedeling:

- **Registratiesysteem.** In sommige organisaties is het registratiesysteem een belemmering, omdat dit geen 'label' heeft voor mensenhandel of bijvoorbeeld niet voor locatie van uitbuiting. Hierdoor moet men bij sommige organisaties handmatig door de registraties klikken om de juiste casussen eruit te halen, wat een arbeidsintensief proces is.
- **Capaciteit.** Veel organisaties zitten al aan de grenzen van hun capaciteit en hebben daarom geen ruimte om iemand vrij te maken om registratiedata te verzamelen.
- **Privacy.** Signalen van mensenhandel bevatten gevoelig informatie, wat privacy vraagstukken met zich meebrengt. In dit onderzoek is met medewerking van het CBS een dataleveringsstructuur opgezet waarin dit verantwoord kon gebeuren, maar toch kost het veel tijd om de benodigde procedures te doorlopen en afspraken vast te leggen.

2.3 Geregistreerde signalen van mensenhandel

In deze paragraaf bespreken we de registraties van signalen van mensenhandel. We maken hierbij gebruik van registratiedata van een veelheid van instanties. CoMensha, ISZW en Moviera hebben registraties van mensenhandel signalen voor zowel Ede als Utrecht gedeeld. Daarnaast hebben gemeente Ede, Veilig Thuis Gelderland-Midden en politie/AVIM Oost-Nederland signalen over Ede gedeeld. Politie/AVIM Midden-Nederland, Veilig Thuis Utrecht en de Tussenvoorziening hebben tevens signalen over regio Utrecht gedeeld. Het OM, de Belastingdienst, Omgevingsdienst De Vallei (Ede), gemeente Utrecht, Humanitas (Utrecht), Pretty Woman (Utrecht) en het Zorg- en Veiligheidshuis (Utrecht) hebben wel casussen in huis, maar deze hebben we om verschillende redenen niet in het onderzoek mee kunnen nemen. Daarnaast hebben KMar en FairWork geen casussen die terug te leiden zijn tot Ede en slechts één casus die terug te leiden is tot Utrecht. Het RIEC beschikt ten slotte alleen over informatie over casussen waarover de gemeente ook informatie heeft geregistreerd.

Verzamelbestand
In deze paragraaf bespreken we de registratiedata die instanties op ons verzoek hebben gedeeld met het CBS. We verwijzen naar deze dataset als het verzamelbestand. De kwaliteit van data liet niet toe om individuen te herkennen in verschillende registratiebronnen. Hierdoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen op het niveau van het individu, maar doen we uitspraken op het niveau van geregistreerde signalen. Eén casus kan dus meerdere keren voorkomen, als meerdere organisaties hierover een signaal hebben geregistreerd. Vier instanties hebben signalen over Ede ingediend bij het CBS en vier instanties over Utrecht. Ook kan één organisatie meerdere signalen over hetzelfde slachtoffer registreren. Daarnaast hebben we instanties gevraagd om registraties in te dienen over de periode van 2015 tot en met 2019, maar hebben sommige instanties slechts over een deel van deze periode signalen gedeeld. Dit kwam bijvoorbeeld omdat zij in deze periode zijn overgestapt op een ander registratiesysteem en signalen uit het oude systeem niet konden terughalen, of omdat zij niet de capaciteit hadden om over een dergelijk lange periode de signalen op te zoeken. Eén organisatie heeft naast de door ons bevraagde regio's (Ede en regio Utrecht), ook signalen over het gehele politiedistrict Oost-Nederland en Midden-Nederland gedeeld. Deze presenteren we ook, omdat dit leidt tot hoger aantallen en zodoende meer inzicht biedt in slachtoffer- en daderkenmerken. Vanwege deze kanttekeningen zijn de tabellen die worden gepresenteerd in dit hoofdstuk vooral geschikt om conclusies trekken over aantallen signalen, maar harde conclusies over de omvang van mensenhandel in termen van slachtoffers zijn niet mogelijk.

Het totaal aantal gedeelde signalen per regio is weergegeven in tabel 2.3. De meeste signalen zijn gemeld over politiedistrict Oost-Nederland. Binnen district Midden-Nederland komt een groot deel van de signalen uit regio Utrecht.

Tabel 2.3 Gedeelde signalen van mensenhandel naar regio (2015 t/m 2019[1])

Regio	Aantal gedeelde signalen
Midden-Nederland	595
waarvan regio Utrecht[11]	*225*
Oost-Nederland	625
waarvan Ede	*74*
Totaal aantal casussen	**1.220**

1 De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

In tabel 2.4 zijn de signalen uitgesplitst naar vorm van uitbuiting. Meer dan driekwart van de signalen betreft seksuele uitbuiting. In regio Utrecht zijn naar verhouding veel signalen van deze vorm van uitbuiting gemeld. Hoewel er relatief weinig signalen van arbeidsuitbuiting zijn gemeld, valt het op dat deze zich concentreren in Ede.

Tabel 2.4 Gedeelde signalen van mensenhandel per uitbuitingsvorm naar regio (2015 t/m 2019[1])

	Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting
Midden-NL	490	88	*
waarvan regio Utrecht	*182*	*27*	*
Oost-NL	499	89	32
waarvan Ede	*34*	*	*31*
Totaal aantal casussen	989	*	*

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

1 De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

* Cellen met minder dan 10 signalen zijn niet weergegeven, om onthulling te voorkomen.

Andere bronnen

Naast de signalen die zijn ingediend bij het CBS, hebben wij apart geanonimiseerde politieregistraties ontvangen voor regio Utrecht en Ede. In Utrecht gaat het om de meldingen van 2019 en in Ede over de periode van 1 januari 2016 tot en met 21 december 2019 (toen het huidige registratiesysteem in gebruik was). Deze registraties bevatten veel kwalitatieve informatie. We gebruiken deze bronnen dan ook voor de duiding van en ter aanvulling op de kwantitatieve CBS-data. In de politieregistraties van Ede komen 5 slachtoffers en 7 verdachten naar voren. Voor Utrecht is het niet duidelijk om hoeveel slachtoffers het gaat, maar er zijn 88 signalen geregistreerd in 2019. Het gaat om 59 signalen van seksuele uitbuiting, 8 signalen van criminele uitbuiting en 4 signalen van arbeidsuitbuiting. Bij 17 signalen is onbekend welk type uitbuiting het is. Dit heeft ermee te maken dat de registraties worden gecategoriseerd bij het eerste signaal en er dan soms nog weinig informatie beschikbaar is. Uit de inhoudelijke analyse blijkt dat signalen gaan over (il)legaal sekswerk.

Inspectie SZW heeft tevens anonieme registraties direct aan ons aangeleverd. Uit Ede is bij hen één casus van arbeidsuitbuiting bekend is in de onderzoeksperiode (2015 tot en met 2019). In Utrecht zijn in deze periode 10 casussen geregistreerd, waarbij 11 slachtoffers betrokken waren.

2.4 Kenmerken van slachtoffers, daders en facilitators

In deze paragraaf gaan we in op kenmerken van slachtoffers, daders en facilitators. We presenteren telkens eerst de bevindingen op basis van het verzamelbestand. Hierbij beschrijven we de kenmerken van slachtoffers over de gehele dataset, waarin signalen over Ede, regio Utrecht en politiedistricten Midden- en Oost-Nederland zijn opgenomen. Dit doen we om te voorkomen dat de aantallen te klein worden om de anonimiteit van slachtoffers en daders te beschermen. Vervolgens geven we per vorm van uitbuiting een kwalitatieve toelichting aan de hand van de politiedata.

[11] Regio Utrecht bestaat in dit onderzoek uit Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

Kenmerken slachtoffers

Uit het verzamelbestand blijkt dat slachtoffers van mensenhandel over het algemeen jong zijn. In tabel 2.5 is per vorm van uitbuiting de gemiddelde leeftijd weergegeven voor mannen en vrouwen. Slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting zijn gemiddeld twintigers, mannelijke slachtoffers van criminele uitbuiting zelfs tieners (hoewel dit gemiddelde op een klein aantal respondenten is gebaseerd). Slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn gemiddeld wat ouder, namelijk in de dertig.

Tabel 2.5 Gemiddelde leeftijd van slachtoffers naar geslacht en vorm van uitbuiting van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019[1])

	Vrouw	Man	Totaal
Seksuele uitbuiting	24	20	23
Criminele uitbuiting	22	13*	19
Arbeidsuitbuiting	30	33	33

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

[1] De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

* Dit gemiddelde is gebaseerd op een klein aantal slachtoffers.

Een aanzienlijk deel van signalen gaat over minderjarige slachtoffers van mensenhandel (zie tabel 2.6). Bij seksuele uitbuiting is 14% van de slachtoffers minderjarig en bij criminele uitbuiting 11%[12].

Tabel 2.6 Gemiddelde leeftijd van slachtoffers naar geslacht en vorm van uitbuiting van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019[1])

	Meerderjarig	Minderjarig
Seksuele uitbuiting	842	137
Criminele uitbuiting	157	18
Arbeidsuitbuiting	25	*

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

* Weggelaten om onthulling te voorkomen.

[1] De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

Bij 43 (3,5%) van de 1.220 signalen heeft het slachtoffer geen (permanente) verblijfsvergunning. In sommige gevallen maken zij gebruik van de B8/3-procedure, die slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning biedt als zij aangifte doen.

Seksuele uitbuiting

Uit de politiedata blijkt dat de meeste signalen van seksuele uitbuiting gaan over vrouwelijke slachtoffers, hoewel in deze periode in Utrecht ook een grote zaak aan het licht kwam waarbij meerdere jongens en jonge mannen zijn misbruikt[13]. Toch zijn de meeste slachtoffers die in beeld zijn jonge vrouwen, in sommige gevallen minderjarige meisjes. Zij verrichten meestal onvergund sekswerk, hoewel niet bij alle onvergunde sekswerkers sprake is van seksuele uitbuiting. Een profiel dat bijvoorbeeld ook in de signalen naar voren komt is de jonge moeder, die onvergund sekswerk verricht om in haar levensonderhoud en dat van haar kinderen te voorzien. Deze situatie kan zorgwekkend zijn, maar waarschijnlijk is bij dit profiel meestal geen sprake van uitbuiting. Bij vrijwel alle uitbuitingscasussen komt duidelijk naar voren dat het gaat om slachtoffers in een kwetsbare positie, die makkelijk te beïnvloeden zijn. Deze kwetsbaarheid komt door uiteenlopende **(multi-)problematiek**:

- Verstandelijk/psychische beperking (LVB/laag IQ);
- Drugsverslaving;
- Een verleden met seksueel geweld;
- Problematische thuissituatie (bv. weglopen van huis)/woonachtig in een instelling;
- Minderjarigheid;

[12] De lage gemiddelde leeftijd voor mannelijke slachtoffers van criminele uitbuiting in tabel 3.4 lijkt tegenstrijdig met het relatief kleine aantal minderjarigen in tabel 3.5. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat de gemiddelde leeftijd in tabel 3.4 op een klein aantal signalen is gebaseerd, waardoor een signaal met een zeer lage leeftijd relatief veel invloed op het gemiddelde heeft.

[13] https://nos.nl/artikel/2358129-om-utrechters-runden-illegaal-bordeel-en-misbruikten-minderjarige-jongens

- Netwerk van personen met delict gedrag;
- Illegaal verblijf in Nederland;
- Geen beheersing Engelse/Nederlandse taal.

Regelmatig komen slachtoffers binnen bronnen over een langere periode terug in meerdere signalen in verschillende contexten, soms op verschillende plekken in Nederland. Er lijkt dus sprake te (kunnen) zijn van **herhaald slachtofferschap**.

Criminele uitbuiting

Bij de signalen van criminele uitbuiting gaat het vrijwel uitsluitend over mannelijke slachtoffers. Ook bij deze groep is het duidelijk dat misbruik wordt gemaakt van hun kwetsbare positie. Kenmerken die terugkomen in de registraties zijn:

- Verstandelijke/psychische beperking (LVB/laag IQ);
- Drugsverslaving;
- Schulden;
- Minderjarige/kind van uitbuiter.

Arbeidsuitbuiting

Bij de signalen van arbeidsuitbuiting valt op dat het uitsluitend om niet-Nederlandse slachtoffers gaat uit diverse landen in Europa en vooral ook daarbuiten. Er zijn zowel mannen als vrouwen bij en de meesten zijn tussen de 30 en 50 jaar. Het gaat wederom om kwetsbare doelgroepen vanwege (een combinatie van) de volgende factoren:

- Illegaal verblijf in Nederland/asielzoeker;
- Geen beheersing van de Nederlandse/Engelse taal;
- Weinig economisch perspectief in land van herkomst (waardoor slechte arbeidsomstandigheden/loon eerder worden geaccepteerd).

Kenmerken van daders en facilitators

In het verzamelbestand komt weinig informatie naar voren over daders. Van de 81 daders van wie hun leeftijd is opgegeven, is de gemiddelde leeftijd 43 jaar.

Seksuele uitbuiting

Ook bij de politiedata is minder bekend over kenmerken van daders dan over kenmerken van slachtoffers. Uit de registraties blijkt dat daders meestal mannen zijn en dat zij in een deel van de gevallen een romantische relatie hebben met het slachtoffer, of dat in ieder geval zo communiceren naar het slachtoffer. Daders lijken goed te zijn in het manipuleren van slachtoffers, waardoor zij vaak niet het gevoel hebben slachtoffer te zijn. Enkele kenmerken van daders vallen op:

- Verleden van huiselijk/seksueel geweld;
- Betrokkenheid bij andere delicten (mishandeling, oplichting, overvallen, heling, schijnhuwelijk, witwassen).

Naast sociaal emotionele manipulatie komen enkele andere dwangmiddelen naar voren die daders inzetten omwille van seksuele uitbuiting. Zo isoleren zij het slachtoffer en zorgen dat ze contact met haar familie/vrienden verliest en stopt met haar werk/school. Daarnaast kan er sprake zijn van chantage, waarbij vaak gebruikt wordt gemaakt van expliciete foto's of video's die de dader dreigt te delen met anderen. Ook het creëren of in stand houden van een drugsverslaving, mishandeling en beperken van de bewegingsvrijheid worden ingezet. Het doel hiervan is geld verdienen aan het sekswerk dat het slachtoffer uitvoert. Vaak komen daders voor in meerdere signalen over een langere periode, wat een indicatie is van **herhaald daderschap**.

Criminele uitbuiting

Over daders van criminele uitbuiting is weinig bekend. Het lijkt vooral te gaan om mannen. Daarnaast valt de verwevenheid van andere vormen van criminaliteit op. Daders zijn vaak betrokken bij een diversiteit van andere delicten, zoals fraude of geweldpleging. Ook bij criminele uitbuiting lijken daders goed in het uitzoeken van kwetsbare slachtoffers, hoewel zij minder gebruik maken van manipulatie en eer-

der van meer directere vormen van dwang zoals bedreigingen of geweld. Ook het afpakken van identiteitsbewijzen en vrijheidsberoving komen in de registraties voor. In sommige gevallen is het doel direct gewin (diefstal, drugshandel), maar bij andere vormen van uitbuiting is de bijdrage van het slachtoffer meer indirect en vormt deze een onderdeel van een groter geheel van ondermijnende activiteiten (katvanger/geldezel).

Arbeidsuitbuiting
Daders van arbeidsuitbuiting waarover gegevens zijn geregistreerd zijn uitsluitend mannen. De meesten hebben een Nederlandse nationaliteit, maar zijn vaak afkomstig uit een ander land. Bij deze groep lijkt ook sprake te zijn van **herhaald daderschap**, aangezien zij vaak al een strafblad hebben met onder andere mensenhandel delicten.

Facilitators
In de politiedata in Ede komen ook 62 individuen voor die op de een of andere manier betrokken zijn bij de uitbuitingssituatie (maar niet als slachtoffer, verdachte of melder). Dit kan bijvoorbeeld de bestuurder zijn van een voertuig dat mogelijk betrokken is geweest bij mensenhandel of de persoon op wiens naam dit voertuig staat.

2.5 Ontstaan, ontwikkeling en beëindiging van de uitbuitingssituatie

In deze paragraaf gaan we in op het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van een uitbuitingssituatie. Wederom benoemen we eerst wat er uit het verzamelbestand blijkt over de verschillende fases. Vervolgens geven we per vorm van uitbuiting een beschrijving op basis van de politieregistraties.

Bevindingen op basis van het verzamelbestand
In het verzamelbestand is de meest voorkomende relatie tussen dader en slachtoffer een werkgever-werknemer relatie (zie tabel 2.7). Voornamelijk bij arbeidsuitbuiting is de dader de werkgever van het slachtoffer. Ook komt het relatief vaak voor dat de dader de (ex-)partner is van het slachtoffer. Dit is de meest genoemde relatie bij seksuele uitbuiting. In sommige gevallen is de dader ook de vader van het kind van het slachtoffer. Daarnaast wordt genoemd dat de dader de huisbaas van het slachtoffer is, of een kennis, vriend, buur of familie.

Tabel 2.7 Relatie van het slachtoffer naar vorm van uitbuiting (alle vormen, seksuele of arbeidsuitbuiting[1]) van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019[2])

	Alle vormen van uitbuiting		Seksuele uitbuiting		Arbeidsuitbuiting	
	N	*%[3] van alle signalen*	*N*	*%[3] van signalen binnen type*	*N*	*%[3] van signalen binnen type*
Werkgever	43	35.8	13	18.1	29	80.6
Ex-partner	30	25.0	23	31.9	*	*
Huisbaas	30	25.0	*		*	*
Kennis/vriend/ buur/familie	26	21.7	19	26.4	*	*

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.
* Cellen met minder dan 10 signalen zijn niet weergegeven, om onthulling te voorkomen.
1 Criminele uitbuiting wordt niet gepresenteerd omdat de aantallen per cel te laag zijn om onthulling te voorkomen.
2 De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.
3 Dit is het percentage over de signalen waarbij dit gegeven is ingevuld.

Vervolgens leidt een handeling van de dader tot uitbuiting. In he verzamelbestand is de meest voorkomende handeling van daders het tewerkstellen van een slachtoffer, gevolgd door werven, huisvesten en vervoeren (zie tabel 2.8).

Tabel 2.8 Type handeling van de dader naar vorm van uitbuiting (alle vormen of seksuele uitbuiting[1]) van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019[2])

	Alle vormen van uitbuiting		Seksuele uitbuiting	
	N	*%[3] van alle signalen*	*N*	*%[3] van signalen binnen type*
Tewerkstellen	111	74.5	75	80.6
Werven	90	60.4	72	77.4
Huisvesten	66	44.3	36	38.7
Vervoeren	44	29.5	44	47.3

1 Criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting worden niet gepresenteerd omdat de aantallen per cel te laag zijn om onthulling te voorkomen.
2 De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.
3 Dit is het percentage over de signalen waarbij dit gegeven is ingevuld.

Het hangt sterk van de vorm van uitbuiting af welke activiteit het slachtoffer ter verdienste van de dader verricht (zie tabel 2.9). Bij seksuele uitbuiting is er onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van sekswerk. Thuissekswerk springt eruit met 42% van de signalen van seksuele uitbuiting. Seksuele uitbuiting komt tevens vaak voor in de escortbranche (23%). Ook straatsekswerk (9%), prostitutie in clubs en privéhuizen (7%), raamprostitutie (6%) en hotelprostitutie (2%) zijn seksbranches waar tientallen signalen van seksuele uitbuiting zijn geregistreerd. Bij criminele uitbuiting gaan de meeste signalen over drugshandel (39%) of drugssmokkel (27%). Ook diefstal (11%) wordt vaak genoemd. Daarnaast zijn er relatief kleine aantallen van zeer ernstige delicten, variërend van fraude tot doodslag en moord. Ten slotte valt op dat in de typen activiteiten een overlap tussen seksuele en criminele uitbuiting waarneembaar is. Slachtoffers van seksuele uitbuiting worden namelijk ook aangezet tot drugshandel, drugssmokkel en in mindere mate tot ernstige delicten.

Tabel 2.9 Type activiteit van het slachtoffer naar vorm van uitbuiting (seksuele of criminele uitbuiting[1]) van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019[2])

Type activiteit slachtoffer	Seksuele uitbuiting		Criminele uitbuiting	
	N	*%[3] van signalen binnen type*	*N*	*%[3] van signalen binnen type*
Thuisprostitutie	277	42.1	-*	-
Escort	152	23.1	-	-
Straatprostitutie	62	9.4	-	-
Bordeelprostitutie	44	6.7	-	-
Raamprostitutie[4]	37	5.6	-	-
Hotelprostitutie	15	2.3	-	-
Andere seksbranches	36	5.5	-	-
Drugshandel	27	4.1	65	39.2
Drugssmokkel	18	2.7	44	26.5
Diefstal	-	.	19	11.4
Ernstig delict (fraude, ondermijning, geweld, moord, doodslag)	10	1.5	22	13.3

* Cellen met minder dan 10 signalen zijn niet weergegeven, om onthulling te voorkomen.
1 Arbeidsuitbuiting wordt niet gepresenteerd omdat de aantallen per cel te laag zijn om onthulling te voorkomen.
2 De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.
3 Dit is het percentage over de signalen waarbij dit gegeven is ingevuld.
4 Zowel in Ede als in Utrecht is in de onderzochte periode geen locatie voor raamprostitutie. Het gaat hier dus om andere raamprostitutiegebieden in politiedistrict Midden- en Oost-Nederland.
Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

Bevindingen op basis van politieregistraties

Seksuele uitbuiting

In de registraties zien we nog vaak dat een situatie van seksuele uitbuiting **ontstaat** door een loverboy, waarbij een kwetsbaar meisje verliefd wordt op een jongen/man. Hij geeft haar dure cadeaus, zoals geld en parfum en doet grote beloftes over een leuk baantje dat hij kan regelen en hoeveel geld ze daarmee

zal verdienen. Omdat het meisje verliefd is op de jongen stapt ze in eerste instantie vrijwillig in de situatie, waarna hij langzaamaan steeds meer over haar grenzen gaat. Naarmate de situatie **ontwikkelt**, blijken de grote beloftes niet waar te zijn; het leuke baantje blijkt sekswerk te zijn en hij houdt een deel van, of al, het verdiende geld. Het meisje wil de jongen niet teleurstellen en gaat hier soms nog vrijwillig in mee, maar komt steeds meer klem te zitten in de situatie en kan op gegeven niet meer stoppen als zij wil: vrijwillig sekswerk is overgegaan in onvrijwillig sekswerk. Ondertussen zien we vaak dat de uitbuiter verschillende dingen doet om het meisje afhankelijk van hem te maken. Zo isoleert hij het slachtoffer van familie en vrienden en laat haar stoppen met werk/school. Ook beperkt hij steeds meer haar bewegingsvrijheid door haar niet meer alleen ergens heen te laten gaan. In sommige gevallen levert hij drugs aan het meisje, waardoor zij verslaafd raakt of blijft en afhankelijk wordt van de uitbuiter om drugs te verkrijgen. De situatie wordt meestal **beëindigd** wanneer deze in beeld komt bij instanties. Dit gebeurt slechts zelden door een melding van het slachtoffer zelf. Vaak zijn het mensen in de omgeving van het slachtoffer die de situatie bij instanties melden, bijvoorbeeld een collega sekswerker, buren in verband met overlast, school of ouders. In enkele gevallen komt de situatie aan het licht doordat fysieke verwondingen worden opgemerkt. Als een uitbuitingssituatie eenmaal in beeld is gekomen, wil het slachtoffer vaak echter nog geen bemoeienis van hulpverleners. Hierbij zijn herhaaldelijke handreikingen om de situatie te beëindigen van belang.

Naast het loverboyverhaal zijn er ook signalen van uitbuitingssituaties die minder geleidelijk ontstaan. Hierbij is meteen sprake van dwang, bijvoorbeeld doordat een uitbuiter over expliciete foto's beschikt en het slachtoffer hiermee chanteert. Ook bij zeer kwetsbare slachtoffers, zoals drugsverslaafden of slachtoffers met een verstandelijke beperking, is er vaak al snel sprake van dwang. Deze slachtoffers willen vaker meteen al uit de situatie komen, maar werken soms alsnog niet mee aan hulpverlening uit angst voor hun uitbuiter. Zij komen bij politiecontroles vaak erg angstig over.

Criminele uitbuiting

Het beeld van criminele uitbuiting dat naar voren komt uit de signalen is erg divers. Er komt criminele uitbuiting voor gericht op diefstal, mensensmokkel, drugshandel/-smokkel, maar het meest voorkomende profiel is dat van de geldezel/katvanger. Hierbij wordt een kwetsbare persoon (drugsverslaafde, schuldenaar, LVB) gevraagd om een product op zijn/haar naam te zetten dat vervolgens voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Uit de signalen komt naar voren dat dit in Utrecht gaat over een telefoonabonnement, bankrekening of een woning, maar het kan ook gaan over een auto of de gehele identiteit van het slachtoffer. Vaak lijkt het voor het slachtoffer niet zoveel voor te stellen en heeft hij/zij niet door waar die zich in mengt. Deze vorm van criminele uitbuiting komt vaak in beeld bij instanties door een melding van het slachtoffer of iemand uit diens omgeving, of een melding van een oplettende winkel-/bankmedewerker. Omdat het een vrij subtiele vorm van uitbuiting is die in veel gevallen weinig direct merkbare gevolgen voor het slachtoffer heeft, is het echter ook goed buiten beeld van instanties te houden.

Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting komt het minst vaak voor in de signalen, waardoor we hier minder informatie over hebben. Wel valt het op dat het vaak om niet-Nederlandse slachtoffers gaat, die soms illegaal in Nederland verblijven of in Nederland asiel zoeken. Slachtoffers zijn onder valse voorwendselen naar Nederland gekomen of gesmokkeld en bevinden zich in Nederland in een zeer kwetsbare positie. Dit wordt nog versterkt als zij geen Nederlands of Engels spreken. Signalen die worden opgepikt zijn: geen contract in eigen taal; loon wordt niet (volledig) uitbetaald of is erg laag; huisvesting is slecht en/of op de werkplek; lange werkdagen; en bedreigingen. Waar vormen van dwang bij seksuele en deels ook bij criminele uitbuiting veelal zijn gericht op sociaal-emotionele manipulatie, gaat het bij arbeidsuitbuiting over minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging met geweld/de dood, gebruik van geweld of vrijheidsontneming. Opvallend is dat ondanks de kwetsbare juridische positie van deze groep, meldingen vaker dan bij de ander vormen van uitbuiting worden gedaan door slachtoffers zelf, met name bij hulpverleningsinstanties. Daarnaast komt arbeidsuitbuiting aan het licht door handhavingscontroles.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Gemeentelijke context

Ede

3

3 Gemeentelijke context in Ede

3.1 Inrichting van het veld

In het bestuursakkoord 2018-2022 van de gemeente Ede wordt de aanpak van uitbuiting als aandachtpunt genoemd.[14] Partijen uit het veiligheids- en zorgdomein werken samen om dit te realiseren, zodat er zowel aandacht is voor de inzet van repressieve instrumenten als voor zorgverlening aan slachtoffers. In 2020 legde de gemeente haar aanpak mensenhandel vast.

Signalering

De aanpak wat betreft signalering is vastgelegd in een meldroute voor signalen van mensenhandel. Deze meldroute is schematisch weergegeven in figuur 3.1. Als er geen signalen van mensenhandel zijn, wordt een zaak regulier verrijkt binnen het team Ondermijning. Als onderdeel van deze meldroute zijn twee aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangesteld. In de meldroute wordt onderscheid gemaakt tussen acute signalen en reguliere signalen. Bij acute signalen is direct handelen nodig en dient de signalerende partij contact op te nemen met de politie/AVIM, de zorgcoördinator mensenhandel van Moviera en de aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente. Zij zorgen gezamenlijk dat een volledig beeld ontstaat van de casus, waarna de aandachtsfunctionaris de regie houdt en verdere acties uitzet. Reguliere signalen dienen gemeld te worden bij een aandachtsfunctionaris mensenhandel, die de casus verrijkt en ook hier de regie houdt indien aanvullende acties nodig zijn. Acties worden uitgezet bij relevante partijen zoals AVIM, politie, het Prostitutie Controle Team (PCT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) of Omgevingsdienst De Vallei (ODDV). Ook kan een casus worden ingebracht bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC).

Figuur 3.1 Doorverwijzingsstructuur voor signalen van mensenhandel in de gemeente Ede

Bron: Meldroute signalen mensenhandel van de gemeente Ede

In tabel 3.1 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste partijen die zich bezighouden met mensenhandel in Ede. Deze partijen werken samen om proactief signalen van uitbuiting op te halen. Zo maakt het Prostitutie Controle Team afspraken met sekswerkers zonder vergunning om te controleren of er mogelijk sprake is van mensenhandel. Ook voert de gemeente in het kader van het Ariadne project[15] integrale controles uit op vakantieparken om ondermijnende criminaliteit (en mogelijk voorkomen van uitbuiting) in beeld te brengen en aan te pakken. Hierbij zijn naast de gemeente onder andere de politie, ISZW en ODDV betrokken. Daarnaast maakt de gemeente analyses van sectoren met een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting zorgen voor een gerichtere inzet van handhavingsmaatregelen.

[14] Ruimte voor Ede. Bestuursakkoord 2018 – 2022 (p.40). Verkregen van: https://www.ede.nl/bestuur-en-organisatie/bestuursakkoord-2018-2022
[15] https://www.ariadneproject.nl/

Tabel 3.1 Partijen die betrokken zijn bij de signalering en bestrijding van mensenhandel in Ede

Domein	Kerntaak (of één van de kerntaken)	Geen kerntaak
Zorg	• Moviera • Sociale wijkteams • Veilig Thuis	• Jeugdzorg, begeleid wonen, dagbesteding (Juventum, Pluryn, Pactum, Homerun, LLC, De Schakels, Karakter) • Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (azc Wageningen) • VluchtelingenWerk • Leger des Heils • Punt26
Veiligheid	• FairWork • Openbaar Ministerie (Functioneel Parket en Arrondissementsparket Oost-Nederland) • Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) • Prostitutie Controle Team (PCT) • Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) • Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) • Belastingdienst • KMar • Politie • Gemeentelijk Team Ondermijning • Gemeentelijk Interventieteam • Omgevingsdienst De Vallei (ODDV) • Veilig Thuis	• Particuliere beveiligers (van vakantieparken)
Anders	• CoMensha	• Kamer van Koophandel • Onderwijs (Vester, De Toekomst, Dulon, Aeres, ROC) • Rijksdienst voor Ondernemend Nederland • Gemeentelijke loketten, gebiedsmakelaars, buurtprofessionals, re-integratieprofessionals, schuldhulpverleners, maatschappelijk werkers • Hotelreceptiemedewerkers • Medewerkers van uitzendbureaus • Restauranteigenaren

Deze tabel is tot stand gekomen in overleg tussen Regioplan, gemeente Ede en de instanties die deelnamen in de klankbordgroep.

Preventie

Op het gebied van preventie zet de gemeente Ede in op drie actielijnen. De eerste actielijn is *het versterken van weerbaarheid en het vergroten van bewustwording*. Er wordt ingezet op digitale weerbaarheid door kinderen van 8 tot 12 jaar het cyberhackspel *Hackshield*[16] te laten spelen. Daarnaast verzorgt het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) weerbaarheidstrainingen voor diverse leeftijden. Tijdens het schrijven van dit rapport is er ook een expositie genaamd Open Je Ogen[17] in de stad, die is gericht op het bevorderen van bewustzijn over mensenhandel. Middels berichten op sociale media brengt de gemeente deze tentoonstelling onder de aandacht.

De tweede actielijn is het *opwerpen van preventieve barrières tegen mensenhandel*. Deze barrières zijn met name gericht op het voorkomen van daderschap en recidive. Barrières kunnen bestaan uit bestuurlijke interventies, zoals het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) om beter te kun-

[16] https://joinhackshield.com/
[17] https://www.comensha.nl/open-je-ogen/openyoureyes/

nen handhaven (o.a. een vergunningsplicht voor sekswerkers). Daarnaast wordt ingezet op het voorkomen van herhaald daderschap door actieve signalering. Hierbij worden naast de aandachtsfunctionarissen ook Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en het Prostitutie Controle Team (PCT) ingezet. Andere partijen die een rol kunnen spelen in de signalering van mensenhandel worden getraind op het herkennen van signalen. Hierbij valt te denken aan handhavers en toezichthouders, adrescontroleurs, medewerkers van publieksbalies, zorgprofessionals en professionals in het sociaal en veiligheidsdomein.

De derde actielijn binnen het preventiebeleid van de gemeente Ede is gericht op het bieden van *toegankelijke, laagdrempelige en slachtoffergerichte ondersteuning aan slachtoffers* van mensenhandel. De gemeente zet hierop in door capaciteit van de zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel te subsidiëren, zodat de zorgcoördinator mee kan naar eventuele controles en hierbij slachtoffers kan ondersteunen.

3.2 Aandachtsgebieden

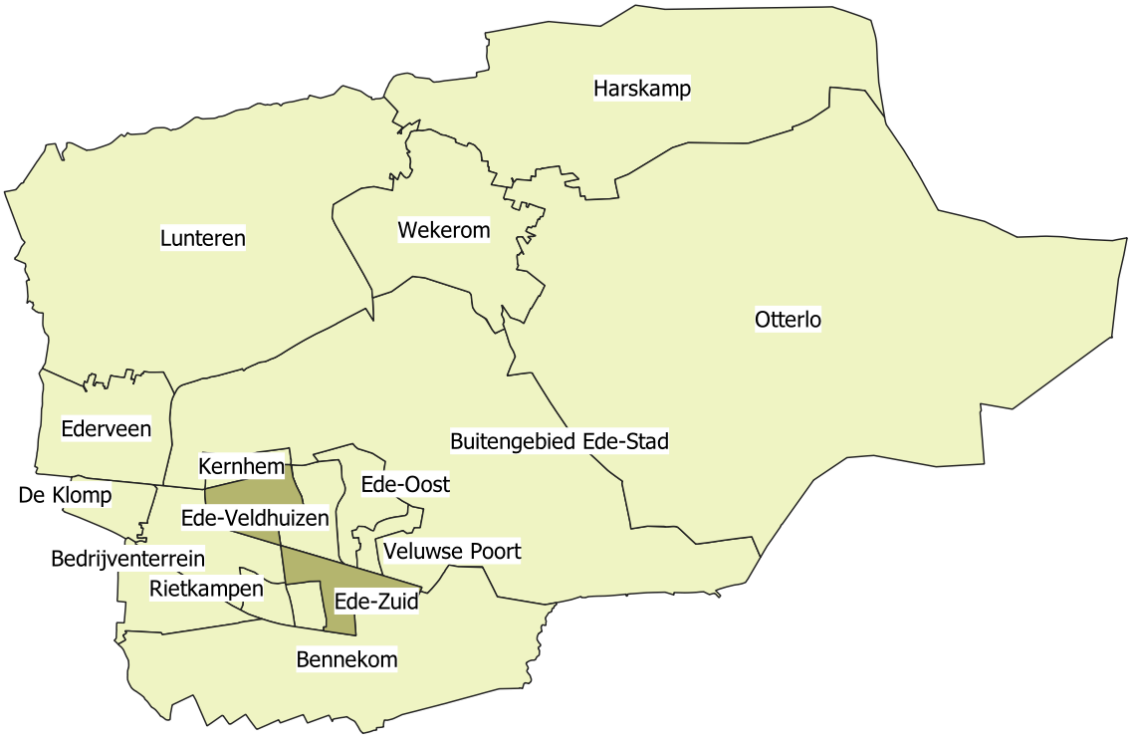
Om gericht onderzoek te doen hebben we samen met de gemeente Ede aandachtsgebieden geselecteerd waarvan er bij de gemeente signalen zijn binnengekomen die mogelijk wijzen op mensenhandel. Om zicht te krijgen op seksuele uitbuiting hebben we gekozen om de onderzoeksactiviteiten specifieke te richten op minderjarigen in zorginstellingen. Voor criminele uitbuiting is gekozen voor een wijkgericht aanpak, waarbij Veldhuizen en Ede-Zuid zijn aangemerkt als aandachtsgebieden. Voor arbeidsuitbuiting is gekozen voor een plaats waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn, namelijk de Edese vakantieparken.

Aandachtsgebied seksuele uitbuiting: minderjarigen in zorginstellingen
Samen met de gemeente Ede is besloten om ons te richten op seksuele uitbuiting van minderjarigen die in zorginstellingen verblijven. Het gaat hierbij om instellingen waar jongeren tussen de 12 en 18 jaar verblijven. Deze jongeren zijn vrijwillig of gedwongen uit huis geplaatst vanwege uiteenlopende problematiek (o.a. psychische of gedragsproblemen, lichte verstandelijke beperking (LVB), verstoorde relatie met de ouders). In de meeste gevallen is het een zogeheten driemilieuvoorziening, waarbij aandacht is voor wonen, onderwijs en vrije tijd. Bij deze voorzieningen is 24 uursbegeleiding aanwezig. Voor elke jongere wordt een persoonlijk behandelplan opgesteld door orthopedagogen en therapeuten. Er zijn zowel open als gesloten groepen bij deze instelling en jongeren gaan wanneer dat mogelijk is in het weekend naar huis. De jongeren in deze instellingen zijn kwetsbaar en beïnvloedbaar, waardoor zij verhoogd risico lopen om uitgebuit te worden uitbuiting. Om hier zicht op te krijgen hebben we vijf individuele gesprekken gevoerd met (zorg)professionals. Zij zijn werkzaam bij Moviera, Leger des Heils, Pluryn, AVIM en de gemeente (voor een lijst met geïnterviewden, zie bijlage 2).

In Ede is geen tippelzone of raamprostitutie. De slachtoffers van seksuele uitbuiting in Ede zullen daarom voornamelijk in de onvergunde seksbranche in woningen tewerkgesteld worden.

Aandachtsgebied criminele uitbuiting: wijken Ede-Veldhuizen en Ede-Zuid
In figuur 3.2 is een kaart van Ede weergegeven met daarop in het donkergroen de wijken Veldhuizen en Ede-Zuid. We hebben groepsgesprekken gevoerd met professionals die actief zijn in deze wijken. Bij de gesprekken waren professionals aanwezig die mogelijk zicht hebben op signalen van seksuele uitbuiting, zoals wijkagenten, jongerenwerkers en hulpverleners (voor een volledige en geanonimiseerde lijst van geïnterviewden, zie bijlage 2).

Figuur 3.2 Kaart van Ede met de wijken Ede-Veldhuizen en Ede-Zuid in het donkergroen



Om beter zicht te krijgen op de context van deze wijken gaan we kort in op enkele sociaal-demografische kenmerken. Volgens de Leefbaarometer is de leefbaarheid in deze wijken sinds 2002 toegenomen van ruim voldoende naar goed, maar blijft deze nog iets achter bij de meeste andere wijken.[18] Verder is het aandeel koopwoningen in Veldhuizen en Ede-Zuid iets lager dan gemiddeld in Ede (zie tabel 3.2). De arbeidsmarkparticipatie is bijna even hoog als het Edese gemiddelde. Het aandeel WMO-cliënten en bijstand ontvangers is eveneens bijna gelijk aan het Edese gemiddelde. Op basis van de demografische kerncijfers lijken deze wijken redelijk gemiddeld.

Tabel 3.2 Sociaal-demografische kenmerken van Ede, Ede-Veldhuizen en Ede-Zuid

	Leefbaarheid	% koop-woningen	Netto arbeidsmarkt-participatie	% WMO-cliënten	% bijstand ontvangers
Ede	Zeer goed	65%	72%	6%	2%
Ede-Veldhuizen	Goed	54%	66%	7%	4%
Ede-Zuid	Goed	44%	70%	6%	4%

Bronnen: Leefbaarheid: Leefbaarometer 2018[19]; overige kolommen: CBS Kerncijfers wijken en buurten 2019[20]

Aandachtsgebied arbeidsuitbuiting: vakantieparken

In Gelderland zijn ongeveer 700 vakantieparken, bijna de helft van alle vakantieparken in Nederland.[21] In Ede alleen zijn er al 37 vakantieparken.[22] Een klein deel van de vakantieparken slaagt er niet in om toeristen te blijven trekken (ze zijn niet 'vitaal'). Deze parken zijn kwetsbaar voor bezetting door een ander type gasten dat op zoek is naar een rustige plaats om illegale activiteiten uit te voeren. Naarmate de aanwezigheid van het laatste type gasten toeneemt, wordt een vakantiepark steeds meer het speelveld

[18] https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Wijk&gemeente=GM0228
[19] https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie
[20] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/31/kerncijfers-wijken-en-buurten-2019
[21] https://www.gelderland.nl/Gemeenten-en-samenwerken/weerbaarheid/Aanpak-vakantieparken-Ariadne-project
[22] In 2019, volgens het Ruimtelijk ontwikkelingskader Recreatieparken van de gemeente Ede, zie: https://www.vitalevakantieparken.nl/Downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1726368

van ondermijnende criminaliteit en nemen de veiligheid en de leefbaarheid af.[23] Om deze neerwaartse spiraal te doorbreken zijn er verschillende initiatieven om vakantieparken vitaal te houden. Op de Veluwe (waar 500 van de 700 Gelderse parken liggen) is het programma Vitale vakantieparken opgericht om de Veluwse vakantieparken te ondersteunen bij het vormen van een toekomstplan en het financieel gezond houden van hun bedrijf.[24] In Gelderland is tevens het Ariadne project actief. Het Ariadne project is een samenwerkingsverband tussen de provincie Gelderland, Gelderse gemeenten, politie en het OM. In het kader van dit project voeren de betrokken partijen sinds januari van 2019 voor een periode van vier jaar integrale controles uit op vakantieparken in Gelderland. We mochten bij zo'n controle aanwezig zijn en gebruiken dat vakantiepark als casus voor arbeidsuitbuiting.

De gemeente heeft tijdens deze controle 90 personen die te lang op het vakantiepark verbleven ingeschreven op het vakantieadres.[25] Zij ontvangen een brief met daarin een termijn om een nieuwe woning te vinden. ISZW heeft tijdens de controle enkele serieuze signalen van arbeidsuitbuiting opgevangen en doet hier verder onderzoek naar. De politie trof tevens personen met een strafblad aan op het park en heeft boetes uitgedeeld voor autorijden zonder rijbewijs.[26] Uit de media blijkt dat deze resultaten niet uitzonderlijk zijn en dat ook bij andere controles op Edese vakantieparken een concentratie van ondermijnende activiteiten aangetroffen is.[27]

Op 19 april 2021 zijn we aanwezig geweest bij een vakantieparkcontrole in Ede om de aanpak te observeren en arbeidsmigranten te interviewen. Hierbij moet wel vermeld worden dat de duidelijkste gevallen van arbeidsuitbuiting niet bij ons terechtkwamen, omdat zij direct doorverwezen worden naar ISZW. Dit was het geval bij één casus van arbeidsuitbuiting en enkele personen die onder het minimumloon verdienden. Omdat de arbeidsmigranten vaak op weg zijn naar hun werk en al lang zijn opgehouden door de andere onderdelen van de controle, hebben zij veel haast. Niet iedereen wil daarom meedoen aan een interview en met de geïnterviewden die wel mee willen doen, is het interview gehaast en maken we tijdens het interview een selectie van de belangrijkste vragen. Het interview werd afgenomen in een aparte tent, waardoor er voldoende privacy was en andere aanwezigen of bijvoorbeeld de parkbeheerder het gesprek niet konden horen. De vragen die we stellen zijn gebaseerd op de indicatorenlijst van het Nationaal Verwijzingsmechanisme (NVM)[28] en zijn bedoeld om te kijken of de geïnterviewde signalen van arbeidsuitbuiting vertoont.

3.3 Aanpak van mensenhandel

In deze paragraaf bespreken we de aanpak van mensenhandel aan de hand van gesprekken met betrokken professionals (zie bijlage 2 voor een overzicht). We bespreken dit voor seksuele en criminele uitbuiting samen, omdat in de aanpak van deze fenomenen veel overlap zit. De aanpak van arbeidsuitbuiting bespreken we apart. Deze beschrijving van de aanpak gaat over de aandachtsgebieden en is gebaseerd op de gesprekken die in deze gebieden hebben plaatsgevonden (zie paragraaf 2.2).

Aanpak seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting

Bij de beschrijving van de aanpak van seksuele en criminele uitbuiting gaan we in op de registratie van signalen en de acties die worden ondernomen. Daarnaast gaan we in op de manier waarop betrokken partijen samenwerken. We eindigen deze paragraaf met een aantal knelpunten die een belemmering kunnen vormen voor het zicht op seksuele en criminele uitbuiting.

Signalering en registratie

Alle signalen van seksuele en criminele uitbuiting die worden opgevangen door professionals worden door hen in interne systemen geregistreerd en zo concreet mogelijk in kaart gebracht. Ook vermoedens

[23] https://www.vitalevakantieparken.nl/Over+ons/Programma+Vitale+Vakantieparken/default.aspx
[24] https://www.vitalevakantieparken.nl/Over+ons/doelstelling/default.aspx
[25] https://www.ede.nl/nieuws/einde-controledag-recreatieterrein-het-bospark
[26] https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/6880215/90-mensen-blijken-illegaal-te-wonen-op-Bospark-Ede
[27] https://www.edestad.nl/112/misdaad/674306/grote-controle-actie-op-edese-vakantieparken
[28] Zie de signalenlijst die wordt gebruikt in het aanmeldingsformulier van CoMensha: https://www.comensha.nl/onze-helpdesk/aanmelden-van-slachtoffers/

van uitbuiting worden hierbij geregistreerd; bij 'kleine' signalen wordt geprobeerd meer achtergrondinformatie te verzamelen. Een hulpverleningsorganisatie geeft met betrekking tot seksuele uitbuiting bijvoorbeeld aan dat elk contact met externen over vermoedens geregistreerd wordt. Volgens professionals is het bij de registratie van belang om een onderscheid te maken tussen vermoedens en concrete signalen. Regelmatig doen er namelijk onder professionals verhalen de ronde van seksuele of criminele uitbuiting zonder dat duidelijk is waar de signalen vandaan komen.

Uitwisseling signalen en informatie

Signalen van seksuele en criminele uitbuiting worden doorgegeven aan de politie en vervolgens wordt de casus verrijkt met informatie van de melder, de politie en eventuele andere betrokken professionals. De betreffende persoon wordt bijvoorbeeld opgezocht in politiesystemen of in de BRP. De aandachtsfunctionaris heeft hierbij de regie. Ook bespreken betrokken partijen onderling hun vermoedens van uitbuiting. Dit gebeurt vaak bilateraal, omdat professionals elkaar onderling goed weten te vinden.

Een belangrijke afweging voor hulpverleningsorganisaties wat betreft seksuele uitbuiting hierbij is in hoeverre informatie van het vermeende slachtoffer gedeeld kan worden met politie. Hierbij staat het belang van die persoon centraal. In principe wordt informatie alleen gedeeld in overleg en met toestemming van het slachtoffer. Wanneer een professional zonder medeweten van het slachtoffer contact opneemt met de politie, kan dit namelijk negatieve gevolgen hebben voor de vertrouwensband. Als de uitbuiting echter nog gaande is en er sprake is van een gevaarlijke situatie, wordt zo snel mogelijk de politie ingelicht, ook zonder toestemming van het slachtoffer. Het beëindigen van de uitbuiting heeft op dat moment de eerste prioriteit.

Acties

Als de politie signalen van seksuele of criminele uitbuiting binnenkrijgt, is een mogelijke vervolgactie dat een wijkagent langsgaat om te posten. Uiteindelijk kunnen politie en gemeente besluiten om een gezamenlijke actie uit te voeren door bijvoorbeeld het betreffende huis binnen te vallen. Het gaat hier vaak om een integrale actie waarbij ook Moviera aanwezig is. Centraal in de aanpak en in de samenwerking van **criminele uitbuiting** staat de 'groepsaanpak' gericht op jongeren. Het gaat hier om de Plusminmeemethode[29] die de gemeente samen met de organisatie Straatcontact heeft opgezet. In alle situaties waarin sprake is van groepsgedrag in de openbare ruimte en criminaliteit of overlast opvalt, wordt besproken welke rol alle individuen hebben, en wordt geprobeerd de 'kopstukken' in beeld te krijgen. Regelmatig worden casussen gezamenlijk inhoudelijk besproken. Jongerenwerkers vervullen hierbij een belangrijke rol.[30] Zij stellen dat zij vooral gericht zijn op preventie en het opbouwen van duurzame relaties. Hierbij is het van belang om het gesprek aan te gaan met het vermoedelijke slachtoffer, om meer zicht te kunnen krijgen op de mogelijke uitbuitingssituatie. Jongerenwerkers proberen bijvoorbeeld het gesprek aan te gaan met de jongeren wanneer zij 'op de uitkijk' staan. Het is echter lastig om een vertrouwensband op te bouwen en dit kost veel tijd.

Jongerenwerker: *"Dat criminele uitbuiting er is, zeker weten. Maar om er de vinger op te leggen, dat is lastig. Het begint bij het signaleren, en dat moeten we zo veel mogelijk delen met onze contacten in de wijk. Daar ligt de focus op bij ons."*

Binnen de aanpak mensenhandel van de gemeente is een meldroute voor de signalering van mensenhandel opgenomen. De aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Wat betreft seksuele uitbuiting komen de meeste signalen via Veilig Thuis Gelderland Midden of via wijkteams binnen bij deze aandachtsfunctionaris. Ook komen signalen binnen via het gemeentelijke Interventieteam en meldpunt Meld Misdaad Anoniem. De zorgcoördinator mensenhandel van Moviera wordt hierbij betrokken en gevraagd mee te denken over mogelijke vervolgstappen. Daar-

[29] https://www.straatcontact.nl/pg-29326-7-95277/pagina/methode_straatcontactnl.html

[30] Samen met Bureau Beke is bijvoorbeeld project 'Rising Stars' ontwikkeld. Dit project is erop gericht om te voorkomen dat jongeren uit beeld vallen van politie, BOA's en jeugdwerkers, en om criminaliteit onder deze groep te verlagen.

naast is er sprake van een screeningsoverleg met als deelnemende partijen AVIM, de ketenregisseur gemeente Arnhem, zorgcoördinatoren en recentelijk ook Veilig Thuis. Maar volgens respondenten wordt daar vooral casuïstiek uit Arnhem besproken en zijn er nog geen casussen uit Ede besproken. Dit komt doordat deze al besproken worden op het lokale ondermijningsoverleg.

Samenwerking

Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking in Ede op het gebied van aanpak van seksuele en criminele uitbuiting. Zij vinden dat de lijnen tussen de betrokken organisaties, waaronder AVIM, jongerenorganisaties, huismeesters, Moviera, RIEC, de plaatselijke politie (wijkagenten), de gemeente en Veilig Thuis, kort zijn. Wanneer bijvoorbeeld de jongerenwerker of woonconsulenten signalen van uitbuiting opvangen, nemen zij direct contact op met de wijkagent om eventuele vervolgstappen te bespreken.

Partijen hebben onderling regelmatig contact, bijvoorbeeld over het uitwisselen van vermoedens van criminele of seksuele uitbuiting. Ze bespreken of anderen signalen herkennen en of iets op meerdere plekken speelt. Signalen van uitbuiting worden ook altijd op het lokale ondermijningsoverleg besproken met partners als politie, toezicht, omgevingsdienst, RIEC en adrescontrole. Regelmatig komen organisaties samen in overleggen, om casussen en signalen uit de wijk te bespreken. Voor criminele uitbuiting zijn de belangrijke betrokken organisaties Veilig Thuis, Iris verslavingszorg, CJG, de gemeente, huismeesters van flatgebouwen of appartementencomplexen, jongerenwerkers en de wijkagent. Voor seksuele uitbuiting zijn daarnaast Moviera, zorginstelling Pluryn, AVIM en het Leger des Heils relevante partijen.

Jongerenwerker: *"Alles wat opvalt, deel je zo veel mogelijk om zicht te krijgen en te checken of het herkend wordt door partners."*

Doordat er regelmatig onderling overleg is, is de drempel laag om contact met elkaar op te nemen. Vaak gaat het om telefonisch contact, en worden afspraken per mail vastgelegd. Bij urgente zaken is er daarnaast/daarna ook altijd sprake van face-to-facecontact. De aandachtsfunctionaris mensenhandel heeft hierbij de regie.

De wijkagent zegt ook dat sprake is van een nauwe samenwerking met huismeesters. Huismeesters vangen veel op van wat er speelt in (huur)woningen. Hierdoor hebben zij goed zicht op mogelijke signalen. Er komen bij de huismeesters dan ook regelmatig signalen binnen van die groep. Als zij een situatie niet vertrouwen, nemen ze direct contact op met de wijkagent en wordt de situatie gezamenlijk opgepakt; bijvoorbeeld wanneer zij opmerken dat een huis verloedert en de zoon mogelijk criminele activiteiten uitvoert in de woning, terwijl zijn moeder grip op de situatie verliest.

Aanpak arbeidsuitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aanpak van arbeidsuitbuiting onder arbeidsmigranten die op vakantieparken verblijven. Dit doen we aan de hand van observaties tijdens een vakantieparkcontrole.

Signalering en registraties

Om zicht te krijgen op arbeidsuitbuiting in Ede voert de gemeente samen met haar partners handhavingscontroles uit. Met name Omgevingsdienst De Vallei (ODDV) en ISZW zijn hierbij belangrijke partners. Team Adrescontrole van de gemeente controleert of arbeidsmigranten zijn geregistreerd op het adres waar zij verblijven en team Handhaving controleert onder andere vergunningen van uitzendbureaus. Daarnaast is ODDV verantwoordelijk voor de handhaving van bouwwetgeving, waaronder permanente bewoning van vakantieparken. Zij zijn vaak aanwezig op vakantieparken en controleren gericht arbeidsmigranten, die zij lokaliseren aan de hand van buitenlandse nummerborden en busjes van uitzendbureaus. Dit doen zij om te achterhalen hoe lang arbeidsmigranten op een vakantiepark verblijven en of hun verblijfsduur binnen de vergunningseisen voor vakantieparken past. Ook de politie voert controles uit en voorziet de gemeente en ODDV waar nodig van aanvullende informatie over een casus. ISZW voert ook controles uit en wordt door partijen zoals de politie, gemeente en ODDV betrokken als

er arbeidsuitbuiting wordt gesignaleerd. De gemeente en ODDV registreren beiden signalen intern, maar deze blijken niet altijd even makkelijk terug te vinden en niet voor alle medewerkers toegankelijk. Hierdoor bestaat het risico dat als bepaalde medewerkers uit dienst gaan, de signalen niet meer goed terug te vinden zijn.

Acties

Naast de doorlopende controles door verschillende instanties afzonderlijk, wordt in Ede ook af en toe een integrale vakantieparkcontrole gehouden om het zicht op arbeidsuitbuiting (en andere ondermijnende activiteiten) te verbeteren en hierop ook meteen actie te ondernemen. Het Ariadne project, gemeente Ede, politie, ISZW en de Belastingdienst controleren dan gezamenlijke de bewoners en voertuigen op een vakantiepark. Maatschappelijke opvang nam bij de controle die wij observeerden ook deel om personen te begeleiden naar een andere woning als zij daar behoefte aan hebben. De controle wordt gecoördineerd door het Ariadne project en heeft als doel om te controleren of personen recreatief op het park verblijven. Als personen langer dan 180 dagen achtereenvolgend het recreatiepark als woonhuis gebruiken, wordt het adres aangemerkt als hoofdadres. Een groep die vaak te lang op een vakantiepark verblijft zijn de arbeidsmigranten. De bewoning is dan in strijd met het bestemmingsplan (recreatie) en de bewoner moet de woning verlaten. Naast permanente bewoning is er tijdens de controle aandacht voor criminele activiteiten en worden openstaande boetes en belastingschulden gevorderd. Hiertoe worden ook identiteitspapieren en nummerborden van auto's gecontroleerd. De controle is echter niet alleen gericht op het achterhalen of o.a. arbeidsmigranten een overtreding begaan, maar er is ook aandacht voor hun leefomstandigheden en signalen van arbeidsuitbuiting op het gebied van werk en huisvesting.

De controle begint om 4:30, zodat ook de personen die al vroeg naar hun werk gaan gecontroleerd kunnen worden. De controlestraat is zo opgebouwd dat de aanwezige partijen zijn opgesteld in tenten langs de centrale toegangsweg. Iedereen die het park verlaat moet zo langs de controleposten. Na de ochtendspits gaan er ook toezichthouders het park op om de personen die nog in hun woning aanwezig zijn te controleren en waar nodig door te sturen naar een controlepost. Bij elke controlepost wordt de persoon doorgestuurd naar de volgende relevante post, totdat deze persoon een controlebewijs ontvangt en het park mag verlaten. Eerst worden de identiteitspapieren gecontroleerd en wordt door een handhaver een korte vragenlijst afgenomen over zaken als het verblijf op het vakantiepark, het woonadres, werk, de financiële situatie en eventueel het voertuig. Als hieruit blijkt dat de persoon te lang op het vakantiepark verblijft en hier niet is ingeschreven, wordt deze doorgestuurd naar de tent van de gemeente waar zij terplekke worden ingeschreven in de GBA op het adres van het vakantiepark. Zij ontvangen vervolgens een brief op dit adres waarin staat uitgelegd dat het niet toegestaan is om permanent op dit adres te verblijven en waarin is aangegeven op welke termijn zij de woning dienen te verlaten. Als er acute signalen van arbeidsuitbuiting blijken uit de eerste check, wordt de persoon doorverwezen naar de stand van ISZW voor verder onderzoek. Voor indicaties van andere illegale praktijken of achterstallige betalingen zijn de politie en de Belastingdienst aanwezig.

In de provincie Gelderland en ook in Ede worden met enige regelmatig dergelijke controles uitgevoerd. Zo proberen de betrokken partijen te voorkomen dat vakantieparken hotspots voor criminele activiteiten worden. Door een gezamenlijke aanpak in te zetten, wordt tevens getracht het waterbedeffect te voorkomen. Als er op alle vakantieparken in de regio controles worden gehouden bij signalen van criminele activiteiten, wordt het moeilijker voor onwelwillende personen om hun criminele activiteiten simpelweg voort te zetten in een vakantiepark in de aangrenzende gemeente. Door arbeidsmigranten in te schrijven in de gemeente, heeft de gemeente eveneens meer zicht op wie zich in de regio bevindt. Ook al is de inschrijving op het vakantiepark slechts tijdelijk, het biedt de arbeidsmigranten voor die tijd wel een postadres in de gemeente. Dit stelt hen in staat om zaken te regelen zoals het aanvragen van een ID-kaart en maakt ze bereikbaar voor de gemeente. Bovendien kunnen zij op deze manier regiobinding opbouwen, wat hen in staat stelt om aanspraak te maken op opvang als zij op straat belanden.

Samenwerking

De samenwerking tussen de verschillende partijen verloopt naar eigen zeggen goed. De betrokkenen die wij hebben gesproken zijn blij dat zij gezamenlijk optrekken en de lijnen kort zijn. Dit blijkt ook tijdens de

integrale controle: iedereen heeft een duidelijke rol en onder de regie van het Ariadne project wordt goed samengewerkt. Ook buiten de integrale controles om werken handhavers van ODDV die de vakantieparken controleren, de gemeente, politie en ISZW nauw samen. Zij brengen elkaar *proactief* op de hoogte van signalen van misstanden, waaronder ook arbeidsuitbuiting.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Aard van mensenhandel

Ede

4

4 Aard van mensenhandel in Ede

In dit hoofdstuk bespreken we de aard van mensenhandel in Ede. We bespreken dit per type uitbuiting. In paragraaf 4.1 komt de aard van seksuele uitbuiting aan bod, paragraaf 4.2 gaat over de aard van criminele uitbuiting en 4.3 over de aard van arbeidsuitbuiting. Hierbij worden de aandachtsgebieden en bronnen uit paragraaf 2.2 aangehouden. Het is belangrijk om op te merken dat de beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de ervaringen van professionals die zijn geïnterviewd (zie bijlage 2 voor een overzicht). Hun beschrijvingen berusten vaak op onderbuikgevoelens en zijn daarom niet te kwantificeren of objectiveren.

4.1 Aard van seksuele uitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aard van seksuele uitbuiting in de gemeente Ede. We gaan eerst in op de signalen van seksuele uitbuiting van minderjarigen in zorginstellingen die professionals genoemd hebben. Vervolgens gaan we in op de kenmerken van de doelgroep die naar voren zijn gekomen in de gesprekken.

Signalen

Volgens geïnterviewden komt het weinig voor dat zij seksuele uitbuiting signaleren. Zij hebben het idee dat het niet veel speelt in Ede, maar wel vaker dan zij signaleren. Zij denken namelijk dat bij seksuele uitbuiting het contact tussen slachtoffers en daders en tussen slachtoffer en klanten vaak online wordt gelegd, wat het voor instanties moeilijk maakt om hier zicht op te krijgen. Ook denken zij dat slachtoffers door schaamte of angst misschien niet snel hun ervaringen delen met professionals. Hieronder gaan we in op enkele signalen die professionals wel benoemen.

De geïnterviewden hebben enkele situaties van '*groomen*' meegemaakt, waarbij een volwassene op het internet zich jonger voordoet en in contact probeert te komen met een minderjarige. Ook zien geïnterviewden af en toe het '*klassieke loverboyverhaal*', waarbij een jongen met verleidingstactieken een meisje 'inpalmt' en vervolgens overhaalt om sekswerk te verrichten. In de meeste gevallen vindt het contact tussen dader en slachtoffer online plaats, in chatrooms of via Snapchat. Bij deze casussen gaat het vooral om meisjes uit jeugdzorginstellingen. Zij beïnvloeden elkaar met verhalen over 'makkelijk' geld verdienen via sekswerk. Het is echter lastig om aan te tonen dat het om dwang gaat. Omdat het in de meeste gevallen echter om minderjarige meisjes gaat, hoeft er volgens de definitie van uitbuiting geen sprake te zijn van aangetoonde dwang. Minderjarigheid betekent op zich al een kwetsbare positie. Als een derde persoon verdient aan sekswerkzaamheden van een minderjarige is er hoe dan ook sprake van uitbuiting.

Naast de bovenstaande algemene omschrijvingen van een situatie van seksuele uitbuiting, is een aantal signalen genoemd waarbij professionals vermoedden dat er mogelijk sprake was van seksuele uitbuiting:[31]

- Een melding met betrekking tot een minderjarig meisje dat sekswerk zou verrichten. Haar ouders zouden hiervan op de hoogte zijn maar niet ingrijpen. Het blijft echter bij één melding.
- Een minderjarig meisje bij wie de ouders aangeven zich zorgen te maken over een 'verdacht' vriendje. Later komt naar voren dat de ouders niet tevreden zijn met het vriendje, en blijkt er geen sprake te zijn van uitbuiting.
- Een casus waarbij een minderjarig meisje uit Arnhem door een jongen in Ede gevraagd wordt om in de prostitutie te werken. Omdat het meisje hierna in een zorginstelling in een andere gemeente geplaatst wordt, valt deze casus hierdoor buiten de gemeente Ede.

Ook benoemen verschillende geïnterviewden een casus van een jong meisje uit een jeugdinstelling, waarbij sterke vermoedens spelen over het uitvoeren van sekswerk. Hieronder beschrijven we deze casus uitgebreid.

[31] Het gaat hier wel om minderjarige meisjes, maar niet uitsluitend over meisjes in jeugdzorginstellingen.

Het gaat om een (op dat moment) minderjarig meisje uit een jeugdinstelling bij wie sprake is van een LVB-problematiek. Ze is opgegroeid in een gezin met veel problemen, en door betrokken professionals wordt ze omschreven als 'beïnvloedbaar' en 'kwetsbaar'. Ze loopt regelmatig weg van de instelling waar ze woont, en is dan maanden weg.

Onder andere door de volgende signalen hebben professionals het vermoeden dat zij in deze maanden tegen betaling sekswerk uitvoert:

- Ze plaatst foto's op Snapchat met duur eten en flessen wijn op de achtergrond. Ze is daarnaast onder meerdere namen en accounts actief op Snapchat, waardoor ze moeilijk te vinden is.
- Na een periode waarin ze is weggelopen, is ze net buiten een woning gevonden die bekend staat als prostitutiehuis en (onder invloed) in bed aangetroffen met een oudere man.
- Ze weet op een gegeven moment precies wat ze moet doen om buiten beeld van de jeugdinstelling te blijven. Ze wordt bijvoorbeeld 's nachts opgehaald, op een plek precies uit het zicht van de camera's.
- Ook is er sprake van sociaal wenselijk contact met medewerkers van de instelling als ze weg is uit de instelling, zodat ze wel op de radar blijft. Ze stuurde bijvoorbeeld berichtjes dat het goed met haar ging.
- Als ze is weggelopen komt ze meestal goed verzorgd weer terug: met mooie kleding en make-up.

'We hebben vaker jongeren die weglopen, die komen moe terug en zijn vies. Zij was altijd tip top in orde, dat was zorgelijk.'

Betrokken professionals hebben daarom een sterk vermoeden dat ze betrokken is bij prostitutie. Het is echter lastig om dit de bewijzen, of in beeld te krijgen wat er precies gebeurt. Volgens de gehanteerde definitie zijn minderjarigheid en misbruik van LVB-problematiek vormen van dwang. Als een derde persoon verdient aan haar sekswerkzaamheden, is hier sprake van seksuele uitbuiting.

Professionals stellen dat het met enige regelmaat voorkomt dat meisjes in jeugdinstellingen elkaar onderling opstoken en elkaar overhalen om 'makkelijk geld te verdienen'. Uiteindelijk neemt het meisje in kwestie ook andere meisjes uit de instelling mee richting de Randstad en brengt hen in contact met het netwerk waar zij bij betrokken is.

Op dit moment is zij meerderjarig en neemt ze deel aan een traject voor begeleid wonen, maar bestaan er nog steeds zorgen over haar bij professionals.

Geïnterviewden benoemen een aantal middelen die worden ingezet in bovenstaande situaties: (dreigen met) geweld, misbruik maken van kwetsbare positie (zoals LVB-problematiek of minderjarigheid) of chantage met opnames van het sekswerk, met de dreiging deze te tonen aan familie en vrienden.

Eén geïnterviewde ziet steeds vaker signalen van *minderjarige* slachtoffers van seksuele uitbuiting. Hij denkt dat dit waarschijnlijk komt doordat er steeds meer aandacht is (o.a. in de media) voor uitbuiting bij deze groep, en dat meer organisaties zich bezighouden met het fenomeen (zoals Moviera en Meldpunt Loverboys). Deze geïnterviewde vermoedt dus dat het zicht op het fenomeen verbetert en dat het niet daadwerkelijk meer voorkomt dan vroeger.

'Als er minder aandacht voor is, zie je minder signalen. Als er meer aandacht is, dan zie je meer signalen.'

Kenmerken doelgroep

In casussen die bij de geïnterviewde professionals in beeld zijn, gaat het om slachtoffers in een kwetsbare positie. Professionals benoemen enkele kenmerken die zij als risicofactor zien. Deze risicofactoren zijn niet alleen gebaseerd op ervaringen in Ede, maar ook op ervaringen uit de regio of het Nederlandse beeld. Risicofactoren zijn volgens hen een onveilige jeugd, wonen in een zorginstelling en/of met LVB-problematiek. Een specifieke, vermoedelijke, risicogroep in regio Ede die wordt genoemd bestaat uit jonge vrouwen die opgroeien in een streng religieus en gesloten gezin. In deze gezinnen wordt vaak niet

openlijk gesproken over seksualiteit en wordt veel waarde gehecht aan eerbaarheid. Daarom zullen kinderen meer schaamte voelen als er sprake is van seksuele uitbuiting en terughoudender zijn om hun ouders op de hoogte te brengen. Hierdoor is de kans groter dat de situatie uit de hand loopt voordat deze in beeld komt bij volwassenen. Professionals wijzen er echter op dat slachtoffers zich niet altijd in een kwetsbare positie hoeven te bevinden, maar dat een sterke behoefte aan aandacht, liefde of geld ook een risicofactor kan vormen voor slachtoffer uit een stabiele privésituatie.

'Je denkt snel aan de gebruikelijke standaardsituatie: verloederde wijk, lage inkomens. Je hebt stereotypes in je hoofd, maar dit gebeurt ook bij gezinnen die normaal lijken van de buitenkant.'

Professionals hebben het idee dat er maar een klein aantal daders in beeld is. Het zijn over het algemeen jonge jongens, van onder de 23 jaar (een paar jaar ouder dan de meisjes die zij uitbuiten). In sommige gevallen ronselt een slachtoffer andere jonge vrouwen, bijvoorbeeld die in dezelfde jeugdinstelling wonen. Hierdoor kunnen de slachtoffer- en daderrol in elkaar overlopen.

4.2 Aard van criminele uitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aard van criminele uitbuiting in de gemeente Ede. Tevens beschrijven we eerst de signalen van criminele uitbuiting in Veldhuizen en Ede-Zuid die naar voren zijn gekomen in de groepsgesprekken. Daarnaast beschrijven we algemene indrukken van de geïnterviewden, zoals de overlap tussen criminele en seksuele uitbuiting. We eindigen deze paragraaf met een beschrijving van de kenmerken van slachtoffers.

Signalen

Het is belangrijk om vooraf te vermelden dat de geïnterviewde professionals met name 'onderbuikgevoelens' benoemen en minder concrete signalen van criminele uitbuiting. Dit maakt het voor hen lastig om aan te geven of er sprake is van 'dwang' en dus om onderscheid te maken tussen 'gewone' criminaliteit of criminele uitbuiting waarbij sprake is van dwang. Wel benoemen professionals enkele vormen van criminaliteit waar zij weleens signalen van criminele uitbuiting waarnemen. Het blijft voor professionals echter lastig inschatten of daders van deze vormen van criminaliteit tevens slachtoffer van uitbuiting zijn.

Een aantal professionals die gericht zijn op preventie, geeft aan zelf niet diep in te gaan op casussen van criminele uitbuiting. Zij hebben bij een signaal vaak niet de instrumenten ter beschikking om te bewijzen dat er echt sprake is van mensenhandel. Volgens eigen zeggen kunnen zij voornamelijk een rol spelen wat betreft signalering en opschalen naar bijvoorbeeld de politie, die vervolgens als taak heeft om verder onderzoek uit te voeren.

Handhaver: 'Jongens van 16 jaar met hele dure trainingspakken: dan denk je, hier klopt iets niet. Maar het is lastig, want je moet ook met bewijs komen. Ik heb het te doen met wat ik op straat zie. Maar echt uitzoeken is meer aan de politie.'

Hieronder beschrijven we de signalen van criminele uitbuiting die door professionals genoemd zijn. Aangezien de signalen die genoemd zijn in beide wijken over het algemeen overeenkomen, beschrijven we de signalen van beide wijken samen. Wanneer er sprake is van verschillen tussen de wijken, zullen we deze benoemen.

Druggerelateerde criminaliteit

Als professionals het hebben over druggerelateerde criminaliteit, spreken zij alleen over jongens en mannen en niet over meisjes en vrouwen. Een voorbeeld dat regelmatig genoemd is, zijn jonge jongens in dure auto's. Hierbij hebben professionals het idee dat het 'foute boel' is, maar vinden ze het lastig om daar goed zicht op te krijgen. Men heeft het vermoeden dat jongeren in deze gevallen op een illegale manier aan geld komen, vermoedelijk via drugshandel. Professionals zien regelmatig signalen van jonge jongens die hiervoor worden gebruikt, bijvoorbeeld door in opdracht van anderen drugs te dealen of op de uitkijk te staan bij een drugsdeal. In dat laatste geval gaat het om een jongere die ergens alleen op de uitkijk staat, terwijl andere jongens wegrennen op de achtergrond wanneer een professional in de buurt komt. Andere signalen die bij professionals zorgen voor een 'niet pluis' gevoel zijn jongeren die rondhangen en rondrijden zonder doel, veel cash geld op zak hebben en het dragen van dure trainingspakken. In sommige gevallen worden jonge jongens ook gedwongen om deel te nemen aan de drugscriminaliteit. Een professional legt uit dat er sprake is van een sterke groepsdynamiek waarbij jongeren hogerop in de rangorde willen komen en daarvoor dingen doen die ze eigenlijk niet willen doen. Ook zijn er zorgen om misbruik van LVB'ers die worden ingezet in de drugshandel.

In meerdere gevallen, zo stellen professionals, worden jongens door een grote broer of neef 'opgeleid', waarbij zij eerst alleen op de uitkijk mogen staan en later ook betrokken worden bij andere drugs gerelateerde activiteiten. In deze gevallen is het echter heel lastig om de situatie in kaart te brengen, en in beeld te krijgen of er sprake is van dwang.

Jongerenwerker: 'Als iemand nieuwe dure schoenen heeft, dan vraag je toch hoe dat kan terwijl ze geen baantje hebben. Maar het is wel moeilijk om te zeggen of ze echt uitgebuit worden. Er is veel schaamte en ze willen er niet over praten. Dan zeggen ze toch snel weer dat de schoenen nep zijn.'

Witwassen

Daarnaast worden signalen gezien van jonge jongens die gebruikt worden als 'geldezel'. Professionals spreken hier uitsluitend over jongens; zij kennen geen gevallen van meisjes die in worden gezet als geldezel. Hierbij wordt de bankrekening van een jongere gebruikt om geld wit te wassen door een groot bedrag over te maken en daarna weer weg te sluizen naar een andere rekening. De jongeren wordt beloofd dat zij een percentage van het bedrag ontvangen, maar krijgen dit vervolgens niet altijd. Echter is het niet duidelijk of er hierbij sprake is van dwang of dat zij hier vrijwillig aan mee doen. In sommige gevallen ging het om minderjarige jongens, volgens de gehanteerde definitie van uitbuiting hoeft er dan geen sprake te zijn van aangetoonde dwang.

(Winkel)diefstal

Ook benoemen professionals signalen van criminele uitbuiting binnen Roma-families. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen die worden aangezet om te stelen. Een professional noemt een voorbeeld waarbij een kind moet stelen bij een drogist. Het kind wil niet, maar wordt weer teruggestuurd de winkel in en krijgt vervolgens op z'n kop als hij/zij betrapt is bij het stelen. Daarnaast worden kinderen binnen deze families gedwongen om te trouwen, waarbij zij vervolgens moeten stelen om de bruidsschat terug te betalen. Deze gemeenschap is volgens de professionals erg gesloten en staat niet open voor hulpverlening. Dit maakt het lastig om meer zicht te krijgen op dergelijke situaties.

Oneigenlijk gebruik van de woning

Ten slotte worden signalen genoemd van (kwetsbare) ouderen van wie de kinderen (en partners) de woning overnemen en gebruiken voor criminele activiteiten zoals prostitutie of drugshandel. Als voorbeeld wordt een situatie omschreven waarbij een oudere moeder naar een verpleeghuis is gegaan. Zij had een zoon met een LVB-problematiek en zijn vriendin gebruikte de woning voor prostitutie. Deze zaken komen aan het licht na meldingen van buren over bijvoorbeeld bepaald bezoek dat langskomt, veel geluidsoverlast of huiselijk geweld. Daarnaast doen deze ouders, onder andere in verband met een loyaliteitsgevoel, niet snel melding van de situatie. Het is in deze gevallen echter lastig aan te geven of er sprake is van dwang en dus van uitbuiting.

Specifiek in *Ede Veldhuizen* zijn er ook (enkele) gevallen bekend van (kleinschalige) hennepkwekerijen, waarbij personen hennep verbouwen om een eerdere schuld af te lossen bij een ander. Daarnaast was er in deze wijk een 'bloedprikbende' binnen een Roma-familie actief, waarbij mensen langs de deuren gingen met het verhaal dat bloed afgenomen moest worden. Dit bleek echter een afleidingsmanoeuvre te zijn om een tweede persoon het huis te laten doorzoeken voor waardevolle spullen. Ook bij deze situatie is het lastig aan te tonen of er sprake is van dwang, hierbij speelt ook de geslotenheid van de Roma-gemeenschap een belemmerende rol.

Algemene indrukken

Zoals eerder genoemd is het voor de professionals lastig om vast te stellen of het in bovengenoemde situaties om dwang gaat. Volgens hen speelt met name *groepsdynamiek* een rol, waarbij leiders meelopers inzetten voor 'klusjes'. De laatste groep heeft een grote behoefte om 'erbij te horen' en om hoger in de rang te komen, en zijn hierdoor makkelijk beïnvloedbaar. Dit meeloopgedrag kan uiteindelijk leiden tot crimineel gedrag.

Kenmerken doelgroep

Kenmerken van vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting zijn volgens professionals divers. In relatie tot de groepsdynamiek die centraal staat bij de benadering van de problematiek, gaat het om 'meelopers' die worden ingezet voor criminele activiteiten. Het betreft dan met name jonge jongens, met verschillende achtergronden. Daarnaast wordt ook genoemd dat jongeren met LVB-problematiek meer beïnvloedbaar zijn, en hierdoor extra kwetsbaar. Professionals vinden het echter lastig om de groep specifiek te omschrijven. Een geïnterviewde geeft aan dat met name jongeren uit gezinnen met lagere inkomens gevoelig zijn voor geld en status. Een ander zegt:

Wijkagent: 'Het kan iedereen gebeuren, iedere jongere is wel gevoelig voor snel geld en status. Het is erg afhankelijk van mensen met wie ze omgaan. Bijvoorbeeld bij een vriendengroep waar veel wiet wordt gebruikt, ontstaat eerder betrokkenheid bij drugshandel.'

Professionals zien ook gevallen waarbij jongeren eerst zelf slachtoffer zijn geweest, en zich vervolgens hebben 'opgewerkt' en nu de daderrol overnemen.

4.3 Aard van arbeidsuitbuiting

De gemeente Ede krijgt via toezichthouders van de gemeente en Omgevingsdienst De Vallei (ODDV) naar eigen zeggen met enige regelmaat signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting van bewoners van vakantieparken.[32] Het gaat hierbij vrijwel altijd om arbeidsmigranten (meestal afkomstig uit Oost-Europa) die op een vakantiepark verblijven en onder slechte omstandigheden wonen, werken of reizen. Hoeveel arbeidsmigranten er op vakantieparken verblijven fluctueert sterk, omdat zij vaak niet lang op dezelfde plaats blijven wonen. In deze paragraaf benoemen we eerst welke signalen van arbeidsuitbuiting op vakantieparken in Ede worden opgemerkt. Vervolgens beschrijven we aan de hand van observaties bij een integrale handhavingscontrole hoe zo'n controle in zijn werk gaat. Bij deze controle hebben we ook gesproken met arbeidsmigranten, die mogelijk te maken hebben met arbeidsuitbuiting. We beschrijven in hoeverre er signalen van mensenhandel naar voren komen in deze gesprekken.

Signalen

Uit gesprekken met handhavers blijkt dat zij geen vaste definitie van arbeidsuitbuiting hanteren, maar uit ervaring weten welke signalen hierop kunnen wijzen. Deze signalen komen vaak naar voren door

[32] De beschrijvingen van de Edese situatie in deze paragraaf zijn gebaseerd op gesprekken met betrokkenen van de gemeente en ODDV, evenals observaties tijdens de handhavingscontrole.

observaties tijdens controles en gesprekken met arbeidsmigranten. De meeste signalen hebben te maken met huisvesting, die volgens hen meestal wordt geregeld door het uitzendbureau:

- Er verblijven te veel personen in één woning.[33] Hierdoor komen brandveiligheid, privacy en leefbaarheid in het geding.
- De huurprijzen staan niet in verhouding tot de huisvesting die wordt aangeboden. Door een hoge prijs te vragen per bed verdient het uitzendbureau aan de huisvesting.
- De arbeidsmigrant zegt dat de huur wordt ingehouden op het salaris. Dit is een manier om arbeidsmigranten te dwingen om de huisvesting af te nemen, waarbij het voor hen minder inzichtelijk is hoeveel ze hier precies voor betalen.
- Betrokkenheid van bepaalde uitzendbureaus en huisvesters die bekend staan om de uitbuiting van arbeidsmigranten.
- Slechte omstandigheden van de huisvesting, zoals slechte kwaliteit van de woning en kapotte voorzieningen.

Handhavers komen soms ook signalen tegen van illegaal sekswerk, mogelijk seksuele uitbuiting. Het voornaamste signaal is dat er enkele buitenlandse vrouwen midden op de dag de deur open doen in schaarse kleding.

Ervaringen van arbeidsmigranten met arbeidsuitbuiting

Hieronder beschrijven we de bevindingen uit interviews met vijftien arbeidsmigranten op een vakantiepark in Ede. Het gaat om arbeidsmigranten die Nederlands niet als eerste taal hebben en al meer dan 180 dagen ongeregistreerd op het vakantiepark verblijven. Alle geïnterviewden zijn afkomstig uit Oost-Europa: we spreken elf Polen, twee Roemenen en twee Slowaken. Ze werken in de productie-, logistiek-, techniek- of autobranche. Alle geïnterviewden wonen of werken in Ede.

Huisvesting

Op een geïnterviewde na woont iedereen op het vakantiepark. Ze hebben hier allen zelf voor gekozen en de huur wordt niet ingehouden op hun loon. De meesten zijn ook erg tevreden over de woning. Ze delen meestal een woning met hun partner of met vrienden. Een geïnterviewde geeft aan eerst te wonen in huisvesting van de werkgever, maar daarna zelf deze woning te hebben gevonden. De meeste van hen lijken er niet van op de hoogte te zijn dat het illegaal is om zo lang op een vakantiepark te verblijven.

Vervoer en arbeidscontract

De geïnterviewden reizen allen met eigen vervoer naar hun werk, vaak samen met hun partner of met vrienden. Enkelen van hen geven aan beperkt te zijn in hun bewegingsvrijheid doordat ze ’s avonds laat niet het vakantiepark mogen verlaten volgens het reglement van het vakantiepark. Als we hen vragen naar hun arbeidscontract, blijkt dat veel geïnterviewden hun contract niet in de eigen taal hebben ontvangen. Ze geven vaak aan dat de werkgever of het uitzendbureau het contract heeft uitgelegd in een combinatie van Engels en Nederlands, of dat het contract is uitgelegd door een collega die zowel de moedertaal van de geïnterviewde als de taal van het contract beheerst. De geïnterviewden vinden dit zelf prima.

Arbeidsomstandigheden

Enkele geïnterviewden vinden hun werk erg leuk en zijn hier heel blij mee. De meeste van hen vinden hun werk oké en doen het vooral voor het geld, maar niemand beoordeelt zijn of haar arbeidsomstandigheden als slecht. Ook zijn ze allemaal positief over de relatie met hun werkgever. Wel valt op dat de meeste geïnterviewden veel uren in de week werken (vaak zo’n 50 uur). In de meeste gevallen verdienen ze niet onder minimumloon. Twee geïnterviewden blijken ver onder minimumloon te verdienen, wat volgens het NVM een signaal van uitbuiting is. Zij waren er zelf echter niet van op de hoogte dat hun loon uitzonderlijk laag is en worden door de gemeente geïnformeerd over het minimumloon in Nederland.

[33] Volgens het Bouwbesluit 2012 dient er niet meer dan één bewoner per 12 vierkante meter gebruiksoppervlakte te wonen, zie: https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012/hfd7/afd7-3/art7-18.

Uitzendbureaus

De meeste geïnterviewden hebben hun werk gevonden met behulp van een uitzendbureau of via vrienden uit het land van herkomst die hier ook werken. Niemand heeft betaald voor de bemiddeling door een uitzendbureau. Ook de geïnterviewden die via een uitzendbureau hun baan hebben gevonden worden meestal rechtstreeks door de werkgever betaald. De twee personen die onder het minimumloon verdienen zijn bemiddeld naar werk door een uitzendbureau. Dit uitzendbureau ligt bij de gemeente al onder de loep voor betrokkenheid bij uitbuiting en lijkt ook hier bewust arbeidsuitbuiting te faciliteren.

Signalen van arbeidsuitbuiting

Uit onze gesprekken met arbeidsmigranten komt de volgende signalen van arbeidsuitbuiting uit de NVM lijst terug:

- Niet iedereen ontvangt zijn arbeidscontract in een taal die hij/zij voldoende begrijpt.
- Sommige arbeidsmigranten maken (te) lange werkweken.
- Twee geïnterviewden verdienen erg weinig, onder het minimumloon.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Tussentijdse conclusies

Ede

5

5 Conclusies Ede

Dit hoofdstuk bevat de tussentijdse conclusies van ons onderzoek in de gemeente Ede. We bespreken eerst de aard en omvang van mensenhandel en sluiten af met de belemmeringen en succesfactoren om mensenhandel in beeld te krijgen/houden.

5.1 Aard en omvang van mensenhandel

Vormen van mensenhandel

In Ede komen alle drie onderzochte vormen van mensenhandel voor: seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. De gemeente Ede heeft in het bijzonder aandacht voor arbeidsuitbuiting, omdat er binnen de gemeente veel vakantieparken zijn waar arbeidsmigranten verblijven. Daardoor is deze vorm van uitbuiting volgens de betrokkenen in de gemeente ook het meest in beeld. Daarnaast spelen er bij professionals (bv. wijkagenten, jongerenwerkers, woonconsulenten) in de wijken Ede-Zuid en Veldhuizen ook zorgen over seksuele en criminele uitbuiting van jongeren.

Risicofactoren van slachtoffers en kenmerken van daders

Uit de groepsgesprekken met wijkprofessionals komt naar voren dat slachtoffers van criminele uitbuiting en slachtoffers van seksuele uitbuiting kenmerken delen. Bij beide vormen van mensenhandel gaat het in Ede om jongeren of minderjarigen die gevoelig zijn voor geld en status en daarnaast door professionals als beïnvloedbaar worden gezien. Deze beïnvloedbaarheid komt bijvoorbeeld voort uit een licht verstandelijke beperking of een instabiele thuissituaties. Daarnaast valt het professionals op dat slachtoffers van seksuele uitbuiting meestal meisjes zijn en slachtoffers van criminele uitbuiting meestal jongens. Slachtoffers van seksuele uitbuiting hebben volgens professionals veelal een sterke behoefte aan liefde en aandacht en professionals stellen dat die liefde en aandacht in het eigen sociale netwerk niet vanzelfsprekend is.

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting vormen in vergelijking met slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting een vrij afgebakende groep, met eigen kenmerken. Hier gaat het vooral om arbeidsmigranten, veelal uit Oost-Europa. Het zijn volgens betrokkenen relatief vaak mannen (maar ook vrouwen) van tussen de 20 en 40 jaar oud. Ze hebben weinig economisch perspectief in land van herkomst en gaan daarom vaak akkoord met een zeer laag loon en slechte arbeidsomstandigheden in Nederland. Het komt ook voor dat slachtoffers van tevoren niet weten in welke situatie zij terechtkomen. Voor dit onderzoek spraken we tijdens een handhavingscontrole met vijftien arbeidsmigranten die verblijven op een vakantiepark in Ede. Het viel op dat in deze gesprekken twee signalen van uitbuiting naar voren kwamen. Daarnaast constateerde Inspectie SZW meerdere gevallen van arbeidsuitbuiting tijdens deze controle.

Uit gesprekken met wijkprofessionals (bv. wijkagenten, jongerenwerkers, woonconsultenten) blijkt dat daders van seksuele en criminele uitbuiting slecht in beeld zijn. Zij geven aan dat het vaak gaat om jongens of jongemannen, maar veel andere kenmerken zijn niet bekend. Ook zien zij weleens dat slachtoffers opklimmen in een criminele organisatie en de daderrol gaan innemen. Bij arbeidsuitbuiting gaat het vaak om enkele malafide uitzendbureaus die telkens opnieuw bij de gemeente in beeld komen. Zij balanceren vaak op het randje van uitbuiting en slecht werkgeverschap. Voor de gemeente zijn deze uitzendbureaus moeilijk aan te pakken. Als de gemeente bijvoorbeeld een pand van het uitzendbureau sluit, duikt de naam meestal snel weer op bij een ander pand. Dit heeft er ook mee te maken dat er momenteel nog geen vergunningsplicht is voor uitzendbureaus. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) adviseerde recentelijk dat er een compleet systeem van regelgeving moet komen met een verplichte certificering voor uitzendbureaus. ISZW is momenteel bezig met de verdere uitwerking van een dergelijk systeem. Ook zorgt ISZW dat arbeidsmigranten elke drie maanden op een ander vakantiepark verblijven, zodat ze geen problemen krijgen met het verbod op permanente bewoning op vakantieparken. Omdat het om bedrijven gaat, zo stellen betrokkenen in de gemeente, is het lastig om individuen strafbaar te stellen voor de uitgevoerde activiteiten en kunnen bedrijven doorgaan met hun activiteiten. Ook heeft de gemeente enkele vakantieparken in beeld waar arbeidsmigranten verblijven die verhoogd risico hebben om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Op deze parken verblijven meerdere personen die betrokken zijn (geweest) bij criminele activiteiten zoals drugshandel of huiselijk

geweld. In sommige gevallen zetten zij hun criminele activiteiten voort op een vakantiepark, waar relatief weinig toezicht is. Het komt voor dat de eigenaar van een vakantiepark controles op bijvoorbeeld maximale verblijftijd achterwege laat en signalen van verdachte activiteiten niet meldt.

Handeling, dwangmiddel en doel

In dit onderzoek hanteren we een definitie van mensenhandel die een handeling, een dwangmiddel en een doel bevat. De meest voorkomende handeling is tewerkstellen in formele of informele arbeid. Vooral bij arbeidsmigranten is huisvesten onder slechte omstandigheden een veelvoorkomende handeling. Hoewel het in onze gesprekken maar voor één persoon gold, geven handhavers aan dat in veel gevallen een uitzendbureau zowel de werkplek als de huisvesting regelt. Bij seksuele uitbuiting werven slachtoffers zelf soms ook nieuwe slachtoffers. Volgens betrokkenen in de gemeente zijn de meest voorkomende dwangmiddelen emotionele manipulatie (vooral bij seksuele uitbuiting) en misbruik maken van de kwetsbare positie van slachtoffers. Explicietere dwangmiddelen zoals bedreiging en geweld zijn we in Ede niet tegengekomen. Het doel is altijd financieel gewin. In Ede gaat het om opbrengsten uit seksuele uitbuiting of gedwongen diefstal. Daarnaast zien we ook meer indirect financieel gewin, namelijk bij geldezels (personen die hun bankrekening 'uitlenen'). Zij nemen zo al dan niet bewust deel aan georganiseerde misdaad doordat hun rekening wordt gebruikt om bijvoorbeeld geld wit te wassen of financiële transacties te doen in het drugscircuit.

Ervaren slachtofferschap

Slachtoffers van seksuele uitbuiting in Ede voelen zich in beperkte mate slachtoffer, in ieder geval in het begin van de uitbuitingssituatie. Zij vertellen bijvoorbeeld aan vriendinnen en medebewoners van jeugdinstellingen dat het sekswerk hen bevalt en proberen hen te overtuigen om het ook te gaan doen. Zij waren slecht op de hoogte van hun rechten (bv. de hoogte van minimumloon in Nederland) en hadden daardoor niet door dat hun rechten werden geschonden. Bij criminele uitbuiting zijn slachtoffers in het begin vaak blij dat ze snel veel geld kunnen verdienen. Ze voelen zich geen slachtoffers. Naarmate zij echter een belangrijke rol krijgen binnen de organisatie merken zij dat ze niet meer uit het netwerk kunnen stappen. Professionals laten weten dat het ervaren van dwang ook het ervaren van slachtofferschap met zich mee brengt. Het is echter ook mogelijk dat slachtoffers zich opwerken in de organisatie en blij zijn met hun verworven geld en ervaren status. In het laatste geval ervaren zij geen slachtofferschap en is het ook discutabel in hoeverre dat er is.

Ontstaan, verloop en beëindiging uitbuitingssituatie

Contact tussen daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting in jeugdinstellingen ontstaat online of tijdens sociale activiteiten binnen deze instellingen. Dit maakt het voor professionals in de instelling niet eenvoudig om het ontstaan van een uitbuitingssituatie op te merken. Daders en slachtoffers zijn er ook bedreven in om buiten hun zicht om te werk te gaan, bijvoorbeeld door precies buiten het beeld van camera toezicht te blijven. Daarbij komt het voor dat slachtoffers, doelbewust of onbewust, ook onder andere bewoners nieuwe slachtoffers werven. Bij criminele uitbuiting ontstaat de uitbuitingssituatie vaak doordat slachtoffers gevraagd wordt om een eenvoudig, klein klusje uit te voeren, zoals op de uitkijk staan bij een drugsdeal. Bij seksuele en criminele uitbuiting neemt de situatie naar verloop van tijd steeds ernstigere vormen aan. In het geval van seksuele uitbuiting gebeurt dit vaak geleidelijk, terwijl dit bij criminele uitbuiting erg snel kan gaan. Bij arbeidsuitbuiting daarentegen wordt een slachtoffer vaak vanaf het begin uitgebuit. Hoe langer de situatie duurt, hoe moeilijker het wordt om zich uit de situatie te ontworstelen. Een uitbuitingssituatie kan ten einde komen als deze in beeld komt bij instanties. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een controle zoals op de vakantieparken, melding vanuit hulpverleners of jongerenwerkers of een waarneming van de politie. In Ede werd duidelijk dat het bij arbeidsmigranten ook kan helpen om hen te wijzen op hun rechten en plichten, waarna zij op eigen kracht de situatie kunnen beëindigen. Ook durven zij niet altijd tegen hun baas of uitzendbureau in te gaan uit angst om hun baan en (meestal daaraan verbonden) huisvesting te verliezen.

Facilitators

Individuen of organisaties die geen daders zijn, maar toch – al dan niet bewust – bijdragen aan het ontstaan of in stand houden van een uitbuitingssituatie noemen we facilitators. Bij de geïnterviewde professionals was weinig aandacht voor facilitators, vaak wist men zelfs niet wat deze term inhoudt. De belangrijkste facilitators die wij zelf tegenkwamen waren: eigenaars van vakantieparken die verplichte controles op hun vakantiepark niet uitvoeren en signalen van uitbuiting niet melden; socialemediaplatforms (bv. Snapchat) die contact faciliteren tussen slachtoffers en daders van seksuele uitbuiting; werkgevers die buitenlandse krachten inhuren via een uitzendbureau maar niet controleren of deze werknemers voldoende loon ontvangen/fatsoenlijk worden gehuisvest; klanten van (minderjarige) slachtoffers van seksuele uitbuiting die geen oog hebben voor signalen van dwang en niet de leeftijd van een sekswerker controleren.

Risicosectoren

Bij seksuele uitbuiting in zorginstellingen is er weinig bekend over in welke branches dit plaatsvindt, hoewel in ieder geval thuissekswerk genoemd wordt. In het criminele circuit zijn drugscriminaliteit, (winkel)diefstal, witwassen en illegaal sekswerk risicosectoren. Arbeidsuitbuiting kan in allerlei branches voorkomen.

Criminele netwerken

In Ede zijn we geen signalen van grote (inter)nationale criminele netwerken tegengekomen. Wel is er sprake van netwerken van families die criminele activiteiten uitvoeren. Dit wordt door betrokkenen in de gemeente vooral gesignaleerd bij de Roma-gemeenschap of bij jongens die via familie in het drugscircuit worden geïntroduceerd.

Geregistreerde omvang van mensenhandel

De aantallen van geregistreerde signalen van mensenhandel in Ede verschillen sterk tussen instanties, maar het gaat om enkele tientallen van 2015 tot en met 2019. Bijvoorbeeld de politie heeft vijf signalen geregistreerd in 2019. Alle professionals die we spreken hebben echter het idee dat dit slechts een klein deel is van de daadwerkelijk omvang van het fenomeen.

5.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling

Belemmeringen

De informatieverzameling en -uitwisseling verloopt over het algemeen goed. Professionals zeggen echter wel vermoedens te hebben, waarbij ze het lastig vinden om in te schatten of het om mensenhandel gaat omdat ze niet in beeld krijgen of er sprake is van dwang. Dit roept de vraag op of het ook weinig voorkomt, of dat er mogelijk signalen gemist worden. Doordat professionals weinig signalen oppikken, hebben zij ook weinig zicht op de mensenhandel. Over kenmerken van daders is niet veel meer bekend dan dat het vaak om jonge jongens gaat. Signalen die worden opgepikt worden binnen de organisaties geregistreerd, ook als het vage signalen zijn. Deze registraties zijn echter niet altijd toegankelijk voor iedere betrokken medewerker en informatie is niet altijd even eenvoudig op te halen. Signalen worden vaak gedeeld tussen organisaties onder andere binnen periodieke overleggen tussen organisaties, waardoor casussen worden verrijkt.

Randvoorwaarden

Uit het bovenstaande blijkt dat in Ede al wordt voorzien in veel randvoorwaarden van effectieve informatieverzameling en -deling. Zo zijn er afspraken over wanneer signalen worden geregistreerd en gedeeld. Ook is er een centraal aanspreekpunt in de vorm van aandachtsfunctionarissen mensenhandel en werken verschillende instanties nauw samen. Er is hierbij tevens ruimte om vage signalen te bespreken (o.a. in periodieke overleggen). Een randvoorwaarde waar nog niet aan voldaan wordt is een registratiesysteem dat toegankelijk is voor betrokken medewerkers en waar informatie eenvoudig op te halen is.

Succesfactoren

- **Korte lijnen tussen instanties met aandachtsfunctionaris als coördinator.** In Ede werken de partijen die zijn betrokken bij de verschillende vormen van uitbuiting nauw samen. De aandachtsfunctionarissen mensenhandel houden het overzicht van de signalen en verbinden verschillende partijen als dat de casus ten goede komt.
- **Verrijking van casussen.** Omdat de lijnen tussen instanties kort zijn, worden signalen altijd gedeeld. Professionals geven aan dat zij ook vage signalen bespreken en casussen verrijken, wat ten goede komt van de signalering.
- **Groepsaanpak.** In Ede wordt bij crimineel gedrag door een groep een groepsaanpak ingezet. Zo ook bij criminele uitbuiting. Dit houdt in dat instanties in kaart brengen welke personen betrokken zijn en wat hun rol in het geheel is. Op deze manier proberen zij de kernfiguren in de groep in beeld te krijgen. Deze aanpak kan effectiever zijn dan alleen het bestraffen van jongeren die een klein vergrijp plegen (en ook slachtoffer van uitbuiting zijn), omdat zo ook het netwerk erachter en de uitbuiters worden aangepakt.

Aanknopingspunten

De volgende aanknopingspunten zouden het zicht op mensenhandel in de gemeente Ede kunnen versterken.

- Het versterken van het herkennings- en inschattingsvermogen van professionals. Vooral als het gaat om vormen van mensenhandel die minder vaak voorkomen en om het herkennen van dwang.
- Meer kennis opdoen over de kenmerken van daders, met name als het gaat om seksuele en criminele uitbuiting.
- Het uniformeren van definities en registratiewijzen en -systemen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Gemeentelijke context

Utrecht

6

6 Gemeentelijke context in Utrecht

6.1 Inrichting van het veld

In de gemeente Utrecht en daaromheen wordt door verschillende partijen gewerkt aan de aanpak van mensenhandel. In het Coalitieakkoord 2018-2022[34] heeft de gemeente Utrecht een aantal specifieke maatregelen voor de aanpak van mensenhandel opgenomen.

Signalering
Een van de maatregelen uit de gemeentelijke aanpak van mensenhandel is het aanstellen van een Ketenregisseur Aanpak Mensenhandel. Deze ketenregisseur is in 2019 aangesteld om de aanpak van mensenhandel te versterken door de samenwerking binnen de keten van betrokken organisaties te verbeteren en het bewustzijn over mensenhandel te vergroten om signalering van mensenhandel te bevorderen.[35] Het gaat in Utrecht onder andere om organisaties en samenwerkingsverbanden zoals de politie, het OM, het RIEC, de Regionale Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, de zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel, de Inspectie SZW, de Belastingdienst, Stichting de Tussenvoorziening en Pretty Woman.[36]

Daarnaast zijn binnen de Regionale Veiligheidscoalitie Midden-Nederland de Taskforce Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit en de Taskforce Zorg en Veiligheid actief. Deze twee Taskforces werken intensief samen op de aanpak van mensenhandel. Recent is tevens een Regiegroep Mensenhandel ingericht en wordt in de gemeente Utrecht casuïstiek over mensenhandel actief door betrokken organisaties opgepakt. In tabel 6.1 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein die zich bezighouden met mensenhandel in gemeente Utrecht en omgeving.

Tabel 6.1 Partijen die betrokken zijn bij de signalering en bestrijding van mensenhandel in *centrumgemeente* Utrecht

	Aanpak mensenhandel is een kerntaak (of één van de kerntaken)	Aanpak mensenhandel is geen kerntaak
Zorg	• Tussenvoorziening • Pretty Woman • Moviera • Veilig Thuis • Humanitas • Samen Veilig • Buurtteams	• Jeugdzorg, begeleid wonen, dagbesteding • COA/azc's • VluchtelingenWerk
Veiligheid	• FairWork • Inspectie SZW • Openbaar Ministerie (OM) (Landelijk Parket, Functioneel Parket en Arrondissementsparket Midden-Nederland) • Basisteams politie • Politie, Dienst Regionale Recherche • Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) • Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Midden-Nederland • Belastingdienst • Koninklijke Marechaussee (KMar) • Gemeentelijk Utrecht, afdeling Toezicht & Handhaving	• Particuliere beveiligers (van hotels, vakantieparken en bouwplaatsen)

[34] Gemeente Utrecht. (2018). Coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie. Utrecht: Ruimte voor iedereen. Bron: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/_coalitieakkoord/Coalitieakkoord-Utrecht-ruimte-voor-iedereen.pdf.
[35] Gemeente Utrecht. (16 oktober 2018). Raadsbrief aanstelling Ketenregisseur Aanpak Mensenhandel.
[36] Idem.

	Aanpak mensenhandel is een kerntaak (of één van de kerntaken)	Aanpak mensenhandel is geen kerntaak
Anders	• CoMensha • Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	• Kamer van Koophandel • Onderwijs (met name VSO/PrO, vmbo, mbo) • Rijksdienst voor Ondernemend Nederland • Gemeentelijke loketten, gebiedsmakelaars, buurtprofessionals, re-integratieprofessionals, schuldhulpverleners, maatschappelijk werkers • Hotelreceptiemedewerkers • Medewerkers van uitzendbureaus • Restauranteigenaren en -medewerkers

Deze tabel is tot stand gekomen in overleg tussen Regioplan, gemeente Utrecht en de instanties die deelnamen in de klankbordgroep.

Preventie

De gemeente Utrecht zet ook in op preventie van mensenhandel. Sinds 2010 zet de gemeente het Utrechtse barrièremodel in om misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen. Hierbij worden verschillende bestuurlijke instrumenten ingezet als barrières om het proces van de georganiseerde misdaad te dwarsbomen, zoals een registratieplicht van sekswerkers, intensivering van handhavingscontroles en cameratoezicht. Dit model is gebaseerd op de barrièremodellen van CCV.[37] Deze aanpak vergt nauwe samenwerking tussen de partijen die de instrumenten inzetten. Het Utrechtse barrièremodel was uitgewerkt voor de raamprostitutiezone op het Zandpad in 2012. Na sluiting is het model verder aangescherpt voor heropening van de zone in 2022.

Daarnaast heeft de gemeente recentelijk extra ingezet op de aanpak van mensenhandel middels enkele pilots. Deze pilots zijn vooral gericht op het versterken van de samenwerking en betrokkenheid van partners. De pilots zijn allemaal gericht op de aanpak van seksuele uitbuiting:

- **Gezamenlijke controles van VTH en de Tussenvoorziening in de illegale prostitutie.** Wanneer er vermoedens zijn van illegale prostitutie voert de gemeentelijke afdeling Veiligheid, Toezicht en Handhaving (VTH) een controle uit, waarbij ook een hulpverlener van de Tussenvoorziening aansluit. Hierdoor komen kwetsbare sekswerkers eerder in contact met hulpverlening, wat ook leidt tot betere signalering van seksuele uitbuiting.
- **Partneroverleg en persoonsgerichte aanpak voor risicogroep kwetsbare jonge vrouwen.** De gemeente kreeg een groep jonge vrouwen in beeld die dreigde uit te vallen op school en werk en die verhoogd risico liepen op seksuele uitbuiting of hier al slachtoffer van waren. Verschillende organisaties rondom deze groep (jongerenwerkers, Pretty Woman, schoen, buurtteams, politie etc.) kregen hierover signalen binnen, maar deze signalen kwamen niet goed samen. Daarom is een stedelijk partneroverleg opgezet en is een persoonsgerichte aanpak met o.a. ouderbetrokkenheid voor een groep kwetsbare jonge vrouwen opgesteld.
- **Voorlichting en begeleiding LVB-jongeren.** LVB-jongeren kunnen een risicogroep zijn voor zowel slachtoffer- als daderschap van seksuele uitbuiting. Pretty Woman geeft voorlichting op scholen over relatie, intimiteit, wensen en grenzen en seksualiteit, maar er is geen specifiek aanbod voor de LVB-doelgroep. In deze pilot werken Pretty Woman en Reinaerde aan een specifieke aanpak voor deze groep bestaande uit voorlichtingen, individuele begeleiding en groepswerk.

In de gemeente Utrecht wordt ook buiten deze pilots ingezet op voorlichting om de weerbaarheid tegen mensenhandel te vergroten. Hierbij gaat het voornamelijk om het voorkomen van slachtofferschap van seksuele uitbuiting. Pretty Woman en jongerenwerkers van Stichting JoU geven bijvoorbeeld voorlichting op scholen en in de (specialistische) jeugdhulp over gezond seksueel gedrag, waar ook thema's als uitbuiting, sexting en grooming aan bod komen. Pretty Woman heeft tevens een wekelijks spreekuur waar zij individuele gesprekken voeren met jongeren over thema's als seksualiteit en relaties. Ook de zorgcoördinator mensenhandel van Moviera geeft voorlichting aan (potentiële) slachtoffers en professi-

[37] https://barrieremodellen.nl/

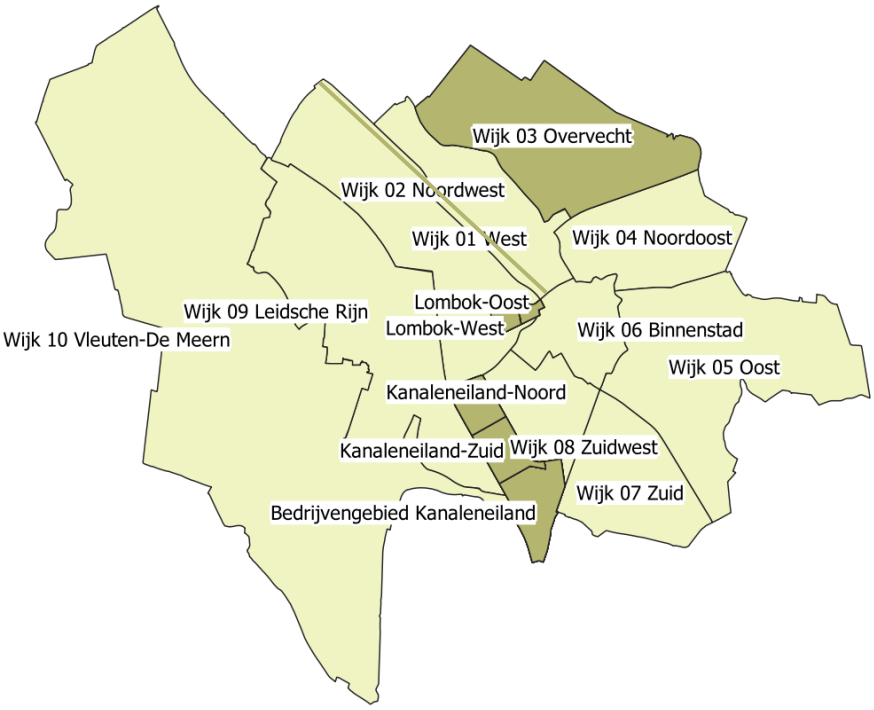
onals. Ten slotte begon de gemeente in 2019 met vijf uitstaptrajecten voor jonge mannen die de prostitutie willen verlaten.[38] Omdat deze doelgroep nog relatief onbekend is, zet de gemeente in op kennisbevordering over deze doelgroep bij betrokken organisaties.

6.2 Aandachtsgebieden

Om gericht onderzoek te kunnen doen hebben we, in overleg met de gemeente Utrecht, aandachtsgebieden aangewezen, waarover bij de gemeente signalen binnenkomen die mogelijk duiden op mensenhandel. Voor seksuele en criminele uitbuiting is gekozen voor een wijkgerichte aanpak waarbij vier gebieden zijn gekozen, namelijk: Overvecht, Lombok, Kanaleneiland en de Amsterdamsestraatweg (ASW). Voor arbeidsuitbuiting is gekozen voor een plek waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn die mogelijk met uitbuiting te maken hebben gehad, namelijk de opvang voor EU-migranten van het Leger des Heils (LdH).

Aandachtsgebied seksuele en criminele uitbuiting: Overvecht, Lombok, Kanaleneiland en ASW
In figuur 6.1 is een kaart van Utrecht weergegeven, met in het donkergroen de wijk Overvecht, de buurten die Lombok en Kanaleneiland vormen en de Amsterdamsestraatweg. We hebben groepsgesprekken gevoerd met professionals die actief zijn in deze gebieden. Bij de gesprekken waren professionals aanwezig die mogelijk zicht hebben op signalen van seksuele en criminele uitbuiting, zoals wijkagenten, jongerenwerkers en hulpverleners (voor een volledige en geanonimiseerde lijst van respondenten, zie bijlage 2).

Figuur 6.1 Kaart van Utrecht met de Overvecht, Lombok, Kanaleneiland en de Amsterdamsestraatweg



Om zicht te krijgen op de context van dit aandachtsgebied, benoemen we kort enkele sociaal-demografische kenmerken (zie tabel 6.2). Volgens de Leefbaarometer is de leefbaarheid in Overvecht al sinds 2002 onvoldoende.[39] In Kanaleneiland was de leefbaarheid in 2002 en 2008 zelfs ruim (in Zuid) of zeer (in Noord) onvoldoende[40]; sinds 2012 is dit respectievelijk onvoldoende en ruim onvoldoende. In Lombok-

[38] Raadsbrief Innovatieve uitstap en preventie uitbuiting minderjarigen in de prostitutie (17 april 2019).
[39] https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Wijk&gemeente=GM0344
[40] https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Buurt&gemeente=GM0344

Oost is de leefbaarheid in 2018 van zwak naar voldoende gestegen en in Lombok-West is dit zelfs ruim voldoende. Verder is te zien dat in de aandachtsgebieden, met name in Overvecht en Kanaleneiland, het percentage koopwoningen ver onder het Utrechtse gemiddelde ligt. Ook de arbeidsmarktparticipatie in deze wijken is ver onder gemiddeld en het aandeel bijstandontvangers relatief hoog. Overvecht springt er tevens uit met een hoog percentage WMO-cliënten.

Tabel 6.2 Sociodemografische kenmerken van Utrecht, Lombok, Overvecht en Kanaleneiland

	Leefbaarheid	% koop-woningen	Netto arbeidsmarkt-participatie	% WMO-cliënten	% bijstand ontvangers
Utrecht	Ruim voldoende	46%	73%	6%	3%
Lombok-Oost	Voldoende	30%	74%	5%	3%
Lombok-West	Ruim voldoende	45%	76%	4%	3%
Overvecht	Onvoldoende	21%	59%	11%	9%
Kanaleneiland-Zuid	Onvoldoende	29%	61%	5%	8%
Kanaleneiland-Noord	Ruim onvol-doende	21%	65%	6%	8%

Bronnen: Leefbaarheid: Leefbaarometer 2018[41]; overige kolommen: CBS Kerncijfers wijken en buurten 2019[42]

Aandachtsgebied arbeidsuitbuiting: opvang voor EU-migranten

Om inzicht te krijgen in de aard van arbeidsuitbuiting in de gemeente Utrecht hebben we interviews gehouden met medewerkers en cliënten van een Leger des Heils-dagopvang voor Europese migranten. We spraken met medewerkers over de signalen van arbeidsuitbuiting die zij oppikken, de registratie daarvan en samenwerking met andere partijen. Daarnaast spraken we met vier personen die als arbeidsmigrant naar Nederland zijn gekomen, maar hun werk en onderdak zijn verloren. Uiteraard gaat het hier om een specifieke selectie, dus zijn deze personen niet representatief voor arbeidsmigranten in Utrecht. Bij de gesprekken was een Poolse tolk aanwezig.

Tijdens de tweede lockdown (periode) nam het aantal daklozen in Utrecht sterk toe, onder wie veel (Oost-)Europese arbeidsmigranten. De nationale overheid riep op om ook deze groep, die normaliter geen recht heeft op opvang, van de straat te houden.[43] Hierdoor nam de druk op de daklozenopvang toe. De bestaande opvanglocaties Stadsbrug en Maliebaan zaten al aan hun maximale capaciteit, zeker nu cliënten anderhalve meter afstand moesten kunnen houden. Daarom heeft het Leger der Heils een tijdelijke (24 uurs)opvang voor 25 arbeidsmigranten geopend aan de Grote Trekdreef. Deze is inmiddels weer gesloten, maar omdat de vraag blijft bestaan, is er nu een dagopvang geopend aan de Zeehaenkade. Hier kunnen dakloze arbeidsmigranten overdag verblijven, ontvangen zij eten en drinken, kunnen ze douchen en hun kleren wassen en voor een kleine vergoeding dagbesteding doen.

6.3 Aanpak van mensenhandel

In deze paragraaf beschrijven we de aanpak van mensenhandel in Utrecht aan de hand van de toelichting van geïnterviewde professionals (zie bijlage 2). Omdat er sterke overlap bestaat tussen de aanpak van seksuele en criminele uitbuiting, beschrijven we deze gezamenlijk. Vervolgens gaan we in op aanpak van arbeidsuitbuiting. We beperken ons telkens tot de aandachtsgebieden en baseren ons op de bronnen zoals beschreven in 5.2.

Aanpak van seksuele en criminele uitbuiting

In deze sectie bespreken we de aanpak van seksuele en criminele uitbuiting, waarbij we eerst ingaan op signalering. Vervolgens benoemen we de acties die op basis van signalen ondernomen worden. Daarnaast gaan we in op de wijze van samenwerking tussen de betrokken partijen. We eindigen met een

[41] https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie
[42] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/31/kerncijfers-wijken-en-buurten-2019
[43] https://www.ad.nl/utrecht/leger-des-heils-opent-tijdelijke-opvang-voor-25-daklozen-in-utrechtse-gymzaal~a84b48a7/

aantal knelpunten die een belemmering kunnen vormen om zicht te krijgen op seksuele en criminele uitbuiting.

Signalering en registratie
De meeste partijen registreren signalen van criminele en seksuele uitbuiting. De wijze waarop verschilt echter. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in hoeverre alleen concrete signalen worden geregistreerd of ook vermoedens. Een hulpverleningsorganisatie bijvoorbeeld registreert niet alleen signalen van uitbuiting, maar ook 'onderbuikgevoelens'. Deze registratie wordt vervolgens verwijderd als het signaal onterecht blijkt. Daarnaast verschilt de manier van registratie: de ene partij registreert specifiek voor uitbuiting, een andere partij heeft daar geen speciaal 'labeltje' voor. Ten slotte kan er ook binnen een organisatie sprake zijn van verschillen in registeren. Volgens de geïnterviewden in één van de wijken ontbreken er namelijk duidelijke richtlijnen wat betreft het registreren. Zij stellen dat het afhankelijk is van diegene die een signaal/waarneming meldt onder welke noemer dit gebeurt (wel of niet uitbuiting).

Professionals hebben soms het idee onvoldoende kennis te hebben over (signalen van) uitbuiting om deze te kunnen herkennen. Dit vormt een *knelpunt* voor het registeren van (vermoedens van) signalen. Ook zeggen geïnterviewde professionals dat zij terughoudend zijn in het registreren van vage signalen, omdat de politie alleen concrete signalen in behandeling neemt. Hierdoor zijn zij bij vagere signalen eerder geneigd deze niet te melden en/of registreren.

Uitwisseling signalen en informatie
In Utrecht bestaat geen vaste doorverwijsstructuur voor signalen van mensenhandel. Wanneer er sprake is van een signaal of een vermoeden van seksuele of criminele uitbuiting, zijn er verschillende kanalen waarmee dit wordt doorgezet naar andere partijen. Bijvoorbeeld: een BOA zet niet-urgente signalen door naar de wijkagent via e-mail, zodat deze terug te vinden zijn. Urgente signalen komen direct bij de politie terecht. Een jongerenwerker maakt bij een signaal een melding bij betrokken partners zoals buurtteam en politie. De toezichthouder van de gemeente kijkt eerst in het eigen systeem en bij een ernstig risico wordt ook de politie benaderd.

Respondenten vinden dat de regels omtrent de AVG-wetgeving (in verband met het onderling delen van informatie) geen knelpunt vormen. Wanneer er sprake is van veiligheidsrisico's, of als het in belang is van het slachtoffer, mag namelijk informatie gedeeld worden.

Taakaccenthouder: "Over het algemeen gaat het goed en weten we daar onze weg wel in te vinden. Als we twijfelen of we iets mogen delen, dan sparren we daar even met elkaar over."

Hulpverleningsorganisaties zeggen dat zij altijd eerst contact opnemen met het slachtoffer bij vermoedens van seksuele uitbuiting. Vervolgens wordt contact opgenomen met alle betrokken organisaties. Bij overlast in een woning bijvoorbeeld wordt contact gezocht met Veilig Thuis om te bespreken of zij de signalen herkennen; wanneer een meisje wordt geronseld, wordt overlegd met de school om de signalen te bespreken. Daarnaast is er contact met de gemeente en de politie. Aangezien slachtoffers zichzelf vaak niet altijd als zodanig zien, is het echter een belangrijke vraag hoe slachtoffers in een hulpverleningstraject geplaatst kunnen worden zodat er actie kan worden ondernomen.

Acties
De acties die volgen op een signaal van seksuele en criminele uitbuiting zijn afhankelijk van de betreffende casus en hebben te maken met welke partijen betrokken zijn en benodigde informatie kunnen leveren.

De *politie* kijkt bij een signaal of er intern meer informatie beschikbaar is (ook bij de GBA) en bekijkt welke partijen mogelijk betrokken zijn. Op basis van de informatie die boven tafel wordt gehaald worden de vervolgstappen besloten, bijvoorbeeld een controlepost bij een woning instellen.

Voorbeelden van acties naar aanleiding van signalen van **seksuele uitbuiting**:

Hulpverleningsorganisatie:
"Wij acteren proactief, dus niet alleen reactief op basis van signalen. Wanneer we vermoedens hebben van seksuele uitbuiting in massagesalons gaan we langs, geven onze folder en maken een praatje. De vrouwen staan allemaal dicht op elkaar, durven niks te zeggen. Het is voor ons heel moeilijk om er tussen te komen, het is echt een verborgen wereld. Deze vrouwen spreken slecht Nederlands en weten niet hun weg te vinden in de hulpverlening en kennen hun rechten niet. We hopen dat ze de folder lezen, maar misschien wordt deze wel gelijk weggegooid."

Inspecteur bijzondere handhaving:
"Na meldingen van bezoekers of concurrentie dat er seksuele handelingen worden aangeboden in massagesalons brengen we een bezoek. We gaan eerst het pand goed onderzoeken of er al meerdere meldingen liggen. Verder zetten we een mystery guest in, een mannelijke collega die daar langsgaat voor een behandeling en dan kijkt of het wordt aangeboden. Soms gaan we meerdere keren langs. Dat is nu lastig i.v.m. corona, meldingen blijven soms langer liggen. We gaan dan wel onderzoek doen naar de salon: wie werken er, spreken ze Nederlands?"

Bij de controles in massagesalons is het echter lastig om gesprekken te voeren met vermeende slachtoffers.

Inspecteur bijzondere handhaving: *"Soms houdt de baas van de salon de situatie in stand, moeten de vrouwen dit werk doen in opdracht van haar. Dan is het lastig om een eerlijk gesprek met de dames aan te gaan. Dan gaan we daarheen met hulpverlening, of met politie bij grotere controles."*

Als *knelpunt* in het ondernemen van acties bij vermoedens van seksuele uitbuiting zeggen geïnterviewden dat informatie over een bepaalde casus erg versnipperd bij verschillende partijen aanwezig kan zijn en niemand het voortouw neemt. Daarnaast worden concrete meldingen eerder opgepakt dan vermoedens in verband met een tekort aan capaciteit. Omdat er bijvoorbeeld meer aandacht is voor massagesalons en er concrete vermoedens bestaan over de praktijken daar, worden signalen over deze plekken eerder opgepakt omdat deze 'kansrijker' zijn en bijna altijd gegrond blijken. Zaken die 'ingewikkelder' zijn, wanneer er alleen sprake is van een vermoeden, worden eerder vooruitgeschoven. Deze zaken vergen meer onderzoek, waar professionals vaak onvoldoende tijd voor hebben. Ten slotte voerde de gemeente geen handhavingscontroles uit tijdens de lockdowns, waardoor het zicht op bijvoorbeeld seksuele uitbuiting in massagesalons verslechterde.

Inspecteur bijzondere handhaving: *"Controles en inzetten van mystery guest liggen nu stil door corona. Dat is erg voordelig voor daders, die grijpen nu hun kans. Het is wel de bedoeling om dat weer meer op te pakken."*

Samenwerking

In alle wijken is er sprake van regelmatig bilateraal contact tussen de betrokken partijen. In sommige wijken is er ook sprake van een structureel overleg, in andere wijken is er alleen overleg wanneer er sprake is van een concrete casus. Of dit overleg gaat over criminele of seksuele uitbuiting is afhankelijk van de problematiek in de wijk.

- *Kanaleneiland:* er bestaan korte lijnen tussen de betrokken partijen bij het signaleren van (voornamelijk) seksuele uitbuiting, namelijk hulpverlening, team mensenhandel, wijkagent en de inspecteur toezicht (gemeente). Eens in de drie weken is er sprake van overleg tussen hulpverlening, politie en toezicht.

- *Lombok:* er is sprake van een samenwerkingsoverleg tussen kerk, moskee, sociaal makelaar[44], politie en gemeente, waar signalen (met name van criminele uitbuiting) besproken kunnen worden.
- *Overvecht:* in deze wijk zijn geen officiële overleggen, maar hebben betrokken partijen (afdelingen Veiligheid en Toezicht en Handhaving van de gemeente, woningbouwcorporaties, politie, De Tussenvoorziening, buurtteam, buurtbeheerder) onderling regelmatig contact over mogelijke signalen (voornamelijk van criminele uitbuiting).
- *Amsterdamsestraatweg:* betrokken partijen bij het signaleren van seksuele uitbuiting (zoals de inspecteur bijzondere handhaving, de taakaccenthouder en de betrokken hulpverleningsorganisatie) hebben een samenwerkingsverband. Zij ontmoeten elkaar 'regelmatig', hoewel hier geen vaste momenten voor zijn. Overleggen vinden casusgericht plaats, en niet structureel. Wanneer er sprake is van controle van de handhaver bij een massagesalon, sluit in de meeste gevallen de betrokken hulpverleningsorganisatie aan. Dit wordt door de partijen als succesvol ervaren. Zij kunnen bijvoorbeeld in gesprek met mogelijke slachtoffers die het gevoel hebben afhankelijk te zijn van het werk. Omdat het vaak gaat om Chinese dames, is in deze gevallen vanuit de hulpverlening ook een medewerker aanwezig die de Chinese taal spreekt. Volgens de hulpverlening kan dit als prettig worden ervaren door mogelijke slachtoffers en kan dit drempelverlagend werken om in contact te komen met hulpverlening. De aanwezigheid van een hulpverlener die hun taal spreekt, kan echter ook als te persoonlijk worden ervaren, doordat het slachtoffer zich niet meer kan verschuilen achter een taalbarrière. In dergelijke gevallen klapt het slachtoffer juist dicht.

Aanpak van arbeidsuitbuiting

In deze sectie beschrijven we de aanpak van arbeidsuitbuiting. ISZW voert controles uit op werkplekken en is in eerste plaats verantwoordelijk voor het handhaven van arbeidswetgeving. Inspecteurs van de gemeente Utrecht voeren ook inspecties uit op werkplekken waar mogelijk arbeidsuitbuiting plaatsvindt (bijvoorbeeld naar naleving van bouwvergunningen en milieu eisen). Als zij signalen van uitbuiting oppikken, schakelen zij ISZW in om een onderzoek uit te voeren. (Oost-)Europese migranten hebben volgens de gemeente een verhoogd risico om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Deze groep worden bij verlies van onderdak opgevangen in de opvang voor arbeidsmigranten van het Leger des Heils. Barka is verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van deze groep. Barka is een van oorsprong Poolse organisatie die zich inzet voor arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost-Europa die in Nederland dakloos zijn geraakt. Hun voornaamste focus is om arbeidsmigranten te helpen om te re-integreren in de maatschappij in het land van herkomst.

Signalering en registratie

Belangrijke partijen in de signalering van mensenhandel zijn ISZW, de politie en gemeentelijke inspecteurs. Gemeente en politie schakelen ISZW in bij signalen. Voor andere organisaties bestaan hiervoor geen duidelijke richtlijnen. Voor dit onderzoek hebben we gesproken met medewerkers van het Leger des Heils, die pas met arbeidsmigranten in contact komen als een eventuele uitbuitingssituatie al is beëindigd. Zij stellen dat zij geen vaste definitie van arbeidsuitbuiting hanteren. Signaleren van arbeidsuitbuiting is ook niet hun focus, hoewel zij vaak van hun cliënten horen dat zij erg slecht behandeld zijn door werkgevers of uitzendbureaus. Medewerkers gaan cliënten echter niet uitgebreid uithoren over wat zij hebben meegemaakt, omdat hun cliënten het meestal pijnlijk vinden om te praten over wat hen is overkomen. Daarnaast zijn cliënten vooral gefocust op het vinden van werk en onderdak. De blik is op de toekomst gericht, waardoor er bijvoorbeeld geen aandacht is voor het melden van misstanden uit het verleden.

Signalen die medewerkers van het Leger des Heils oppikken worden niet geregistreerd en ook niet besproken met andere instanties. Ze registreren over het algemeen weinig van hun cliënten. Bij de dagopvang schrijven ze alleen namen op. Bij de nachtopvang is dat wat meer informatie, maar omdat ze niet verantwoordelijk zijn voor de trajectbegeleiding is hiervoor geen registratiesysteem.

[44] Een sociaal makelaar ondersteunt bewonersinitiatieven in een bepaalde buurt of wijk en brengt bewoners en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact, zie: https://zorgprofessionals.utrecht.nl/samenleven-welzijn/welzijn-in-de-wijk/

Medewerker Leger des Heils: *"We registreren op het moment nog heel weinig, omdat we ze geen trajecten aanbieden. Het is alleen inloop, dus we schrijven alleen hun naam op. Bij de nachtopvang slapen ze ook, maar daar was niet eens een goed systeem om voor onszelf in te zetten wie er slaapt. Ons systeem heeft dan al snel BSN, geboortedatum, voor- en achternaam, woonadres etc. Dat gaat vaak mis: ze hebben geen BSN, voor- en achternaam schrijf je snel verkeerd, dan moet je die kunnen overschrijven van een ID-kaart, adres hebben ze niet."*

Zij denken dat Barka, de organisatie die verantwoordelijk is voor de trajectbegeleiding, mogelijk iets meer informatie registreert. Maar ook zij zijn niet gericht op het in kaart brengen van misstanden uit het verleden en zetten zich dus bijvoorbeeld niet in voor vervolging van daders. De focus ligt op nazorg voor slachtoffers.

Medewerker Leger des Heils: *"We hebben nu wel een intensieve samenwerking met Barka, die houden het traject in de gaten. Zij horen er wel van, vangen wel signalen op, maar doen er niets juridisch mee. Ik denk dat we er veel vanuit gaan dat als er iets mis gegaan is, je kijkt hoe het verder moet. Blik naar voren."*

Zowel het Leger des Heils als Barka hebben dus veel contact met arbeidsmigranten, een belangrijke risicogroep van arbeidsuitbuiting, maar er lijkt geen structuur te bestaan voor het signaleren, verrijken en melden van signalen. Dit is een gemiste kans, aangezien deze organisaties wel degelijk signalen oppikken. Bovendien staan zij dichter bij slachtoffers dan bijvoorbeeld de gemeente, politie of ISZW, waardoor zij makkelijker een gesprek over een uitbuitingssituatie aan kunnen gaan.

Uitwisseling signalen en informatie

De gemeentelijk inspecteurs en de politie delen signalen van arbeidsuitbuiting altijd met ISZW. Het Leger des Heils wisselt geen signalen van arbeidsuitbuiting uit met andere instanties. Ook met de voornaamste samenwerkingspartner, Barka, is hierover weinig contact. Er zijn ook geen periodieke overleggen over dit onderwerp.

Acties

Vanuit de opvang voor EU-migranten ligt de aandacht op **nazorg voor slachtoffers**: het Leger des Heils biedt slachtoffers tijdelijk opvang en ondersteuning om te voorzien in hun basisbehoeften, terwijl Barka hun een traject aanbiedt om weer op eigen benen te kunnen staan. Dit traject is gericht op werk vinden in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Arbeidsmigranten worden praktisch ondersteund bijvoorbeeld door een doorverwijzing naar een vacature of een busticket terug naar het land van herkomst. Bij Barka zijn medewerkers in dienst die Pools en enkele andere Oost-Europese talen spreken, wat contact met de doelgroep vergemakkelijkt.

Samenwerking

Voor de doelgroep EU-migranten, een belangrijke risicogroep voor arbeidsuitbuiting, is de belangrijkste samenwerkingspartner voor het Leger des Heils Barka, met wie de samenwerking goed verloopt. Daarnaast is het Leger des Heils onderdeel van het Stadsteam Back Up, een samenwerkingsverband tussen alle organisaties in Utrecht die zich met daklozen bezighouden. Dit team zet zich middels outreachende hulpverlening en inlooplocaties in om daklozen te helpen met hun basisbehoeften en te koppelen aan verdere hulpverlening. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor verslavings-, schulden- en psychische problematiek, maar is uitbuiting geen specifiek aandachtsgebied.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Aard van mensenhandel

Utrecht

7

7 Aard van mensenhandel in Utrecht

In dit hoofdstuk beschrijven we de aard van mensenhandel in Utrecht. We baseren ons voor seksuele en criminele uitbuiting op interviews met wijkprofessionals uit Overvecht, Kanaleneiland, Lombok en van de Amsterdamsestraatweg (zie bijlage 2 voor een overzicht). De gesprekken met deze professionals zijn kwalitatief van aard, dus het gaat om het vóórkomen van bepaalde signalen en niet om de precieze aantallen. De aard van arbeidsuitbuiting beschrijven we aan de hand van interviews met arbeidsmigranten die in de opvang van het Leger des Heils voor Europese arbeidsmigranten verblijven.

7.1 Aard van seksuele uitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aard van seksuele uitbuiting in Utrecht aan de hand van de ervaringen van de wijkprofessionals. We beginnen met een profielschets van de vier gebieden die in het onderzoek centraal staan, waarbij we per wijk signalen van seksuele uitbuiting benoemen. Vervolgens geven we in een tabel weer welke signalen in welke gebieden genoemd worden en benoemen we de zes belangrijkste signalen voor seksuele uitbuiting. Hierna gaan we in op de interactie tussen seksuele uitbuiting en andere vormen van criminaliteit en beschrijven we de kenmerken van zowel slachtoffers als daders die genoemd zijn.

Profielschets per gebied

Kanaleneiland

In Kanaleneiland was op de Europalaan een tippelzone waar volgens de geïnterviewde wijkprofessionals het grootste deel van de sekswerkers vrijwillig werkte, hoewel uit andere bronnen blijkt dat hier wel degelijk mensenhandel voorkwam.[45] Sekswerkers werden gescreend door de politie voordat ze een vergunning krijgen om te werken. Op de Europalaan was ook hulpverlening aanwezig, en de meeste prostituees zijn in beeld. Vanaf juli 2021 is de tippelzone echter gesloten en deze wordt niet vervangen. Volgens de respondenten (die we spraken voor de sluiting) zal de sluiting van de tippelzone waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de prostitutie zich zal verplaatsen richting het centrum van de stad. Dit kan leiden tot een risico voor de gezondheid en de veiligheid, voor zowel de prostituees als de bezoekers. Daarnaast zal het toezicht afnemen: op dit moment is bekend wie er werkt in de tippelzone, maar wanneer deze gesloten is kan de nieuwe aanwas niet bij worden gehouden.

Naast deze sekswerkers die vrijwillig werken, is er bij de geïnterviewde wijkprofessionals ook een aantal gevallen bekend van vrouwen die niet vrijwillig sekswerk uitvoeren. Signalen van seksuele uitbuiting die de professionals in Utrecht tegenkomen zijn: de vrouw beheert niet haar eigen telefoon en agenda; ze leeft geïsoleerd in een kamer en heeft alleen contact met haar uitbuiter. Op de tippelzone kunnen signalen van mensenhandel ook zijn: elke dag werken (ook bij ziekte), lange dagen maken, chagrijnige houding en afwezigheid van paspoort. De respondenten benoemen het grijze gebied tussen (illegale) prostitutie en seksuele uitbuiting, waardoor het lastig is om seksuele uitbuiting te herkennen.

Lombok

In Lombok benoemen de geïnterviewde professionals met name signalen van criminele uitbuiting (zie het volgende hoofdstuk), en weinig signalen van seksuele uitbuiting. Ze zijn het erover eens dat er in de wijk wel gevallen zullen zijn van seksuele uitbuiting (bijvoorbeeld minderjarigen die via loverboys in de prostitutie terechtkomen), maar dat zij hier weinig zicht op hebben. Bij de gevallen van prostitutie die in de wijk bekend zijn, is het lastig om zicht te krijgen in hoeverre hierbij sprake is van dwang. Wel noemen zij één concrete zaak van ongeveer vijf jaar geleden. Het betreft een loverboy die een minderjarige drogeerde.

Overvecht

De geïnterviewde professionals benoemen in Overvecht enkele gevallen van thuisprostitutie. In sommige gevallen vindt dit op grotere schaal plaats (bijvoorbeeld bordelen in woningen), en in andere gevallen gaat het om individuen (bijvoorbeeld Nederlandse huisvrouwen met financiële problemen). Het gaat

[45] Zie bijvoorbeeld: https://www.ad.nl/utrecht/cel-en-jeugddetentie-voor-seksuele-uitbuiting-van-twee-minderjarige-meisjes~a4887f02/ ; https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1975640/grote-zorgen-om-slachtoffers-mensenhandel-ze-zijn-onvoldoende-in-beeld ;

hierbij vaak om personen in een kwetsbare positie. Het is echter lastig om na te gaan of er sprake is van dwang, en of er sprake is van seksuele uitbuiting. Er worden wel enkele signalen herkend die kunnen wijzen op dwang: slachtoffer is niet in bezit van eigen ID-bewijs, controle op slachtoffer (zoals camera's op de werkplek), tekenen van angst (zoals zenuwachtig op de telefoon kijken) en niet weten in welke stad in Nederland ze zijn. Ten slotte kunnen kapotte portiekdeuren wijzen op uitbaters die binnenkomen wanneer zij willen, en hierdoor mogelijk wijzen op uitbuiting. Respondenten voegen toe dat er waarschijnlijk meer speelt in de wijk, maar dat zij daar weinig zicht op hebben. Onder andere door sluiting van de prostitutiezone op Het Zandpad, zijn (mogelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting uit beeld verdwenen.

Naast bovenstaande signalen, speelde er in 2019 een grote zaak waarbij twee oudere mannen vanuit hun woning in Overvecht minderjarige en meerderjarige jongens seksueel hebben uitgebuit.[46] Volgens het Openbaar Ministerie gaat het om minstens 22 slachtoffers, van wie zeven aangifte hebben gedaan.[47]

Amsterdamsestraatweg

Respondenten geven aan dat in massagesalons op de Amsterdamsestraatweg seksuele handelingen worden aangeboden. Er komen hierover regelmatig meldingen binnen van concurrerende massagesalons of van bezoekers. Professionals uit dit gebied geven echter aan dat het erg lastig is om te bewijzen of er sprake is van dwang, dan wel van uitbuiting. Het betreft meestal Thaise en Chinese vrouwen met een gesloten houding en zij willen meestal niet in gesprek met hulpverlening. Wel zijn er signalen die kunnen wijzen op uitbuiting. Soms zijn er bedden of een douche aanwezig, waardoor het vermoeden bestaat dat de vrouwen wonen en werken op dezelfde locatie. Ook spreken de vrouwen nauwelijks Engels of Nederlands of geven melders aan dat de bewegingsvrijheid van de vrouwen beperkt (bijvoorbeeld door het op slot draaien van de kamer waarin zij wonen en/of werken). Als vermoedelijke slachtoffers zelf niet met hulpverleners of de politie in gesprek willen gaan, is het echter vaak lastig te bewijzen dat er sprake is van dwang.

Naast de signalen in de massagesalons zijn er in de zijstraten van de Amsterdamsestraatweg gevallen bekend van mannen die een woning huren waar vrouwen illegaal sekswerk verrichten. Dit komt met name naar boven door klachten van omwonenden over de aanloop. Bij massagesalons is er minder sprake van klachten van omwonenden, omdat daar de aanloop minder opvalt. Bij deze woningen is vaak sprake van toezicht, bijvoorbeeld door middel van camera's geplaatst door de uitbuiter of dat deze buiten 'op uitkijk staat' en de omgeving in de gaten houdt. Ook in deze gevallen is het echter lastig om aan te tonen of er sprake is van dwang.

Overeenkomsten met signalen van het NVM

In onderstaande tabel is aangegeven welke signalen in welke gebieden worden genoemd door de respondenten. Deze tabel is gebaseerd op een indicatorenlijst van het NVM (Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel). Er zijn enkele signalen genoemd door de respondenten, die niet in de indicatorenlijst van het NVM terug komen. Die zijn in de tabel **groen** gemarkeerd.[48]

Belangrijk om te vermelden is dat de tabel een weergave is van de signalen waar respondenten zicht op hebben. De tabel geeft vermoedelijk slechts een deel weer van wat er daadwerkelijk gebeurt in een wijk. Alle respondenten geven namelijk aan dat zij het vermoeden hebben slechts zicht te hebben op 'het topje van de ijsberg', en dat er veel buiten hun zicht om gebeurt.

Wijkagent: 'Het is het topje van de ijsberg wat wij zien. Af en toe werp je een kleine blik op wat er onder water gebeurt.'

[46] https://nos.nl/artikel/2358129-om-utrechters-runden-illegaal-bordeel-en-misbruikten-minderjarige-jongens
[47] https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20210127_27413881?utm_source=google&utm_medium=organic
[48] Daarnaast zijn er ook signalen die wel opgenomen zijn in de indicatorenlijst, maar niet herkend worden door de respondenten, en waar zij blijkbaar weinig zicht op hebben of die niet voorkomen in de betreffende gebieden. Het gaat met name om signalen met betrekking tot: werving, vervoer, gebruik van geweld, inhouden van loon, misleiding en schuldenlast.

Hulpverlener: 'Als iemand bij ons in beeld komt is de problematiek er soms al jaren, soms wel 10 jaar. We zien dus erg veel niet.'

	Kanalen-eiland	Lombok	Over-vecht	ASW
Huisvesting				
Woont en werkt op dezelfde locatie			✓	✓
Beperkte bewegingsvrijheid op verblijfslocatie (deur op slot)				✓
Dreiging				
Vertoont tekenen van angst/ongemak/durft niet te praten over situatie/zenuwachtig op telefoon kijken/onderdanige houding	✓		✓	✓
Kapotte portiekdeuren van woningen (uitbuiter die binnenkomt wanneer hij dat wil)			✓	
Beperking van bewegingsvrijheid				
Beperkt contact met buitenwereld	✓			
Onderworpen aan veiligheidsmaatregelen (camera's, iemand op wacht)			✓	
Geen zelfstandige bewegingsvrijheid; buiten altijd begeleid door oudere man				✓
Verblijft continu in woning met de gordijnen dicht				✓
Isoleren				
Weet niet wat verblijfplaats is			✓	
Beperkte of geen toegang tot communicatiemiddelen	✓			
De werkgever controleert de contacten/afspraken met andere mensen	✓			
Alleen contact met uitbuiter	✓			
Achterhouden van documenten				
Heeft zelf geen toegang tot identiteitsdocumenten	✓		✓	✓
Misbruik van kwetsbare positie				
Spreekt lokale taal niet				✓
Illegaal verblijf	✓			✓
Sprake van LVB-problematiek	✓	✓	✓	✓
Drugsverslaving			✓	
Slechte werkomstandigheden				
Buitensporig lange werkdagen en werkweken	✓			✓
Onhygiënische omstandigheden, behalve één hele nette slaapkamer			✓	
Attitude				
Chagrijnige, gesloten houding	✓			✓

Uit de tabel komt naar voren dat er in Lombok weinig signalen van seksuele uitbuiting worden herkend. Respondenten uit deze wijk geven ook aan dat er weinig zicht is op deze vorm van uitbuiting. Daarnaast wordt een aantal signalen slechts in één wijk gezien, terwijl andere signalen in meerdere wijken genoemd worden. Onder andere de volgende signalen worden in de verschillende wijken herkend: tekenen van angst/ongemak, wonen en werken op dezelfde locatie, werkgever controleert agenda, geen toegang tot identiteitsdocumenten en sprake van LVB-problematiek.

Vooral woningbouwcorporaties benoemen signalen die niet op de lijst van de NVM voorkomen, namelijk kenmerken van een woning zoals kapotte portiekdeur en een onhygiënisch/rommelig huis met één nette slaapkamer. Zij hebben blijkbaar zicht op andersoortige signalen en kunnen hierdoor een interessante gesprekspartner zijn om meer zicht te krijgen op seksuele uitbuiting.

Ten slotte is het goed om te benoemen dat losse signalen uit de tabel nog niet voldoende zijn om van uitbuiting te spreken, sommige signalen kunnen namelijk ook verwijzen naar (illegale) prostitutie (zoals:

‘onhygiënische omstandigheden, behalve één hele nette slaapkamer’). Echter is met name de combinatie van signalen zorgwekkend.

Zes belangrijke signalen

Op basis van voorgaande zijn er zes belangrijke signalen van seksuele uitbuiting te herkennen, die door professionals genoemd worden. Deze signalen zijn niet gebonden aan één specifieke wijk, maar worden herkend in de meeste wijken.

- Professionals benoemen verschillende signalen die kunnen wijzen op *controle* door een uitbuiter van een (vermeend) slachtoffer, zoals: slachtoffer beheert niet de eigen telefoon en agenda, camera’s op de werkplek, deur op slot, en slachtoffer heeft geen beschikking over eigen paspoort/ID-bewijs.
- Daarnaast worden er ook middelen herkend die door uitbuiters ingezet worden om het slachtoffer te *isoleren*, voorbeelden hiervan zijn: het slachtoffer leeft geïsoleerd in een kamer en heeft alleen contact met de uitbuiter, slachtoffers blijven continu binnen met de gordijnen dicht en als ze naar buiten gaan worden zij altijd vergezeld.
- Professionals merken op dat slachtoffers vaak *werken onder slechte omstandigheden.* Ze benoemen dan bijvoorbeeld elke dag werken (ook in geval van ziekte) en er is sprake van lange dagen. Ook kunnen bedden op de werkplek er op wijzen dat slachtoffers wonen en werken op dezelfde locatie.
- Ook benoemen respondenten dat er vaak sprake is van *angst* onder slachtoffers. Zij durven niet te praten over hun situatie, kijken zenuwachtig op hun telefoon of hebben een onderdanige houding tegenover de uitbater of werkgever.
- Ten slotte herkennen professionals dat regelmatig *misbruik gemaakt wordt van de kwetsbare positie* van slachtoffers, zoals slachtoffers met een drugsverslaving, illegaal verblijf of problematiek met betrekking tot een licht verstandelijke beperking (LVB).

Samenhang seksuele uitbuiting en andere vormen van criminaliteit

Naast de signalen van seksuele uitbuiting, worden er ook situaties omschreven die wijzen op een samenhang tussen seksuele uitbuiting en andere vormen van criminaliteit.

Het gaat dan onder andere om *samenhang tussen seksuele en criminele uitbuiting*. Bijvoorbeeld sekswerkers die onder dwang andere vrouwen dienen te ronselen, of aangezet worden tot stelen bij klanten. In sommige gevallen worden ze hierbij gechanteerd met opnames van hun sekswerk.

Daarnaast kan er sprake zijn van *verwevenheid van seksuele uitbuiting en druggerelateerde criminaliteit.* In sommige gevallen gaat het om (hard)drugsverslaafden personen, die starten met prostitutie om hun verslaving te kunnen bekostigen. Respondenten noemen hierbij woningen die ingezet worden voor prostitutie en daarnaast ook voor de verkoop van (hard)drugs. Omdat het gaat om dubbele aanloop (voor zowel drugs als voor prostitutie) valt deze combinatie eerder op bij professionals en omwonenden. Het betreft volgens betrokkenen in de gemeente dan niet alleen vrouwelijke sekswerkers, maar ook mannen en transgenders (vaak uit Zuid-Amerika of Spanje) en (in mindere mate) minderjarigen. Hoewel er gesproken wordt over slechte omstandigheden, is dwang hierbij lastig aan te tonen.

‘Die omstandigheden zijn soms mensonterend. Die vrouwen zien er dan zo slecht uit.’ (inspecteur bijzondere handhaving)

Kenmerken doelgroep

Respondenten hebben ook een omschrijving gegeven van (mogelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het gaat om de volgende groepen.

Personen die zich in een *kwetsbare positie* bevinden, bijvoorbeeld door:
- een drugsverslaving;
- illegaal verblijf in Nederland;
- financiële problemen;
- een lichte verstandelijke beperking (LVB).

Deze kwetsbaarheid kan daders een gelegenheid bieden om een afhankelijkheidsrelatie te creëren.

Daarnaast worden ook verschillende *nationaliteiten* genoemd onder de slachtoffers:
- Nederlandse vrouwen (zoals gescheiden vrouwen zonder uitkering of werk, eventueel met kinderen).
- Oost-Europese vrouwen (o.a. uit Polen; zij komen naar Nederland om geld te verdienen).
- Specifiek in de massagesalons in de Amsterdamsestraatweg gaat het vaak om Chinese en Thaise vrouwen.

Ontstaan van slachtofferschap
Geïnterviewde professionals beschrijven enkele situaties waarbij vrouwen eerst vrijwillig starten met sekswerk, en vervolgens niet meer kunnen stoppen wanneer ze dat willen. Dit geldt bijvoorbeeld voor jonge vrouwen die 'makkelijk' geld willen verdienen en daarom kiezen voor het werk. Vervolgens worden hun activiteiten op film vastgelegd en worden ze hiermee gechanteerd als ze willen stoppen. Het kan ook gaan om sekswerkers uit Oost-Europa die vrijwillig naar Nederland komen om geld te verdienen. Omdat zij in Nederland geen recht hebben op een uitkering zijn zij financieel kwetsbaar, en kunnen zij slachtoffer worden van uitbuiters.

Kenmerken daders
De groep daders van seksuele uitbuiting wordt door betrokkenen in de gemeente als zeer divers omschreven. Volgens betrokkenen is de meerderheid van de daders man. Vrouwelijke daders vervullen vaak een faciliterende rol (zoals telefoniste voor het bijhouden van afspraken). Ook de wijze van opereren is divers: het kan gaan om een professioneel netwerk dat vrouwen uitbuit, maar het kan ook gaan om alleen opererende jonge jongens.
Ook wordt benoemd dat daders en slachtoffers vaak overeenkomsten vertonen. Beiden kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met LVB problematiek. Daarnaast kunnen daderschap en slachtofferschap samenhangen: zo zijn er situaties bekend waarin vrouwen eerst slachtoffer waren, en vervolgens de daderrol overnemen. Zo komt het volgens betrokkenen in de gemeente bijvoorbeeld voor dat vrouwen die eerst slachtoffer waren, later andere vrouwen gaan exploiteren, klanten beroven of klanten chanteren.

7.2 Aard van criminele uitbuiting

Tijdens de groepsgesprekken die we op wijkniveau hebben gevoerd met professionals, hebben we respondenten ook bevraagd naar (mogelijke) signalen van criminele uitbuiting. Het valt op dat de geïnterviewde professionals een aardig beeld konden schetsen van de aard van seksuele uitbuiting, maar de beschrijving van criminele uitbuiting een stuk minder concreet is. Het lijkt erop dat dit fenomeen zich meer onder de radar afspeelt en moeilijker te herkennen is voor professionals in de betreffende wijken.

In deze paragraaf beschrijven we de **aard** van criminele uitbuiting in de gemeente Utrecht. We geven hierbij eerst een profielschets van de vier gebieden die in het onderzoek centraal staan, en dan beschrijven we de signalen die genoemd zijn. We eindigen deze paragraaf met kenmerken van (mogelijke) slachtoffers die naar voren gekomen zijn in de groepsgesprekken.

Profielschets per gebied
Belangrijk hierbij te vermelden is dat bijna alle respondenten aangeven dat zij alleen het topje van de ijsberg zien wat betreft criminele uitbuiting, ze verwachten dat er veel buiten hun zicht om gebeurt.

Overvecht
In Overvecht beschrijven respondenten verschillende vormen van drugscriminaliteit in de wijk. Hierbij gaat het met name om jonge jongens die gerekruteerd worden om drugs te dealen. In de meeste gevallen is er in het begin geen sprake van dwang. Hoe langer de situatie echter duurt, hoe lastiger het is voor de jongens om eruit te stappen.

'Vaak is er geen dwang in het begin. Maar als je er eenmaal inzit weet je al snel teveel, dan neemt de dwang toe en kom je er niet meer zo makkelijk uit. En dat kan heel snel gaan.'

Daarnaast benoemen de respondenten dat zij soms in aanraking komen met de combinatie van sekswerk en criminele uitbuiting, bijvoorbeeld sekswerkers die van klanten moeten stelen en hierbij gechanteerd worden met opnames van hun sekswerk. Ook zijn er enkele gevallen bekend van vrouwen die kwetsbare mannen (bijvoorbeeld met een verstandelijke beperking) onder druk zetten, bij hen in huis trekken en vanuit daar drugs dealen en sekswerk verrichten. In sommige gevallen worden de mannen ook verslaafd gemaakt, bijvoorbeeld door drugs in drankjes.
Ten slotte noemen respondenten gevallen waarbij de berging van een kwetsbaar persoon wordt ingenomen, en bijvoorbeeld gebruikt wordt voor drugsopslag.

Amsterdamsestraatweg
In de Amsterdamsestraatweg benoemen de wijkprofessionals met name signalen van seksuele uitbuiting (zie de vorige paragraaf). Wel zijn er enkele gevallen bekend waarbij een woning wordt ingenomen en gebruikt wordt voor prostitutie, het dealen van drugs of voor hennepkwekerijen. Het gaat dan vaak om kwetsbare bewoners (bijvoorbeeld zwakbegaafd of met een drugsverslaving), die bedreigd worden. In enkele gevallen worden ook kwetsbare gezinnen (met financiële problemen) benaderd. Respondenten geven hierbij aan dat zij het idee hebben dat ze op dit moment minder signalen krijgen van deze situaties dan een aantal jaren geleden. Zij vragen zich echter af of het daadwerkelijk minder voorkomt, of dat alleen het zicht hierop verminderd is. Ten slotte worden er enkele gevallen benoemd waarbij een huurbaas of huiseigenaar (onhygiënische) woonruimtes voor extreem hoge prijzen verhuurt. Betrokkenen in de gemeente hebben de indruk dat deze huizen bewust worden verhuurd aan kwetsbare personen onder zeer extreme omstandigheden.

Lombok
Vergelijkbaar met Overvecht, worden in Lombok met name signalen genoemd van drugscriminaliteit. Het gaat dan om de volgende signalen: jongens op brommers en stoppende auto's, kort afspreken op openbare plekken (bijvoorbeeld jongeren die samenkomen in het Molenpark en iets uitwisselen, waarschijnlijk drugs of contactgegevens, en dan weer vetrekken). Het gaat in deze gevallen om erg jonge jongens (14-16 jaar) die snel geld willen verdienen. De Kanaalstraat wordt hierbij als 'hotspot' voor criminele activiteiten genoemd.

Respondenten hebben bij deze situaties met name een 'niet pluis' gevoel, maar het is lastig om aan te geven of hierbij ook dwang in het spel is. Respondenten benoemen dat jongeren minder open zijn dan vroeger over hun werkzaamheden (onder andere doordat de aandacht voor de bestrijding is toegenomen), dit maakt het lastig deze werkzaamheden bespreekbaar te maken en er meer zicht op te krijgen.

Kanaleneiland
In de wijk Kanaleneiland worden, net als in de Amsterdamsestraatweg, vooral signalen van seksuele uitbuiting genoemd (zie de vorige paragraaf).

Kenmerken doelgroep
De omschrijving van (mogelijke) slachtoffers van criminele uitbuiting komt grotendeels overeen met de omschrijving van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Ook hier gaat het om personen in een kwetsbare positie, zoals:
- een drugsverslaving;
- illegaal verblijf in Nederland;
- financiële problemen;
- LVB-problematiek.

Met name in wijken met een hoge concentratie aan bijvoorbeeld werkloosheid of woningen in de sociale huursector, worden kwetsbare personen gebruikt door anderen, en is de wisselwerking tussen drugscriminaliteit en criminele uitbuiting eerder zichtbaar.
In vergelijking met seksuele uitbuiting, gaat het bij slachtoffer van criminele uitbuiting relatief vaak om (jonge) mannen. Specifiek in de wijk Lombok stelt een sociaal beheerder (sociaal werker) dat het met name gaat om vrij jonge jongens die aangezet worden tot het dealen van drugs, van 14 tot 16 jaar oud. Deze professional ziet dit in de wijk gebeuren. Die jonge jongens willen volgens hem snel geld verdienen, en vertonen kopieergedrag uit films met drugshandel.

Respondenten hebben minder zicht op kenmerken van **daders**. Zij geven aan dat er meer tijd én betere registratie nodig is om daders en criminele netwerken beter in beeld te brengen.

7.3 Aard van arbeidsuitbuiting

Hieronder beschrijven we de aard van arbeidsuitbuiting aan de hand van gesprekken bij een opvang voor EU-migranten van het Leger des Heils. We gaan eerst in op signalen die medewerkers oppikken. Vervolgens beschrijven we de ervaringen van arbeidsmigranten met arbeidsuitbuiting.

Signalen

De medewerkers van het Leger des Heils benoemde de volgende observaties als signalen van arbeidsuitbuiting onder hun cliënten:

- Koppeling huisvesting aan werk: bij ontslag word je op straat gezet.
- Laag loon voor voormalig werk.
- Slechte huisvesting door voormalige werkgever.
- Geslotenheid over ervaringen op voormalig werk.

Volgens de NVM-lijst zijn vooral laag loon en slechte huisvesting door de werkgever signalen van arbeidsuitbuiting; koppeling van huisvesting aan werk hoeft geen signaal te zijn als het goed geregeld en ongedwongen is. De medewerkers geven aan dat zij doorgaans niet erg diepgaande gesprekken met hun cliënten hebben. Dit komt door de taalbarrière en de schaamte bij cliënten over negatieve ervaringen. Daarnaast is hun insteek sterk gericht op de toekomst: hoe kom je weer aan werk en huisvesting? Hierdoor wordt minder aandacht besteed aan mogelijke uitbuitingssituaties uit het verleden. Zij denken dan ook dat het meer voorkomt dan zij signaleren.

Arbeidsmigranten over arbeidsuitbuiting

De geïnterviewden zijn vier mannen van middelbare leeftijd (39 tot 56 jaar oud). Drie van hen zijn afkomstig uit Polen en een uit Hongarije. De respondenten zijn al langere tijd in Nederland, twee van hen zelfs sinds het openstellen van de grenzen voor Oost-Europese arbeidsmigranten in 2007. Hierdoor hebben zij veel ervaring met werken en wonen in Nederland en kunnen zij over verschillende situaties vertellen. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij zo'n tachtig werkplekken heeft gehad in Nederland. Alle geïnterviewden zijn onmiskenbaar op een moment slachtoffer geweest van arbeidsuitbuiting. Hieronder beschrijven we hun ervaringen.

Werving

Alle geïnterviewden zijn naar Nederland gekomen om te werken. Zij zijn allemaal geworven in het buitenland. Drie van hen hadden hierdoor meteen werk in Nederland, van wie één wel in een uitbuitingssituaties (te lange werkdagen voor te laag loon) terechtkwam. De andere persoon heeft een flink bedrag betaald om met een bemiddelaar naar Nederland te komen, maar kreeg vervolgens geen hulp bij het vinden van werk of onderdak. Deze persoon heeft hiervoor een baan in Duitsland opgegeven vanwege grote beloftes over de hoeveelheid werk in Nederland en de hoogte van het loon. Zo kwam hij meteen op straat te staan in Utrecht en moest zich zien te redden zonder Engels of Nederlands te spreken. De geïnterviewden geven aan dat er een constante aanwas is van nieuwe arbeidsmigranten die worden geworven om in Nederland aan het werk te gaan, bijvoorbeeld in de landbouw of de horeca. Ook als er, zoals nu in verband met de coronapandemie, tijdelijk minder werk is. Bij de werving worden volgens hen (vrijwel) altijd grote beloftes gedaan over werk en inkomen, die niet overeenkomen met de praktijk.

"Uitzendbureaus zijn niet eerlijk. Zij beloven je op het moment dat je solliciteert een functie met loon, maar die blijken anders als je aan het werk gaat."

Contracten

De respondenten hadden allemaal een arbeidscontract voor het werk dat ze deden. De meesten van hen hadden een zogenaamd Fase-A-contract. Dit is een contract bij een uitzendbureau, waarbij de werknemer minimale bescherming geniet. Zo is er geen limiet aan het aantal tijdelijke contracten, kan een werknemer makkelijk ontslagen worden en is er geen recht op loon bij ziekte of als het werk wegvalt.[49] Het uitzendbureau is bij wegvallen van het werk dan ook niet verplicht om de werknemer te begeleiden naar ander werk. Een respondent gaf aan dat hem soms werd gevraagd om een document in het Nederlands te ondertekenen waarvan hij de inhoud niet kon begrijpen. Als hij dan vroeg of ze het wilde mailen zodat hij het kon bespreken met de vakbond, verdween het document opeens van tafel.

Opvallend is dat in bijna alle gevallen huisvesting was gekoppeld aan een werkplek, maar dat er nooit een huurcontract werd opgesteld. Er werd vaak wel een lijst met verplichtingen uitgedeeld bij de overhandig van de sleutel, soms met boetes wanneer hieraan niet werd voldaan. Maar van rechten als huurder was volgens de geïnterviewden geen sprake. Zij geven dan ook allen aan dat als je je werk verliest, je binnen 24-36 uur ook uit je woning wordt gezet.

"Ze gaven me 24 uur. Ze zeiden: je bent nu ontslagen, je hebt 24 uur om weg te gaan uit je accommodatie."

Uitzendbureaus

Uit de interviews blijkt dat uitzendbureaus de belangrijkste spil in het web zijn. Arbeidsmigranten zijn meestal afhankelijk van hen voor werk, maar uitzendbureaus maken vaak misbruik van die afhankelijkheid. De geïnterviewden zeggen dat er goede en slechte uitzendbureaus zijn. 'Slechte' uitzendbureaus regelen werk met slechte arbeidsomstandigheden, lange dagen, laag loon en slechte huisvesting. Ook laten zij werknemers meteen vallen als zij iets doen wat hen niet bevalt, zoals voor zichzelf opkomen. Bij 'goede uitzendbureaus' zijn deze zaken wel op orde en wordt voor werknemers ander werk gezocht als hun werk wegvalt. Alle geïnterviewden geven aan dat zij het erg moeilijk vinden om erachter te komen welke uitzendbureaus goed zijn en welke minder goed voor hen zorgen.

"Goede bureaus kijken mee naar ander werk, maar er zijn ook slechte uitzendbureaus. Gelukkig zijn er meer goede bureaus, dan slechte uitzendbureaus die alleen kijken naar geld en niet naar geschiktheid van mensen. Maar er is geen pijl op te trekken: sommigen waren eerst goed en worden slecht. Of andersom. (…) Het is zo moeilijk om in te schatten."

Arbeidsomstandigheden

Drie van de vier respondenten hebben lange werkweken van tussen de 60 en 72 uur gewerkt. Zij werken vaak lange diensten, tot twaalf uur per dag. Als ze dit niet zouden doen, dan zouden ze hun baan verliezen, waardoor het voor hen voelde alsof ze geen keuze hadden. Eén respondent gaf aan dat hij hierbij geen pauze mocht nemen. Ook werken zij vaak zes dagen per week. Omdat respondenten zoveel uren werken, lijkt het loon dat zij aan het einde van de maand ontvangen vaak niet heel slecht. Als je dit omrekent naar een uurloon komt je echter vaak (ver) onder het minimumloon uit. Als zij Nederlandse collega's hadden, kregen die vaak meer betaald voor hetzelfde werk. Hieronder legt een respondent uit hoe hij op een uurloon van zo'n 3,30 euro uitkwam.

[49] https://www.juridischloket.nl/werk-en-inkomen/arbeidsvoorwaarden/rechten-uitzendkracht/

"Bij […] werkte ik 8/9/10 uur per dag, 6 dagen per week. Woensdag had iedereen vrij. Maar het geld was niet goed, per maand 800 euro. Ik kreeg wel twee maaltijden, goed eten, en driemaal koffie per dag. Ik sliep op straat."

De respondenten hebben allemaal het idee dat de situatie van arbeidsmigranten sinds hun eerste komst in 2007 is verslechterd. Zij geven aan dat de huisvesting in de eerdere jaren beter was. Ook houden zij de laatste jaren ondanks dat ze werken nog nauwelijks geld over aan het einde van de maand. Dit komt doordat de kosten voor hun eigen levensonderhoud zijn gestegen, terwijl de lonen niet meestijgen. De lonen voor de Nederlandse werknemers zijn ondertussen wel gestegen. Dit is vooral voor arbeidsmigranten die naar Nederland komen om geld te verdienen voor hun familie in het land van herkomst een groot probleem.

"Iedereen zei altijd dat Nederland financieel top is, maar dat is niet meer zo. Leven is duurder geworden, maar het uurloon is hetzelfde gebleven. Iedereen zegt nu dat Nederland niet meer de plek is om geld te verdienen en een fijn leven te hebben."

De omstandigheden op de werkplek verschillen erg tussen bedrijven. Vaak gaat het om fysiek zwaar werk, dat vooral in combinatie met de lange dagen té zwaar kan worden. Zij spreken daarnaast van onrealistisch hoge productiequota en onduidelijke eindtijden. Hoewel er vaak geen sprake van expliciete dwang zoals opsluiting of dreiging met geweld was, werd de arbeidsmigranten duidelijk gemaakt dat zij hun baan kwijt waren als zij niet aan de verwachtingen voldeden. De geïnterviewden legden uit dat zij niet gemakkelijk aan een andere baan en woning konden komen, waardoor ze het zich niet konden permitteren om tegen de werkgever in te gaan. In sommige gevallen werd een arbeidsmigrant bemiddeld door een goed uitzendbureau, waardoor zij werk konden afwijzen waarvan ze de omstandigheden te slecht vonden. Het uitzendbureau bemiddelde hen dan naar ander werk.

"Ik heb ongeveer 80 banen gehad in Nederland en bij 20 ben ik binnen een dag weggelopen. Soms is wat de werkgever van je verwacht iets wat je niet kan volhouden: of extreem lage temperaturen, quotum van veel te veel productie halen per dag, veel te laag loon. Soms is het fysiek te zwaar, dat kan niet iedereen."

Huisvesting

De geïnterviewden waren het meest negatief over de huisvesting. Zoals verteld werden zij bijna altijd gehuisvest door de werkgever, of in de meeste gevallen door het uitzendbureau. Vaak ging het om kleine, kwalitatief slechte woningen die met veel mensen gedeeld werden. Deze woning zijn vaak bestemd voor recreatief gebruik, niet voor langdurig verblijf.

"We waren gehuisvest in een vakantiepark, in een plastic bungalow huis. Als ik opstond, moest mijn kamergenoot blijven liggen omdat er anders niet genoeg ruimte was."

Het meest vervelend vonden de geïnterviewden het gebrek aan privacy. Vaak deelden zij een slaapkamer met hun collega's, waardoor zij dag in, dag uit met dezelfde mensen opgescheept zaten. Doordat er zoveel mensen woonden was er veel overlast. In sommige gevallen was de huisvesting deel van de overeenkomst voor werk en werd een arbeidsmigrant dus gedwongen om deze af te nemen. In andere gevallen deed een arbeidsmigrant dit vrijwillig, omdat hij geen andere manier wist om aan huisvesting te komen.

"Er waren veel mensen samen in deze accommodatie, verschrikkelijk. Soms waren mensen opgestapeld in stapelbedden. Er was één kast, een kleine. Er was niet genoeg ruimte om je spullen te laten. Soms wilde ik niet naar huis als ik klaar was met werken. Als je leeft en werkt met deze mensen, heb je geen privacy."

Een ander probleem dat door twee respondenten wordt genoemd is diefstal. Doordat zij geen veilige plek hebben om hun spullen op te bergen en lange dagen van huis zijn, zijn ze kwetsbaar voor diefstal.

"Ik woonde nog met 4 andere mensen, in huisvesting van het uitzendbureau. Ze werkten allemaal in de dagploeg, maar toen ze 4 dagen geleden terug van werk kwamen was er ingebroken. Alles, maar ook echt alles was weg. Ook mijn privé spullen. Mijn telefoon, de televisie, zelfs foto's van mijn familie. Alleen documenten die ik bij me had heb ik nog. Zonder telefoon werk vinden is onmogelijk. Alles is weg."

Ook is
er sprake van allerlei boetes die kunnen worden opgelegd als je dingen verkeerd doet op je accommodatie. In sommige gevallen hanteren uitzendbureaus hierbij het principe van 'gezamenlijke aansprakelijkheid', wat inhoudt dat als één bewoner een dergelijke overtreding begaat, de anderen ook een boete krijgen. Hiermee gaan de bewoners echter niet altijd akkoord. Als zij een boete weigerden te betalen, gaf de huisvester hier vaak geen vervolg aan.

"Een paar keer heeft een uitzendbureau mij een boete geprobeerd op te leggen. Dat je gezamenlijk aansprakelijk bent, dus als iemand anders iets vies maakt, dat je de schuld krijgt. Maar ik heb toen gedreigd met de vakbond. We hebben alleen plichten, geen rechten die je als huurder beschermen ofzo."

Vervoer en overige kosten

Ook het vervoer van de accommodatie naar de werkplek werd meestal geregeld door de werkgever. Collega's reizen vaak samen naar het werk. Zij krijgen niet betaald voor de reistijd en krijgen hun reis meestal ook niet vergoed, maar moeten een vergoeding betalen voor het vervoer. Zo betaalde een geïnterviewde 2 euro per dag voor het gebruik van een fiets. Een ander had een rijbewijs en reed zijn collega's naar werk. In ruil hiervoor mocht hij de auto van het uitzendbureau ook gebruiken om boodschappen te doen en bepalen welke muziek ze luisterden op weg naar werk. Daarnaast waren er boetes voor het kwijtraken van een huissleutel en als mensen geen geschikte werkkleding hadden, moesten ze betalen om deze te huren.

Dwang

Geen van de geïnterviewden spreek over geweld dat tegen hen is gebruikt. Wel spreekt een respondent van een gebrek aan respect van uitzendbureaus. Vanwege de afhankelijkheidsrelatie die bestaat tussen arbeidsmigranten en uitzendbureaus, is het voor deze werknemers moeilijk om voor zichzelf op te komen. Als zij dat wel doen, volgt vaak ontslag. Omdat zij vrijwel altijd zijn gehuisvest door het uitzendbureau, verliezen zij dan ook hun onderdak.

"Het is ook de onderkant van de maatschappij die naar Nederland komt, soms bv. mensen die in aanraking zijn gekomen met justitie in Polen. Zij moeten daar nog een straf uitzitten en nemen hier genoegen met slechte huisvesting, soms zelf in veestallen. Niemand weet dat zij hier bestaan. Ook mensen die het in Polen gewoon niet redden. Zij nemen genoegen met weinig, want anders hebben ze niets."

Uitzendbureaus zijn zich volgens de geïnterviewden vaak bewust van deze kwetsbaarheid en maken hier misbruik van. Als zij iemand wegsturen, staan er tien andere arbeidsmigranten klaar staan om hun werk over te nemen.

"Toen ik werkte was de werkgever oké. Het uitzendbureau was minder: soms betaalden ze minder dan wat ik dacht dat ik zou krijgen. Ik vroeg niet altijd waarom. Ik probeerde rustig te blijven. Ik wilde geen problemen."

De meeste geïnterviewde arbeidsmigranten zijn vooral negatief over uitzendbureaus. Slechts één respondent zegt dat de werkgever bij wie hij direct in dienst was hem slecht behandelde. Uiteindelijk vond hij echter alternatief werk, waardoor hij daar weg kon gaan. Hier was dus ook geen sprake van expliciete dwang, maar de werkgever maakt wel misbruik van de kwetsbare positie van de werknemer gezien diens afhankelijkheid van het werk en de huisvesting en gebrek aan alternatieven.

"Ik ben daar gestopt omdat ik 6 dagen per week 12 uur per dag werkte. Er was een vrouw, die runde het samen met haar man. Een slavendrijver was dat. (…) Ik verdiende daar 1400/1500 euro netto per maand, na aftrek van huisvesting en ziektekostenverzekering [€4,36 netto uurloon, red.]. (..) Maar ik heb het overleefd."

Risicosectoren

Geen van de respondenten heeft het idee dat er bepaalde sectoren zijn, waarin de omstandigheden in het bijzonder slecht zijn. Er bestaan binnen sectoren grote verschillen tussen bedrijven en uitzendbureaus. Zij erkennen echter wel de kwetsbare positie van arbeidsmigranten, waardoor de risicosectoren voor arbeidsuitbuiting vooral sectoren lijken waar veel arbeidsmigranten worden ingezet. In de interviews komen vooral de sectoren productie, logistiek, schoonmaak en kassenbouw aan de orde.

Registratie BRP of RNI

Als arbeidsmigranten korter dan 4 maanden in Nederland verblijven, zijn zij verplicht zich in te schrijven bij de Registratie voor Niet-Ingezetenen (RNI). Verblijven zij langer dan 4 maanden, dan moeten zij zich inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar zij wonen. Omdat de geïnterviewden al jaren in Nederland verblijven, zouden zij dus ingeschreven moeten staan in de BRP. Zij geven echter aan dat dit niet het geval is. Meerdere geïnterviewden hebben zich proberen in te schrijven bij de gemeente Utrecht, maar dit is onmogelijk als je geen adres hebt. Hiermee is het voor hen onmogelijk om dezelfde rechten en plichten te verkrijgen als andere inwoners van Utrecht.

Ervaringen met opvang

De geïnterviewde arbeidsmigranten geven allen aan erg blij te zijn met de ondersteuning van het Leger des Heils, zoals het onderdak, de dagbesteding, eten en kleding. Over de ondersteuning door Barka zijn zij echter minder positief. Volgens hen richt Barka zich vooral op de begeleiding terug naar het land van herkomst bijvoorbeeld door een busticket te betalen of opvang in Polen te regelen, wat ook de hoofdtaak van deze organisatie is. Geen van de geïnterviewden wil echter terug naar hun land van herkomst. Sommigen hebben niemand om naartoe terug te gaan en ze zijn het er allemaal over eens dat de situatie van een dakloze in Nederland beter is dan die van een dakloze in Polen. Dit vanwege voorzieningen zoals die van het Leger des Heils en omdat Nederlanders vriendelijker zijn. Liever zouden de geïnterviewden meer ondersteuning willen bij het vinden van een nieuwe baan en huisvesting in Nederland. Zij zouden ook graag een tijdelijk onderkomen voor zichzelf willen, om tot rust te komen en vanuit daar rustig te kunnen solliciteren.

Arbeidsmigrant: "Barka helpt met paspoorten en documenten en teruggaan. Maar voor mensen die geen documenten hebben en niet terug willen doen ze niets. Misschien iets printen, vertalen of iets met het ziekenhuis regelen. Maar het is goed dat Barka bestaat."

Een medewerker van het Leger des Heils nuanceert het verhaal over Barka, door aan te geven dat Barka vaak aanloopt tegen de grenzen van het Nederlandse systeem. Zo zijn er veel vormen van ondersteuning die zij graag willen aanbieden, maar waarvoor zij geen mandaat hebben. Deze medewerker geeft aan dat Barka vraaggericht te werk gaat, dus de ondersteuning die zij bieden verschilt per situatie. Ze zijn erg betrokken en zetten zich hard in om problemen op te lossen. Ze hebben echter niet altijd de capaciteit om op alle verzoeken in te gaan die aan hen worden voorgelegd. Omdat Barka de enige organisatie is die, vanwege de Oost-Europese medewerkers, makkelijk contact kan leggen met de doelgroep, wordt er ook vaak naar hun gekeken voor een oplossing.

Medewerker Leger des Heils: "Barka is de belangrijkste partner. Ik vind de samenwerking prettig. De jongens zijn heel kritisch op Barka. Barka is wel beperkt omdat ze tegen allerlei regels in de maatschappij aanlopen over wat ze allemaal niet mogen aanbieden. Ze moeten zich dus wel richten op zelfredzaamheid. De groep is heel groot, maar zij zijn niet zo groot, maar er wordt wel altijd naar hun gekeken."

De geïnterviewde arbeidsmigranten geven aan dat zij teleurgesteld zijn in de ondersteuning vanuit de gemeente. Zij vinden het onterecht dat zij geen tijdelijke uitkering ontvangen en geen hulp krijgen bij het vinden van een woonruimte of baan. Hierbij maken ze allemaal de vergelijking met vluchtelingen: zij krijgen wel onderdak, een uitkering en hulp bij het vinden van een baan. Ze ervaren het als discriminatie dat zij als Europese migranten niet op dergelijke ondersteuning kunnen rekenen. Ook vinden ze het vervelend dat ze zich niet bij de gemeente kunnen inschrijven, omdat ze geen woonadres hebben. Een van de arbeidsmigranten geeft aan dat het fijn zou zijn als er een centraal aanspreekpunt was bij de gemeente, waar hij informatie kon verkrijgen.

Arbeidsmigrant: "Er zou ten minste iemand moeten zijn die met je in gesprek gaat, een punt waar ze je helpen om weer op het rechte pad te komen: werk, een dak boven je hoofd. Hulp om weer op eigen benen te komen. Voor Poolse ingezetenen heeft de gemeente Utrecht helemaal geen oplossingen."

Ten slotte zette een geïnterviewde er vraagtekens bij of de geboden ondersteuning de doelgroep wel bereikt.

Arbeidsmigrant: "Er zijn genoeg Polen die op straat leven en niet eens weten dat Barka of de Catharijneopvang bestaan. Zij slapen weken in bosjes of ergens op straat. Als al de dakloze Polen die nu op straat in Utrecht leven hier zouden komen, zou het hier bomvol zijn."

Signalen van arbeidsuitbuiting

Uit de verhalen van de geïnterviewde arbeidsmigranten komt een veelheid aan signalen van arbeidsuitbuiting naar voren:

- Arbeidsmigranten zijn geworven in het land van herkomst met grote beloftes over werk en loon, die vervolgens niet waargemaakt worden.
- Arbeidsmigranten betalen hoge bedragen voor werving.
- Werknemers hebben een arbeidscontract dat hen weinig bescherming biedt en een verzekering die weinig dekking biedt.
- Werknemers worden gevraagd documenten in een taal die zijn niet beheersen te ondertekenen.
- Werk is gekoppeld aan huisvesting: beiden kunnen binnen een periode van 24-48 uur worden opgezegd.
- Er is geen huurcontract.
- Het loon is onder minimumloon.
- Het loon is lager dan bij Nederlandse werknemers die hetzelfde werk doen.
- De werkdagen en werkweken zijn lang.

- Het werk is fysiek zwaar.
- De huisvesting is kwalitatief slecht (vervallen woningen, vieze keukens).
- Er worden teveel personen per kamer gehuisvest en er is weinig privacy.
- Er worden boetes opgelegd voor slecht onderhoud van de huisvesting, soms geldt hierbij gezamenlijke aansprakelijkheid: als één iemand een overtreding begaat, krijgen alle bewoners een boete.
- De huisvesting is te duur in verhouding tot wat de huurder ervoor krijgt.
- Arbeidsmigranten wonen en werken samen en reizen samen naar werk.
- Reistijd- en kosten worden niet vergoed, maar werknemers betalen voor reiskosten.
- De werknemer durft niet tegen de werkgever/het uitzendbureau in te gaan.
- De werknemer is niet ingeschreven bij de gemeente of de RNI.
- De werknemer bevindt zicht in een kwetsbare positie: weinig kans in het land van herkomst, geen beheersing van de Nederlandse en Engelse taal, geen financiële ondersteuning van instanties, geen vangnet bij werkloosheid of ziekte.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Tussentijdse conclusies

Utrecht

7

8 Conclusies Utrecht

Dit hoofdstuk omvat de conclusies van ons onderzoek in en rond de gemeente Utrecht. Eerst gaan we in op de aard en omvang van mensenhandel en daarna bespreken we de belemmeringen en succesfactoren om zicht op mensenhandel te krijgen/behouden.

8.1 Aard en omvang van mensenhandel

Vormen van mensenhandel

In Utrecht komen we seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting tegen. Seksuele uitbuiting heeft het meest de aandacht van de gemeente, bijvoorbeeld vanwege meldingen van illegale bordelen. Daarom is deze vormen van uitbuiting ook het best in beeld bij de gemeente. Daarnaast spelen er zorgen bij wijkprofessionals over criminele en seksuele uitbuiting van jongeren en wil de gemeente graag beter zicht krijgen op arbeidsuitbuiting.

Kenmerken van slachtoffers en daders

Slachtoffers van mensenhandel vormen een diverse groep. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn volgens betrokkenen in de gemeente vooral jonge meisjes en vrouwen, maar ook jonge jongens en jongemannen. Bij criminele uitbuiting zijn het vooral jonge mannen en bij arbeidsuitbuiting meerderjarige mannen en vrouwen. Ondanks de diversiteit van de kenmerken van slachtoffers, hebben zij een belangrijk kenmerk gemeen. Er is namelijk sprake van een of meerdere vormen van kwetsbaarheid. Deze kwetsbaarheid biedt ruimte voor het ontstaan van een afhankelijkheidsrelatie tussen het slachtoffer en dader. Hierbij gaat het dan met name om (combinaties van) minderjarigheid, een verstandelijke of psychische beperking, een verleden met seksueel gewelddrugsverslaving, een problematische thuissituatie (bv. weglopen van huis), een sociaal netwerk van personen die crimineel gedrag vertonen, illegaal verblijf in Nederland, een beperkte beheersing van de Nederlandse of Engelse taal.

Ons onderzoek schijnt slechts in beperkte mate licht op de kenmerken van daders van mensenhandel. In grote lijnen kunnen we, op basis van indrukken van betrokkenen in de gemeente, zeggen dat het vooral mannen zijn en zij meestal ouder zijn dan hun slachtoffers. Daders die bij instanties in beeld zijn hebben volgens deze instanties vaak al een strafblad, bijvoorbeeld met mishandeling, heling, overvallen of huiselijk/seksueel geweld.

Handeling, dwangmiddel en doel

Volgens de gehanteerde definitie is bij mensenhandel sprake van een handeling, een dwangmiddel en een doel. Als het gaat om handelingen zien we dat het met name gaat om het tewerkstellen, werven, vervoeren en huisvesten van slachtoffers, waarbij huisvesten met name bij arbeidsuitbuiting voorkomt. De dwangmiddelen die daders inzetten verschillen sterk tussen de vormen van mensenhandel. Opvallend is dat bij seksuele uitbuiting meer gebruik wordt gemaakt van emotionele manipulatie en isolatie van het slachtoffer. Uitzondering hierbij is *sextortion* (afpersing met een seksueel getint beeldmateriaal van het slachtoffer) waarbij al vanaf het begin sprake is van expliciete dwang. Ook een loverboysituatie wordt naarmate de tijd verstrijkt vaak gewelddadiger. Het creëren of in stand houden van een drugsverslaving is ook een dwangmiddel, waarom soms drugs in ruil voor seks wordt aangeboden. Uit politieregistraties over Utrecht blijkt dat er bij criminele en arbeidsuitbuiting relatief vaak sprake is van minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging of geweld.

Het doel van uitbuiting is (vrijwel) altijd financieel gewin, maar dit wordt op verschillende manier bereikt. Daders halen bijvoorbeeld financieel gewin uit gedwongen sekswerk bij seksuele uitbuiting. Bij criminele uitbuiting worden slachtoffers vooral ingezet in drugshandel/-smokkel of om een criminele organisatie te faciliteren als geldezel/katvanger. Een geldezel is iemand die een crimineel toegang tot zijn rekening verschaft. Deze rekening wordt vervolgens bijvoorbeeld gebruikt om geld wit te wassen. Een katvanger is een meer algemene term van dergelijke ondermijning, waarbij naast een bankrekening een telefoonabonnement, auto of woning op iemands naam wordt gezet om deze vervolgens voor criminele activiteiten te gebruiken. Bij arbeidsuitbuiting komt het financieel gewin vaak voort uit wervingskosten, zware arbeid, lange dagen en werkweken en hoge huurkosten gecombineerd met slechte werkomstandigheden, afhankelijkheid en het gedwongen afnemen van woonruimte.

Ervaren slachtofferschap en accepteren van hulp

Het verschilt sterk tussen slachtoffers of zij zichzelf als slachtoffer zien en of zij hulp willen aanvaarden. Bijvoorbeeld bij loverboyproblematiek wil een slachtoffer in eerste instantie vaak geen hulp aanvaarden omdat de persoon zichzelf niet als slachtoffer ziet. Naarmate de situatie verslechtert, kan dit echter ook veranderen. Bij uitbuitingsvormen waar meer expliciete vormen van dwang (zoals geweld en bedreiging) worden ingezet, is de kans groter dat slachtoffers zichzelf ook als slachtoffer zien. Bij geldezels/katvangers begint een situatie van criminele uitbuiting vaak bij een handeling die vrij onbenullig lijkt, zoals het gedwongen afsluiten van een telefoonabonnement op hun naam. Dit abonnement wordt vervolgens bijvoorbeeld gebruikt voor communicatie binnen een criminele organisatie. Omdat het slachtoffer geen strafblad heeft en verder geen connectie heeft tot de dader, kan de communicatie zo buiten het beeld van de politie blijven. Soms krijgt het slachtoffer hier ook een beloning voor. Vaak worden kwetsbare slachtoffers (bv. met een LVB) misleid door daders en hebben zij de ernst van de situatie niet door. Daardoor ervaren zij ook geen slachtofferschap. Bij arbeidsuitbuiting valt het op dat arbeidsmigranten hun situatie vaak wel als onrechtvaardig beschouwen, maar bij gebrek aan een beter alternatief toch accepteren.

Ontstaan, verloop en beëindiging uitbuitingssituatie

In de situaties van mensenhandel die we in dit onderzoek tegenkwamen, ontstond de situatie veelal vanuit een ogenschijnlijk onschuldige situatie: een meisje wordt verliefd op een jongen waarna de uitbuitingssituatie zich pas gaandeweg ontwikkelt; een jongen wordt benaderd om zijn rekening tegen een vergoeding even ter beschikking te stellen, een Poolse werkzoekende krijgt een op het eerste oog goede baan in Nederland aangeboden. Bij seksuele uitbuiting onder minderjarigen ontwikkelt de situatie vaak geleidelijk van een relatie waarbij het slachtoffer door middel van emotionele manipulatie wordt aangezet tot sekswerk. Ook een criminele uitbuitingssituatie ontstaat niet zomaar, maar ontwikkelt zich over tijd. Het valt echter wel op dat deze ontwikkeling in vergelijking met seksuele uitbuiting snel verloopt. Iemand gaat snel van op de uitkijk staan bij transacties, naar drugs vervoeren en zelf drugs verkopen. Zodra het slachtoffer het reilen en zeilen van een criminele organisatie van dichtbij heeft gezien, wordt het niet geaccepteerd als hij of zij eruit stapt. Bij arbeidsuitbuiting wordt arbeidsmigranten grote beloftes gedaan over hun werk en inkomen voordat zij naar Nederland migreren, waarna de realiteit er anders uit blijkt te zien. Zodra zij beginnen met werken en intrek nemen in hun huisvesting blijkt er sprake te zijn van uitbuiting. Het lijkt er vervolgens op dat de situatie redelijk stabiel blijft en niet verder escaleert zoals bij de andere twee uitbuitingsvormen.

Ongeacht de vorm van mensenhandel, worden slachtoffers over het algemeen onder valse voorwendselen benaderd. Veelal gaat het dan om snel, veel geld verdienen met leuk of eenvoudig werk. Pas (veel) later wordt het voor het slachtoffer duidelijk dat hij of zij zich in een onprettige situatie bevindt waar niet zomaar uit te komen is. Tegelijkertijd zijn er ook situaties waarbij eigenlijk vanaf vrijwel het begin sprake is van dwang of drang. Voorbeelden hiervan zijn sextortion, drugssmokkel onder bedreiging of werken onder slechte omstandigheden tegen onderbetaling.

In dit onderzoek kwamen twee manieren naar voren waarop een uitbuitingsituatie beëindigd kan worden. Ten eerste kan de situatie in beeld komen bij instanties. Dit gebeurt naar aanleiding van een melding, van bijvoorbeeld familie of vrienden van het slachtoffer, hulpverleners of omwonenden. Daarnaast kunnen instanties uitbuiting op het spoor komen door inspecties van de gemeente en ISZW en politiecontroles. Ten tweede kunnen slachtoffers zelf een einde maken aan hun uitbuitingssituatie. Dit zagen we vooral bij de slachtoffers van arbeidsuitbuiting die in de Leger des Heils opvang verbleven. Zij hadden allemaal zelf hun baan en slechte huisvesting opgezegd, maar zijn daardoor wel op straat komen te staan.

Facilitators

Het aantal facilitators (personen die bewust óf onbewust een faciliterende rol spelen) is in situaties van mensenhandel vaak groot. Zo heeft elke gedwongen sekswerker klanten, kopen veel burgers drugs bij gedwongen drugsdealers en kopen supermarkten vlees van fabrieken waar arbeidsuitbuiting plaats-

vindt. Hoewel de professionals en arbeidsmigranten die wij spreken zich niet focussen op facilitators, komen uit hun verhalen de volgende facilitators van mensenhandel naar voren: klanten van gedwongen sekswerkers die niet de leeftijd van een minderjarige sekswerker controleren en/of geen aandacht besteden aan signalen van dwang; personen die seksueel getint beeldmateriaal verspreiden; kopers van drugs van minderjarige jongens of jongens in een kwetsbare positie; buurtbewoners die signalen van mensenhandel niet melden.

Risicosectoren

Uit de registraties van verschillende zorg- en veiligheidspartijen komen thuisprostitutie, gevolgd door straatprostitutie en escort/hotelprostitutie duidelijk naar voren als risicosectoren voor seksuele uitbuiting. Criminele uitbuiting vindt vooral plaats in de drugshandel- en smokkel. Ook gedwongen diefstal en deelname aan ondermijning komen vaker voor. Arbeidsuitbuiting lijkt in een breed scala aan branches in de primaire (bv. landbouw, veeteelt) en secundaire sector (bv. industrie, logistiek) voor te komen, fragmentarisch ook in de tertiaire sector (bv. massagesalons).

Criminele netwerken

Er waren in Utrecht signalen van criminele netwerken die actief zijn in de stad. Professionals zien dit bijvoorbeeld bij sekswerkers die middels een netwerk telkens op andere plekken in Nederland tewerk worden gesteld. Ook is er volgens wijkprofessionals sprake van criminele netwerken of families in de drugshandel en daaraan gelieerde criminele uitbuiting.

Geregistreerde omvang van mensenhandel

Het verschilt sterk per organisatie hoeveel (potentiële) casussen van mensenhandel er in beeld zijn. De politie heeft de meeste casussen, namelijk 88 signalen uit het jaar 2019 in Utrecht en omliggende gemeenten. De meeste signalen (59) die bij instanties in beeld zijn gaan over seksuele uitbuiting; daarna volgen criminele uitbuiting (8) en arbeidsuitbuiting (4).[50] In Utrecht gaan veel van de signalen die onder seksuele uitbuiting worden geregistreerd feitelijk over illegale prostitutie, waarin dus niet per definitie sprake is van mensenhandel. Alle professionals die we voor dit onderzoek hebben gesproken geven aan dat zij het idee hebben slechts het topje van de ijsberg van het fenomeen te zien, zij vermoeden dat het ware aantal casussen een veelvoud van de registraties betreft.

Risicoprofielen

In het schema in tabel 7.1 presenteren we enkele risicoprofielen van slachtoffers op basis van de verzamelde gegevens. Deze profielen zijn nadrukkelijk niet uitputtend voor alle vormen van uitbuiting. Daarnaast betreft het een simplificering van de werkelijkheid, waarin niet alle nuances en persoonlijke verhalen van slachtoffers terug te vinden zijn. Het gaat hier om de algemene verhalen die het vaakst naar voren zijn gekomen in ons onderzoek. Voor seksuele uitbuiting kwam in de gesprekken en registraties ook vaker het profiel voor van de (alleenstaande) moeder van begin twintig met financiële problemen die thuis illegaal sekswerk aanbiedt. Hier lijkt echter geen sprake van andere dwangmiddelen te zijn of een derde die financieel gewin heeft bij het sekswerk, dus is het geen mensenhandel.

Uit het onderzoek komen in en rond Utrecht, verspreid over de drie verschillende vormen van onderzoek, tien profielen van slachtoffers naar voren. In relatie tot seksuele uitbuiting gaat het om slachtoffers van een loverboy, slachtoffers van sextortion, meerderjarige sekswerkers die slachtoffer zijn van mensenhandel, slachtoffers van internationale of nationale criminele netwerken en slachtoffers die in massagesalons werken. In relatie tot criminele uitbuiting gaat het om slachtoffers die een rol spelen in de drugshandel of drugssmokkel en/of daarbij andere ernstige delicten plegen en zogenaamde geldezels of katvangers. In relatie tot arbeidsuitbuiting gaat het om ongedocumenteerde arbeidsmigranten en arbeidsmigranten, die slachtoffer worden van mensenhandel. In tabel 8.1 laten we per profiel zien wat kenmerkende eigenschappen van slachtoffers zijn, hoe de uitbuitingssituatie te typeren valt en wie er in de huidige situatie een rol spelen in de signalering van de uitbuitingssituaties.

[50] De overige 17 signalen zijn gecategoriseerd als Onbekend (16) of Overige uitbuiting (1). Deze signalen vallen in slechts één categorie, dus er is geen sprake van overlap tussen categorieën.

Tabel 8.1 Risicoprofielen mensenhandel naar vorm van uitbuiting

Type uitbuiting	Profiel	Kenmerken slachtoffer	Kenmerken uitbuitingssituatie	Signalering mogelijk door
Seksuele uitbuiting	Het slachtoffer van een loverboy	– Meisjes – Jong (evt. minderjarig) – Instabiele thuissituatie (evt. woont in instelling) – Beïnvloedbaar (bv. LVB)	– Contact begint vaak online – Grote beloftes over leuk werk en veel geld – Emotionele manipulatie – Slachtoffer wordt aangezet tot sekswerk – Geleidelijk steeds meer dwang – Isolatie van werk/school en netwerk – Geen ervaren slachtofferschap (bij begin) – Kan overlopen in criminele uitbuiting als slachtoffers andere slachtoffers gaat werven (zie Ede)	– Ouders/familie – Vrienden – School – Jongerenwerkers – Evt. begeleider jeugdinstelling – Handhavers – Politie – Klanten
	Het slachtoffer van sextortion	– Vooral meisjes/vrouwen en homoseksuele jongens/mannen – Jong (evt. minderjarig) – Gevoelig voor schade aan reputatie van zichzelf of omgeving	– Slachtoffer wordt gechanteerd met een naaktfoto of seksvideo – Slachtoffer wordt aangezet tot sekswerk – Slachtoffer ervaart direct slachtofferschap – Slachtoffer ervaart veel schaamte en durft geen hulp te zoeken/aanvaarden	– Jongerenwerkers – Handhavers – Politie – Klanten – School – Sociaal netwerk
	Kwetsbare sekswerker	– Vooral vrouwen – Twintigers en dertigers – Actief als sekswerker – Achterliggende problematiek vormt risicofactor voor uitbuiting (schulden, drugsverslaving, crimineel netwerk, LVB)	– Sekswerker, in eerste instantie ongedwongen – (Illegale) thuis- of straatprostitutie – Dader maakt misbruik van kwetsbare positie, bv. door drugs te ruilen voor sekswerk – Situatie kan heen en weer gaan tussen vrijwilligheid en dwang – Overlap met criminele uitbuiting, bv. gedwongen diefstal	– Handhavers – Politie – Klanten – Collega's – Hulpverleners
	Slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk	– Vooral vrouwen – Niet afkomstig uit Nederland, vaak uit Oost-Europa (daar ook gerekruteerd) – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/ Engelse taal – Weinig economisch perspectief in land van herkomst	– Illegale thuisprostitutie – Bewaking van slachtoffer door beveiligers of camera's – Isolatie, slachtoffer gaat niet alleen over straat – Slachtoffer weet soms niet waar ze is – Slachtoffer heeft ID soms niet in eigen bezit – Slachtoffer verschijnt in seksadvertenties door heel Nederland – Slachtoffer verblijft nooit lang op dezelfde locatie	– AVIM – Recherche – Handhavers – Politie – Omwonenden – Klanten
	Slachtoffer werkzaam in massagesalons	– Vooral vrouwen – Afkomstig uit land buiten EU – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/ Engelse taal	– Illegale prostitutie in massagesalons – Slachtoffer woont op werkplek – Direct contact met slachtoffer is moeilijk wegens taalbarrière en 'bemiddelaar' – Slachtoffer staat niet open voor hulpverlening – Vaak wordt paspoort ingenomen	– Handhavers – Inspecteurs gemeente (mystery guest) – Politie – Omwonenden – Klanten

Vervolg tabel 8.1

Type uitbuiting	Profiel	Kenmerken slachtoffer	Kenmerken uitbuitingssituatie	Signalering mogelijk door
Criminele uitbuiting	Drugshandel/-smokkel en ernstige delicten	– Vooral jongens/mannen – Jongere/jongvolwassene – Wil snel geld en status – Weinig vertrouwen in legitieme weg naar succes (bv. door discriminatie)	– Begint met kleine klus, zoals op de uitkijk staan – Jongere heeft opeens dure spullen (sneakers, horloge) – Escaleert snel naar meer serieuze delicten ook met gebruik van geweld – Drugshandel- en smokkel vaak verweven met ernstige delicten zoals bedreiging, overvallen met geweld en soms zelfs moord/doodslag – Daders behoren tot criminele netwerken of families – Als iemand eenmaal deelneemt aan zo'n organisatie kan die niet zomaar weer stoppen	– Ouders/familie – Vrienden – School – Jongerenwerkers – Handhavers – Politie
	Geldezel/ katvanger	– Vooral mannen – Doelgroep bestaat uit 3 groepen: – 1) Dezelfde doelgroep van jongeren als bij drugshandel/-smokkel – 2) Zeer kwetsbare doelgroep (drugsverslaafd, LVB, handicap) – 3) Ouder van dader (ouderenmisbruik)	– Doel is ondermijnende activiteiten (witwassen, infrastructuur criminele organisatie ondersteunen) door overname bankrekening of op naam zetten van telefoonabonnement – Doel van woningovername is illegale prostitutie, drugshandel of hennepkweek in de woning – Slachtoffer wordt vaak een beloning beloofd (geld, drugs), maar krijgt deze niet altijd – Bij een ouder is er vaak sprake van emotionele chantage – Meestal geen escalatie naar zwaardere delicten	– Familie – Vrienden – Woonbegeleiding – Handhavers – Politie – Maatschappelijk werk (groep 2) – Ouders (groep 1) – Jongerenwerkers (groep 1) – School (groep 1)
	Gedwongen diefstal	– Jongens en meisjes – Vaak minderjarig – Vaak kinderen van uitbuiters – Komt voor in Roma families	– Kind wordt naar winkel gestuurd met de opdracht iets te stelen – Ouder wacht in de buurt en wordt boos als het niet lukt	– Familie – Winkel-medewerkers – Handhavers – Politie
Arbeidsuitbuiting	Ongedocumenteerde arbeidsmigranten	– Mannen en vrouwen – Uiteenlopende leeftijden – Afkomstig uit een land buiten de EU – Geen verblijfsvergunning – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/ Engelse taal	– Kwetsbare (juridische) positie van slachtoffers wordt misbruikt – Bedreiging, geweld en vrijheidsontneming ingezet als vormen van dwang – Tewerkstellen onder slechte omstandigheden met lange werkdagen/-weken vaak doel van uitbuiting	– ISZW – Inspecteurs gemeente – Politie – AVIM
	Arbeidsmigrant	– Meer mannen, maar ook vrouwen – Werkzame leeftijd – Afkomstige uit Oost-Europa – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/ Engelse taal – Slecht economisch perspectief in land van herkomst	– Werk onder slechte omstandigheden tegen laag loon met lange werkdagen/-weken – Slechte huisvesting, weinig privacy – Gebrek aan informatie over rechten en plichten (bv. geen contract in eigen taal) – Arbeidsmigrant verkeerd in kwetsbare positie omdat hij/zij weinig juridische bescherming geniet (bv. tegen ontslag, woninguitzetting) – Arbeidsmigrant blijft vaak 'vrijwillig' in slechte situatie bij gebrek aan beter alternatief – Behoefte aan vangnet om op eigen kracht uitbuitingssituatie te kunnen verlaten	– ISZW – Inspecteurs gemeente – Politie – AVIM – Werkgevers (als niet zelf uitbuiter)

8.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling

In deze paragraaf bespreken we de belemmeringen en succesfactoren voor een effectieve informatieverzameling en -uitwisseling van mensenhandelsignalen in en rond de gemeente Utrecht. We bespreken ook hoe deze belemmeringen weggenomen kunnen worden. Daarnaast gaan we in op de randvoorwaarden van effectieve informatieverzameling en -uitwisseling, welke partijen daar een rol in hebben en hoe deze lessen geborgd kunnen worden.

Belemmeringen

In Utrecht komen we verschillende factoren tegen die de informatieverzameling en -uitwisseling belemmeren. Dit begint bij de signalering. Verschillende professionals geven aan dat zij niet altijd weten op welke signalen ze moeten letten. Ook weten ze soms niet welke signalen ze moeten registreren en wanneer ze andere instanties moeten betrekken. De registratie van signalen verschilt per organisatie, omdat zij andere gegevens registreren, andere indelingen hanteren en soms een andere definitie van mensenhandel voor ogen hebben. Specifiek voor arbeidsuitbuiting geven betrokkenen aan dat het zou helpen als slachtoffers uitbuiting anoniem kunnen melden. Dit kan al bij Inspectie SZW en FairWork, maar dit is vaak niet bekend onder arbeidsmigranten. Deze doelgroep lijkt over het algemeen niet altijd goed in beeld bij de gemeente. Bij seksuele en criminele uitbuiting benoemen professionals vaak een tekort aan capaciteit als een obstakel. Dit leidt ertoe dat zij vooral signalen navolgen met een hoge slagingskans, van fenomenen waar zij bekend mee zijn. Ze maken hierdoor minder werk van meldingen die meer onderzoek vereisen, en van fenomenen die nog minder bekend zijn. Omdat partijen vaak afhankelijk zijn van meldingen van buurtbewoners, vormt de lage meldingsbereidheid in sommige buurten een obstakel voor het signaleren van mensenhandel, vooral bij criminele uitbuiting. Criminele netwerken concentreren zich vaak in wijken waar bewoners al genoeg zorgen hebben en niet in de problemen willen komen door verdachte activiteiten van hun buurtbewoners te melden bij instanties.

Verschillende organisaties delen signalen binnen wijken, in sommige wijken is er ook een periodiek overleg tussen organisaties. De AVG-regelgeving wordt hierin niet als een obstakel gezien, omdat signalen mogen worden uitgewisseld als er sprake is van gevaar voor de betrokkenen. Omdat Utrecht een grote stad is, is het lokaal veld wijkgericht opgezet. Wijkoverstijgend wordt er hierdoor minder informatie gedeeld. Hierdoor bestaat het risico op een waterbedeffect: als iemand in de ene wijk in beeld is bij instanties, kan deze persoon zich naar een andere wijk verplaatsen om weer uit beeld te verdwijnen. Professionals geven wel aan dat er een hoge drempel is om signalen te melden bij bijvoorbeeld de politie; de signalen moeten erg concreet zijn. Hierdoor worden vagere signalen vaak niet gemeld en soms niet geregistreerd.

Succesfactoren

In de gemeente Utrecht komen we ook twee factoren tegen die juist signalering stimuleren.

- **Een wijkgerichte aanpak.** Voor een relatief grote stad als Utrecht werkt het goed om de aanpak op een specifieke wijk te richten. Zo kunnen de professionals in de wijk korte lijnen houden en intensief samenwerken. Uit ons onderzoek blijkt dat de voorkomende vormen van mensenhandel verschillen tussen wijken, dus dat een aanpak nodig is die specifiek aansluit bij wat er in de wijk speelt. Professionals vertellen dat het hierbij wel van belang is dat professionals tussen wijken informatie uitwisselen. Anders bestaat het risico dat een uitbuitingssituatie uit beeld verdwijnt als deze zich naar een andere wijk verplaatst.
- **Betrekken van woningbouwcorporaties bij signalering.** In Utrecht zijn woningbouwcorporaties betrokken bij het signaleren van mensenhandel. Zij hebben een relevante positie, omdat zij meer zicht hebben op wat er achter de voordeur van hun huurders gebeurt. Hierbij werken ze soms met sleutelfiguren: buurtbewoners die het melden als er verdachte activiteiten plaatsvinden in hun flat/buurt. Als een signaal bij een woonconsulent in beeld komt, schakelt deze snel met bijvoorbeeld de wijkagent. Dit kan een uitweg bieden in wijken met een lage meldingsbereidheid van bewoners.

Aanknopingspunten

De volgende aanknopingspunten zouden het zicht op mensenhandel in de gemeente Utrecht kunnen versterken.

- Het versterken van het herkennings- en inschattingsvermogen van professionals.
- Het vergroten van de kennis van professionals over het netwerk van instanties die zich bezighouden met mensenhandel en bij wie ze aanvullende informatie kunnen vinden.
- Investeren in samenwerking tussen wijken.
- Het uniformeren van definities en registratiewijzen en -systemen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies

9

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste, overkoepelende conclusies uit ons onderzoek naar de aard en de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht. Voor de conclusies specifiek voor Ede en Utrecht verwijzen we respectievelijk naar hoofdstuk 5 en hoofdstuk 8.

9.1 Conclusies

Signalen van instanties bevestigen het bestaande beeld, maar leveren ook enkele verrassende bevindingen op

We vroegen aan instanties data over de periode 2015-2019 op. Sommige instanties hebben over een deel van deze periode data aangeleverd. Uit onze analyses komen over de gehele periode 595 signalen uit politiedistrict Midden-Nederland naar voren, waarvan 225 uit de stad Utrecht.[51] Voor politiedistrict Oost-Nederland zijn 625 signalen aangeleverd, waarvan 74 uit de gemeente Ede. Naar verhouding gaan de meeste signalen in Utrecht en Ede over seksuele uitbuiting. Opvallend is dat in Ede ook relatief veel signalen over arbeidsuitbuiting zijn; bijna alle signalen van Oost-Nederland komen uit Ede. Over het algemeen bevestigen de indrukken die uit de analyse van deze signalen naar voren komen het bestaande landelijke beeld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de bevinding dat de meeste gevallen van seksuele uitbuiting in minder zichtbare delen van de branche voorkomen, dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting overwegend een migratieachtergrond hebben en dat slachtoffers van criminele uitbuiting een relatief lage leeftijd hebben. Daarentegen levert dit onderzoek ook enkele verrassende bevindingen op, die mogelijk nader onderzoek behoeven.

- Het algemene beeld uit onderzoek is dat daders van seksuele uitbuiting bekenden van slachtoffers zijn. Het gaat hierbij veelal om partners, ex-partners of vrienden.[52] Ons onderzoek bevestigt dit, maar laat ook zien dat in bijna 20 procent van de gevallen van seksuele uitbuiting de werkgever de dader is.
- Criminele uitbuiting wordt voornamelijk geassocieerd met drugsgerelateerde criminaliteit zoals drugshandel, drugsmokkel of het vervoeren of bewaren van met drugshandel verdiend geld. Andere criminaliteitsvormen blijven daardoor wat onderbelicht. In meer dan 10 procent van de gevallen van criminele uitbuiting is geen sprake van drugshandel, drugssmokkel of diefstal, maar van een als ernstig gekwalificeerd delict, zoals fraude, ondermijning of ernstige geweldsvormen.
- In de literatuur over arbeidsuitbuiting wordt opgemerkt dat daders zich vóór het mensenhandelfeit zich niet inlieten met criminaliteit en geen criminele contacten hadden.[53] Uit onze analyse van registraties komt echter naar voren dat er bij daders van arbeidsuitbuiting wel degelijk sprake lijkt te zijn van herhaald daderschap, aangezien zij vaak al een strafblad hebben met onder andere mensenhandel delicten.
- Van arbeidsuitbuiting wordt vaak gezegd dat hier subtielere dwangmiddelen worden toegepast in vergelijking met seksuele uitbuiting. Het gaat dan bijvoorbeeld om de dwangmiddelen misbruik maken van een kwetsbare positie of een overwichtssituatie. Uit onze analyse van geregistreerde signalen komt echter een ander beeld naar voren. Waar vormen van dwang bij seksuele en deels ook bij criminele uitbuiting veelal zijn gericht op sociaal-emotionele manipulatie, zagen wij bij arbeidsuitbuiting minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging met geweld/de dood, gebruik van geweld of vrijheidsontneming.
- Dat er overlap bestaat tussen seksuele en criminele uitbuiting was bekend. Deze overlap komt bijvoorbeeld tot uiting in slachtoffers van seksuele uitbuiting die ook worden ook aangezet tot drugshandel, drugssmokkel. Uit dit onderzoek komen echter ook voorbeelden naar voren van slachtoffers van seksuele uitbuiting die worden aangezet tot ernstigere criminele delicten

Schatten van de omvang van mensenhandel op lokaal niveau onmogelijk

In dit onderzoek hebben we geprobeerd een schatting van de omvang van mensenhandel te maken op basis van registratiedata van verschillende instanties uit het zorg- en veiligheidsdomein. Hoewel het is

[51] Deze signalen zijn ingediend door verschillende organisaties. Het is dus mogelijk dat signalen meerdere keren voorkomen in de data. Doordat data veelal incompleet waren, hebben we niet kunnen inschatten hoe vaak dat het geval was.
[52] Zie bijvoorbeeld Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2021). *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting* en Bleeker, Y. Born, M & Timmermans, M. (2019). *Seksuele uitbuiting in Amsterdam.*
[53] Van Meeteren en Van der Leun 2018.

gelukt om registratiedata te verzamelen, stonden twee obstakels een lokale omvangschatting in de weg. Ten eerste bleken de registratiedata hier niet geschikt voor. De benodigde gegevens waren niet eenduidig geregistreerd; niet eenvoudig toegankelijk; niet compleet; en in het geval van Ede was het aantal signalen te laag voor een valide analyse. Daarnaast bleken signalen bijvoorbeeld ook over aanpalende fenomenen als slecht werkgeverschap of illegaal sekswerk te gaan. Ten tweede wierp privacywetgeving, of de interpretatie ervan door organisaties, te veel barrières op. Zelfs met tussenkomst van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) konden niet alle opgevraagde gegevens gedeeld worden en de toestemmingsprocedures waren erg tijdrovend. Op lokaal niveau zicht krijgen op de omvang van mensenhandel blijft hierdoor een uitdaging. Beperkt zicht op de omvang van mensenhandel op lokaal niveau betekent ook dat het lastig is om lokale, cijfermatige trends te achterhalen. De signalen in de registraties in de onderzochte periode zijn dusdanig gering in aantal dat een betekenisvolle uitsplitsing naar jaartallen hier niet mogelijk is. De registraties zijn gekleurd door de eigen inzet van instanties. Bovendien is het beeld erg gefragmenteerd en anekdotisch. Soms heeft één zaak van arbeidsuitbuiting één slachtoffer, en soms zijn er tientallen slachtoffers bij één werkgever, wat tot enorme fluctuaties in de registratie kan leiden die weinig betekenisvol zijn voor andere gemeenten. Intergemeentelijke uitwisseling over mensenhandel kan dus beter niet op het niveau van trends in omvang plaatsvinden, maar is alleen zinvol op het niveau van de inhoud, bijvoorbeeld met betrekking tot trends in modus operandi of risicogroepen.

We verwachten dat de omstandigheden die ervoor hebben gezorgd dat het niet mogelijk was om een lokale schatting van het aantal slachtoffers te maken niet uniek voor Ede en Utrecht zijn. Zo bleek in 2019 uit een enquête in opdracht van VNG en CoMensha dat ongeveer de helft van de gemeenten nog geen afspraken heeft gemaakt over een meldroute.

Ook op lokaal niveau veel diversiteit in vormen van uitbuiting en kenmerken van slachtoffers

Uit landelijk onderzoek komt het beeld naar voren dat mensenhandel een enorm veelzijdig fenomeen is, met veel verschillende verschijningsvormen. En hoewel er zeker lokale verschillen zijn, blijkt uit dit onderzoek dat mensenhandel ook op lokaal niveau dezelfde diversiteit kent. Er is sprake van grote variëteit in vormen van uitbuiting. Tussen en binnen de vormen van uitbuiting bestaan grote verschillen in het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van de uitbuitingssituatie. Ook de kenmerken van slachtoffers verschillen sterk tussen en binnen de verschillende vormen. Op basis van registraties van mensenhandelsignalen en gesprekken met wijkprofessionals en (potentiële) slachtoffers presenteren we tien risicoprofielen.[54] Hierin beschrijven we situaties van mensenhandel die we tegenkomen in deze gemeenten, evenals kenmerken van slachtoffers. Voor seksuele uitbuiting gaat het in deze gemeenten om:

- Het slachtoffer van een loverboy.[55] Bij dit profiel wordt een jong meisje/jonge vrouw verliefd op een loverboy. Het slachtoffer heeft vaak een instabiele thuissituatie en is beïnvloedbaar, bijvoorbeeld omdat zij een licht verstandelijke beperking (LVB) heeft. Zij ontmoet de dader online en krijgt een relatie met hem. De dader belooft het slachtoffer vaak om haar te helpen om aan leuk werk te komen waar ze veel geld mee zal verdienen. De dader gaat het slachtoffers steeds meer emotioneel manipuleren en isoleren van haar omgeving om haar uiteindelijk aan te zetten tot sekswerk.
- Het slachtoffer van sextortion. Bij sextortion heeft de dader een naaktfoto of seksvideo van een jong meisje/jonge vrouw of een homoseksuele jongen/jongeman. Het slachtoffer is vaak gevoelig voor schade aan de eigen reputatie of die van naasten. Hierdoor kan de dader hem/haar chanteren en aanzetten tot sekswerk. Het slachtoffer voelt veel schaamte en is daarom niet bereid om met instanties of personen in de eigen omgeving in gesprek te gaan.
- De kwetsbare sekswerker. In dit geval is het slachtoffer vrijwillig begonnen met sekswerk. Het slachtoffer is een vrouw van in de 20/30 die kwetsbaar is voor uitbuiting wegens achterliggende problematiek (bijvoorbeeld schulden, een drugsverslaving, een crimineel netwerk of LVB). Door deze kwetsbaarheid bestaat de kans dat de sekswerker wordt uitgebuit, bijvoorbeeld door een dader die haar

[54] Deze profielen zijn een versimpeling van de werkelijkheid en vormen geen uitputtend overzicht van de mensenhandel die in deze gemeenten voorkomt. De profielen zijn bedoeld ter illustratie van vaker voorkomende uitbuitingssituaties. In werkelijkheid bestaan er meer individuele verschillen tussen casussen.

[55] In 2021 bracht het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) een rapport uit genaamd 'Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting'. In dit rapport concluderen zij dat het 'klassieke loverboyverhaal' deels achterhaald is, omdat er niet altijd sprake is van een affectieve relatie tussen dader en slachtoffer. Toch is de groep slachtoffers die wel een affectieve relatie met daders hebben in hun onderzoek nog wel aanzienlijk (49% van de slachtoffers) en komt deze groep ook in dit onderzoek duidelijk naar voren.

sekswerk laat uitvoeren in ruil voor drugs. Bij dit profiel kan vrijwillig sekswerk veranderen in gedwongen sekswerk, maar ook het omgekeerde komt voor.

- Het slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk. Er kan ook sprake zijn van (inter)nationale netwerken die sekswerkers op verschillende plekken illegaal tewerkstellen. Het gaat, op basis van dit onderzoek, meestal om Oost-Europese vrouwen, die de Nederlandse/Engelse taal niet beheersen. Zij zijn vaak al gerekruteerd in hun land van herkomst, waar zij weinig economisch perspectief hadden. Deze vrouwen zijn vaak geïsoleerd en worden bewaakt. Ze verschijnen in seksadvertenties door heel Nederland en verdwijnen snel weer naar een andere locatie als instanties hen op het spoor komen.
- Het slachtoffer dat werkzaam is in een massagalon. In massagesalons in Utrecht werken buitenlandse vrouwen, veelal van buiten de EU, die massages met een 'happy ending' aanbieden. Deze vrouwen beheersen vaak de Nederlandse/Engelse taal nauwelijks. Zij slapen vaak op hun werkplek en beschikken soms niet over hun eigen identificatiebewijs. Contact met instanties wordt bemoeilijkt door de taalbarrière en doordat er een tussenpersoon is die zich ermee bemoeit. Slachtoffers staan vaak niet open voor hulpverlening uit angst voor hun uitbuiter.

Voor criminele uitbuiting gaat het om:

- Drugshandel of -smokkel en ernstige delicten. Met name jongens of jongemannen worden gevraagd om een klein klusje te doen voor iemand, zoals op de uitkijk staan voor de politie. Deze jongens willen vaak graag snel geld verdienen en status verwerven en hebben weinig vertrouwen in een legitieme weg om dit te bereiken. Na een kleine klus worden slachtoffers gevraagd voor serieuzere criminele activiteiten, waardoor de situatie snel escaleert. In het begin is er niet altijd sprake van dwang, het slachtoffer krijgt vaak veel geld en is blij dat hij opeens dure spullen (sneakers, horloge) kan kopen. Naarmate de situatie escaleert, wordt het slachtoffer echter duidelijk gemaakt dat hij de organisatie niet meer kan verlaten en is er steeds meer sprake van dwang.
- Geldezel/katvanger. Met name mannen worden door criminelen gebruikt als geldezel of katvanger. Een geldezel is een persoon die iemand anders toegang verschaft tot zijn bankrekening, waarna deze wordt gebruikt voor criminele activiteiten zoals geld witwassen. Een vergelijkbare situatie zien we bij de katvanger, die een telefoonabonnement op zijn naam zet of zijn auto of huis ter beschikking stelt voor criminele activiteiten. Slachtoffers zijn divers, maar er zijn drie groepen te herkennen: 1) jongens/jonge mannen die snel geld en status willen; 2) zeer kwetsbare personen, bijvoorbeeld met een drugsverslaving, LVB of handicap; 3) ouders van daders. Daders hebben indirect financieel gewin aan slachtoffers en beloven hun vaak een beloning (die ze meestal niet krijgen).
- Gedwongen diefstal. Bij dit profiel worden kinderen door hun familie gevraagd om een (winkel)diefstal te plegen. Dit kunnen zowel jongens als meisjes zijn, vaak minderjarigen. In dit onderzoek komen we dit profiel tegen bij Roma-families.

Voor arbeidsuitbuiting gaat het om:

- De ongedocumenteerde arbeidsmigranten. Ongedocumenteerde arbeidsmigranten zijn mannen of vrouwen die afkomstig zijn uit een land buiten de EU en in Nederland illegaal tewerkgesteld worden. Zij hebben geen verblijfsvergunning en spreken de Nederlandse/Engelse taal niet (goed). Hierdoor bevinden ze zich in een kwetsbare positie en stappen ze niet graag naar instanties toe. Daders gebruiken vaak grove vormen van dwang bij deze groep, zoals bedreiging, geweld of vrijheidsontneming. Vaak wordt deze groep onder slechte omstandigheden gedwongen om lange werkdagen/-weken te maken.
- De arbeidsmigrant. Arbeidsmigranten komen vaak uit een Oost-Europees land naar Nederland om hun economische perspectief te verbeteren. Dit is zijn mannen en vrouwen van werkzame leeftijd, hoewel mannen in de meerderheid zijn. Vaak spreken zij slecht Engels/Nederlands. Deze groep heeft weinig juridische bescherming. Als zij hun baan verliezen, verliezen zij bijvoorbeeld ook hun huisvesting, omdat deze meestal aan elkaar gekoppeld zijn. De uitbuiting kan bestaan uit werk onder slechte omstandigheden met lange werkdagen/-weken tegen laag loon. Vaak is er echter met name sprake van uitbuiting bij de huisvesting, die sterk ondermaats is en waar privacy ontbreekt. Als een arbeidsmigrant een alternatief wordt geboden, kan hij/zij vaak op eigen initiatief de uitbuitingssituatie verlaten.

Zicht op mensenhandel beperkt en afhankelijk van prioriteiten

Uit de risicoprofielen blijkt dat er veel verschillende vormen van mensenhandel voorkomen en slachtofferkenmerken ook tussen vormen uiteenlopen. De mate waarin de twee gemeenten in dit onderzoek zicht hebben op (vormen van) mensenhandel verschilt. Zo valt het op dat de aandacht in Utrecht overwegend uitgaat naar seksuele uitbuiting. Een breed scala aan professionals is alert op signalen van seksuele uitbuiting en er worden in vergelijking met criminele en arbeidsuitbuiting relatief veel signalen van seksuele uitbuiting geregistreerd. Dit brengt met zich mee dat dit onderzoek ook relatief veel informatie over seksuele uitbuiting oplevert. Toch toont ons onderzoek aan dat ook in Utrecht criminele en arbeidsuitbuiting voorkomen. Het zicht op de ernst ervan en op de kenmerken van daders en professionals is echter een stuk beperkter. Ook in Ede gaan de meeste geregistreerde signalen over seksuele uitbuiting, maar hier is in het signaleringsbeleid ook veel aandacht voor arbeidsuitbuiting. Dit komt doordat er in Ede veel vakantieparken zijn waar arbeidsmigranten worden gehuisvest en deze groep verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Door deze specifieke focus op arbeidsuitbuiting is in Ede meer bekend over signalen van arbeidsuitbuiting, en kenmerken van slachtoffers en daders. In Ede vinden namelijk integrale controles plaats waarbij verschillende partijen (gemeente, politie, ISZW) verschillende misstanden signaleren, waaronder arbeidsuitbuiting. Tegelijkertijd zijn deze controles vooral gericht op intra-EU arbeidsmigranten. Uit de analyse van de registraties kwam een aanzienlijk aantal signalen van slachtoffers naar voren van buiten de EU, vaak zonder verblijfsvergunning. Opvallend was dat deze slachtoffers zich vooral zelf hadden gemeld. Hoewel de gemeente dus zelf actief signalen ophaalt onder intra-EU arbeidsmigranten, is dit niet het geval voor het andere risicoprofiel (de ongedocumenteerde arbeidsmigrant). Ook binnen de verschillende vormen van uitbuiting zijn er dus verschillen te zien in welke risicoprofielen de meeste aandacht krijgen.

De vele verschijningsvormen en doelgroepen binnen verschijningsvormen brengen met zich mee dat het aantal partijen dat een bijdrage (kan) leveren aan de signalering van mensenhandel groter is. Iedere partij kan vanuit diens expertise bepaalde signalen onder de eigen doelgroep herkennen. Uit ons onderzoek komen de volgende partijen naar voren.

- gemeente (ketenregisseur/aandachtsfunctionaris mensenhandel, beleidsmakers, handhavers);
- politie (basisteams en wijkagenten, AVIM, DRIO, recherche);
- OM (Landelijke Parket (arbeidsuitbuiting) en Functioneel Parket (seksuele en criminele uitbuiting);
- wijkprofessionals (o.a. jongerenwerkers, sociaal werkers, maatschappelijk werkers, woonbegeleiding, maatschappelijke organisaties);
- woningbouwcorporaties;
- scholen (seksuele en criminele uitbuiting);
- jeugdinstellingen (seksuele uitbuiting);
- zorgcoördinatoren en hulpverleningsinstellingen (seksuele en criminele uitbuiting);
- Veilig Thuis (seksuele uitbuiting);
- ISZW en omgevingsdienst (arbeidsuitbuiting).

Dat deze organisaties een bijdrage kunnen leveren aan het signalen van mensenhandel, betekent echter nog niet dat zij dat ook daadwerkelijk doen. Ook als professionals wel zouden willen melden weten zij lang niet altijd hoe en waar dat zou kunnen. Professionals voelen zich niet toegerust om mensenhandel te herkennen. Daarnaast zien we ook dat organisaties lang niet altijd een duidelijke definitie hanteren, dat professionals binnen een organisatie andere (impliciete) definities van mensenhandel hanteren en dat definities tussen organisaties ook verschillen. Daarnaast is er ook nog niet altijd sprake van het uitwisselen van signalen, noch tussen organisaties, noch binnen organisaties die actief zijn in meerdere wijken. Omdat één signaal vanuit één invalshoek meestal niet genoeg blijkt te zijn om vast te stellen of het daadwerkelijk om mensenhandel gaat en voor de politie meestal niet genoeg is om actie te ondernemen staat dat zowel zicht op het fenomeen als het aanpakken ervan in de weg. Bovendien kunnen casussen uit het zicht raken als deze zich naar een andere wijk of een andere gemeente verplaatsen. Dat de AVG informatie-uitwisseling tussen organisaties en tussen professionals naar interpretatie van organisaties onmogelijk maakt, komt in dit onderzoek minder nadrukkelijk als knelpunt naar voren. Tegelijkertijd weten we uit de slachtoffermonitors van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bijvoorbeeld dat de introductie en de interpretatie van de AVG wel degelijk heeft gezorgd voor verminderd zicht op mensenhandel.

Niet weten hoe of waar gemeld kan worden, uiteenlopende definities en beperkte informatie-uitwisseling belemmeren het zicht op mensenhandel. De mate waarin gemeenten en hun partners zicht hebben op verschillende vormen van mensenhandel hangt daarnaast af van de prioriteiten die zij stellen in hun beleid. Maar het omgekeerde is ook waar. Welke verschijningsvormen of doelgroepen binnen verschijningsvormen beleidsaandacht krijgen, hangt af van signalen die gemeenten krijgen. Beleidsprioriteiten en zicht op mensenhandel beïnvloeden elkaar. Dit leidt ertoe dat zicht van professionals en dus van gemeenten op mensenhandel niet alleen per vorm van mensenhandel beperkt is, maar dat er ook verschillen tussen vormen kunnen zijn.

Aanpakken van daders is complex

Mensenhandel zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht heeft een hoge bewijslast, waarbij vaak vooral het dwangelement moeilijk is om te bewijzen.[56] Dit plaatst opsporingsinstanties voor een lastige taak bij het vervolgen van daders van mensenhandel. In dit onderzoek werd duidelijk dat daders van mensenhandel vaak slecht in beeld zijn. Daarom is er ook weinig bekend over kenmerken van daders, wat een obstakel is voor gerichte opsporing. Ook bleek in Ede dat bij arbeidsuitbuiting vaak organisaties, met name uitzendbureaus, in beeld zijn die betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting. Tegen deze organisaties worden vaak door gemeenten bestuurlijke maatregelen genomen (bijvoorbeeld het sluiten van een pand), maar er vindt geen juridische vervolging van individuen plaats. Dat heeft er ook mee te maken dat deze uitzendbureaus vaak activiteiten uitvoeren op de scheidslijn tussen ernstige benadeling en uitbuiting. Een vergelijkbaar probleem zagen we in Utrecht bij criminele netwerken die een illegaal seksbedrijf runnen. Vaak wordt het pand gesloten waar zo'n seksbedrijf in gevestigd is, maar verschijnt een soortgelijk bordeel weer snel ergens anders in de stad (of in een andere stad). De groepsgerichte aanpak van criminele uitbuiting in Ede vormt wel een voorbeeld van een aanpak die meer gericht is op de kern van uitbuiting. In deze aanpak worden bij groepscriminaliteit niet alleen degenen aangepakt die wordt betrapt op een klein vergrijp, maar werken professionals samen om het hele netwerk rondom deze personen in beeld te brengen. Zo gaan zij op zoek naar sleutelpersonen in het criminele netwerk, om hen aan te kunnen pakken.

Daarnaast bleek dat de aanpak van mensenhandel lastig is doordat signalen niet altijd tot strafrechtelijk onderzoek naar of vervolging voor mensenhandel leiden en veel signalen dus alleen maar signalen blijven. Tegelijkertijd leven er bij organisaties dan wel zorgen over die signalen en de onwenselijke situatie waar 'slachtoffers' zich in bevinden. Wanneer er vanuit strafrechtelijke hoek niet opgetreden kan worden is het belangrijk wel op andere manieren de situatie te verbeteren. Het blijkt uit ons onderzoek dat professionals niet altijd even tevreden zijn over de maatregelen die gemeenten nemen, zoals bijvoorbeeld het sluiten van een pand. En de realiteit lijkt te zijn dat de mogelijkheden voor gemeenten om bestuurlijk in te grijpen ook niet heel groot zijn.[57] Zij signaleren vooral waterbedeffecten en situaties die niet echt worden beëindigd of elders opnieuw ontstaan. Hoewel er in ons onderzoek geen concrete oplossingsrichtingen hiervoor naar voren kwamen, kan het wel zinnig zijn om het gemeentelijk beleid voor het zogenaamde 'schaduwgebied' van signalen die niet als mensenhandel gekwalificeerd kunnen worden maar wel zorgelijk zijn te verbeteren, bijvoorbeeld door het verder verstevigen van het prostitutiebeleid, het jeugddelinquentiebeleid en het beleid rond ernstige benadeling van arbeidsmigranten.

9.2 Aanbevelingen

Tot slot geven we aanknopingspunten voor andere gemeenten mee. Deze aanbevelingen komen overeen of liggen in lijn met de huidige IBP-afspraken en de bouwstenen uit het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten van de VNG. Een samenvatting van dit kader is opgenomen in bijlage 4. De aanbevelingen zijn gebaseerd op knelpunten en succesfactoren die we in Ede en Utrecht tegenkwamen, maar zijn gericht op alle gemeenten die met de aanpak van mensenhandel aan de slag willen. Dit betekent dus niet per definitie dat de onderstaande punten in de gemeenten Ede en Utrecht nog onvoldoende geregeld zijn. Zie voor meer informatie over de lokale situaties ook hoofdstuk 5 en hoofdstuk 8.

[56] Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*.
[57] Mede daarom adviseerde het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in 2020, onder meer, om verhuurdersvergunningen en certificaten voor uitzendbureaus in te voeren.

1. Analyseren, definiëren en prioriteren

Gezien de grote diversiteit van mensenhandelvormen en het gegeven dat gemeenten en hun partners beperkte middelen en tijd hebben, kunnen gemeenten niet anders dan prioriteit aanbrengen. Gemeenten die nog aan het begin van de aanpak ontwikkeling staan, staan voor een uitdaging die onoverzichtelijk kan overkomen. Maar investeren in zicht creëren loont. Om dat te kunnen doen is een goede probleemanalyse van de lokale situatie nodig. Gemeenten hebben begrijpelijkerwijs behoefte aan omvangschattingen (per vorm van mensenhandel) om deze analyse te kunnen maken. Tegelijkertijd constateren we ook dat het, in ieder geval in de twee onderzochte gemeenten, met de huidige kwaliteit van registraties niet mogelijk is om op basis hiervan omvangschattingen te maken. En ook als definities en registraties beter en eenduidiger zouden zijn, zou het maken van een betrouwbare en zinvolle lokale omvangschatting op basis van registraties in gemeenten met relatief weinig signalen eigenlijk nog steeds zeer lastig zijn. Dit neemt echter het belang en de mogelijkheid van een goede analyse niet weg. Meer dan leunen op registraties zouden gemeenten in gesprek kunnen en moeten gaan met groepen inwoners waarvan zij vermoeden dat ze een verhoogd risico op slachtofferschap hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld arbeidsmigranten, sekswerkers, jongeren in wijken met een lagere sociaal economische status of jongeren met een licht verstandelijke beperking zijn. En hoewel er uiteraard verschillen tussen gemeenten zijn, kan op basis van dit onderzoek wel een inschatting gemaakt worden van de risicogroepen die er in gemeenten kunnen zijn. Onderzoeksmethoden zoals in bijlage 3 beschreven *Respondent Driven Sampling* kunnen bovendien zorgen voor goed zicht op netwerken van slachtoffers en kunnen een beeld geven van de omvang van die netwerken. Daarnaast zijn, uiteraard, ook professionals een belangrijke bron van informatie. Het blikveld van professionals is echter selectief en hangt af van de mate waarin de gemeente reeds geïnvesteerd heeft in het kennisniveau van professionals en bestaande beleidsprioriteiten van de gemeente. Ook voor gemeenten die al relatief ver zijn met hun mensenhandelaanpak blijft het analyseren en herijken van prioriteiten van belang. Mensenhandel is immers niet alleen divers, maar ook veranderlijk. Tot slot maken we de opmerking dat ook landelijk onderzoek kan helpen bij het vaststellen van prioriteiten. In de laatste slachtoffermonitor van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat bijna 90 procent van de seksuele uitbuiting in de onzichtbare delen van de seksbranche plaatsvinden. Andere bronnen die gemeenten kunnen helpen om keuzes te maken en beleid in te richten zijn de website van het CCV en de Kompas Aanpak Mensenhandel[58]. Deze aanbeveling vertoont daarnaast gelijkenissen met het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten.[59] In de bouwsteen 'Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel' staat omschreven inzicht in de regionale situatie, bijvoorbeeld door een risicoanalyse of omgevingsscan, een belangrijke voorwaarde voor een basisaanpak is.

> Veel prioriteit en aandacht van de gemeente Utrecht voor seksuele uitbuiting heeft geleid tot meer signalen. Meer signalen hebben geleid tot meer grip en het versterken van de aanpak. Prioriteit, signalen en de kwaliteit van de aanpak beïnvloedden elkaar.

2. Bewust worden, signaleren en informatie delen

Het belang van goede, eenduidige en overdraagbare registratie zit niet zozeer in het kunnen maken van omvangschattingen, maar wel in het kunnen aanpakken van mensenhandel. Ons onderzoek bevestigt dat mensenhandel een zogenaamd 'haaldelict' is. Als zij zichzelf al als slachtoffers zien, zijn zij niet geneigd om uit zichzelf naar handhavers, politie of hulpverleners te stappen. Investeren in contact met risicogroepen loont. Ons onderzoek laat zien dat aanwezigheid van de gemeente en ketenpartners op plekken waar slachtoffers gevonden kunnen worden signalering ten goede komt. Daarnaast laat ons onderzoek ook zien dat professionals vooral letten op signalen van slachtoffers en dat er winst te behalen is door hun aandacht ook op mogelijke daders en facilitators te richten. Uit ons onderzoek komen de volgende vijf randvoorwaarden voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling naar voren:

[58] https://kompasaanpakmensenhandel.vng.nl/

[59] VNG (2021) Kader voor de Aanpak van Mensenhandel door Gemeenten. De bouwstenen in dit kader zijn achtereenvolgens 'Beleidsmatige basis', 'Signalerend vermogen van de gemeente', 'Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen Mensenhandel', 'Samenwerking in de keten en/of regio' en 'Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders'

- Effectieve signalering. Professionals die in aanraking komen met een van de risicogroepen voor mensenhandel hebben voldoende kennis over signalen van mensenhandel om deze te kunnen opmerken.
- Eenduidige en toegankelijke registratie. Professionals registreren signalen in een systeem waarbij zij signalen op een later moment gemakkelijk terug kunnen vinden. Relevante informatie over de casus vullen zij zo compleet mogelijk in en idealiter gebruiken verschillende instanties dezelfde categorisering (bijvoorbeeld unieke persoonskenmerken waardoor personen in verschillende registraties herkend kunnen worden). Hierbij worden ook vagere signalen waarvoor nog weinig bewijslast is geregistreerd.
- Mogelijkheid tot informatiedeling. Signalen van mensenhandel en aanvullende informatie over mogelijke slachtoffers en daders kunnen worden gedeeld tussen organisaties. Hier is een veilige infrastructuur die voldoet aan de eisen van privacywetgeving noodzakelijk, mogelijk met een gedeeld registratiesysteem.
- Duidelijke werkafspraken over informatieverzameling en -deling. Duidelijke werkafspraken tussen betrokken organisaties over wanneer signalen worden geregistreerd en welke informatie wordt gedeeld bieden professionals houvast.
- Doorverwijzingsstructuur en centraal aanspreek- of meldpunt. De gemeente heeft een doorverwijzingsstructuur waarin is aangegeven bij welke signalen welke opschaling wenselijk is. Een centraal aanspreekpunt voor mensenhandelsignalen kan professionals ondersteunen bij twijfels over welke actie nodig is naar aanleiding van een signaal. Deze persoon kan tevens de regie pakken en zo voorkomen dat verschillen partijen naar elkaar kijken voor een vervolgactie. Ook kan een regionaal meldpunt (bijvoorbeeld bij Veilig Thuis) uitkomst bieden.

Ook deze aanbeveling vindt weerklank in de bouwstenen in het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten. In de bouwsteen 'Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel' en in de bouwsteen 'signalerend vermogen van de gemeente' wordt bijvoorbeeld genoemd dat er structureel aandacht zou moeten zijn voor het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Daarnaast benadrukken we dat informatie-uitwisseling van cruciaal belang is om zicht te houden op mensenhandel. Vaak zijn er immers signalen van meerdere partijen nodig om te kunnen achterhalen of een situatie daadwerkelijk mensenhandel is. (Interpretatie van) nieuwe wetgeving in 2018, de AVG, heeft tegen het belang van slachtoffers in tot verslechterd zicht op mensenhandel gezorgd. We benadrukken dan ook het belang van een solide, wettelijke grondslag om gegevens tussen ketenpartners uit te kunnen wisselen en het belang van een gezamenlijke interpretatie van deze wetgeving. Het signaleren van slachtoffers en het delen van signalen leidt in gevallen van tot een betere bescherming van slachtoffers omdat deze eerder uit de uitbuiting worden gehaald. Dit past binnen de doelen van de AVG en is in het belang van het slachtoffer. Bovendien leidt het tot beter zicht op de aard en de omvang van het probleem, waardoor het binnen gemeenten hoger op de agenda kan komen te staan en er beter beleid kan worden ontwikkeld.

In de gemeente Ede heeft de Omgevingsdienst een belangrijke rol in het signaleren van arbeidsuitbuiting op vakantieparken. Dit is voor dit onderdeel van het bredere fenomeen mensenhandel een zeer geschikte partij. Zij werken regionaal, komen al vaak op de vakantieparken, kunnen een vertrouwensrelatie met eigenaren opbouwen en staan in goed contact met de gemeentelijke aandachtsfunctionarissen. Met wat extra training kunnen zij dus een belangrijke rol spelen in de aanpak van mensenhandel.

3. Snel perspectief kunnen bieden aan slachtoffers

Beide gemeenten in het onderzoek besteden veel aandacht aan het versterken van zicht op slachtoffers en investeren in signalering. Hoewel zicht op slachtoffers een voorwaarde is voor het kunnen aanpakken van mensenhandel, is alleen investeren in signaleren niet voldoende. Het succes van de aanpak hangt namelijk ook af van de mate waarin gemeenten erin slagen om op signalen te reageren. Gebrek aan capaciteit bij ketenpartners (denk dan aan opvang of het inschakelen van ondersteuning op één of meerdere leefgebieden) kan adequaat reageren in de weg staan. Capaciteitsbeperkingen zorgen er daarnaast voor dat duidelijkere en ernstigere signalen eerder worden opgepakt en signalen die meer onderzoek behoeven blijven liggen. Net zo belangrijk als investeren in signaleren en het mogelijk maken van informatie delen is het dus om aan de slag te gaan met alles wat er nodig is om naar aanleiding van signalen

en het verrijken van signalen daadwerkelijk actie te ondernemen. Daar niet in slagen kan ertoe leiden dat slachtoffers het vertrouwen in hulpverlening verliezen, zich opnieuw aangetrokken voelen tot de omgeving waar ze eigenlijk afscheid van willen nemen en kan er daarnaast toe leiden dat zij buiten beeld raken. Ook hier moet bijzondere aandacht uitgaan naar 'benadeelden' en andere 'slachtoffers' voor wie een strafrechtelijke vervolging in het kader van mensenhandel geen uitweg blijkt te zijn. Professionals hebben deze groepen momenteel weinig te bieden. Het actief inzetten op inschrijving in de gemeente is in die zin ook een goede praktijk, omdat er door de regiobinding die zo ontstaat meer mogelijkheden zijn voor opvang. Daarmee wordt de afhankelijkheid van arbeidsmigranten richting werkgever en uitzendbureau voor huisvesting aanzienlijk verminderd. Het snel(ler) perspectief kunnen bieden vraagt ook actie en regie van de landelijke overheid. Gemeenten kunnen daarnaast voor verbetering zorgen door regionale samenwerking te initiëren. Deze aanbeveling komt overeen met de bouwsteen 'Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders' uit het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten, die het belang van opvang en zorgondersteuning benadrukt.

In de gemeente Ede is sprake van een goede samenwerking tussen de domeinen Zorg en Veiligheid. Dit stelt ketenpartners in staat om casuïstiek vanuit beiden perspectieven te benaderen en niet alleen daders aan te pakken, maar ook slachtoffers snel opvang en ondersteuning aan te bieden. Dit voorkomt langdurig en herhaald slachtofferschap.

4. Aandacht in gemeentelijke organisatie, van het college en van de gemeenteraad

De rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel wordt groter. Naast meer aandacht voor signalering en investeren in het kunnen opvolgen van signalen moet er ook op het niveau van de organisatie voldoende aandacht zijn voor mensenhandel. Dit heeft zich de laatste jaren geuit in de groeiende aanwezigheid van ketenregisseurs, aandachtsfunctionarissen en zorgcoördinatoren. Zij spelen een belangrijke rol in het aanjagen van de ontwikkeling in gemeenten. In dit onderzoek zagen we bijvoorbeeld dat initiatief van de gemeenteraad ervoor kan zorgen dat de urgentie ontstaat om de focus van de mensenhandelaanpak te verbreden. Ook gemeenteraden spelen een rol in het op de agenda zetten van mensenhandel en het meegeven van kaders. Ook in het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten wordt organisatiebrede aandacht voor mensenhandel als een belangrijk onderdeel van de basisaanpak genoemd.

Tijdens dit onderzoek was het bijvoorbeeld de Utrechtse gemeenteraad die arbeidsuitbuiting op de agenda zette en beleidsontwikkelingen initieerde. De gemeente organiseerde daarnaast aan het eind van 2021 een informatiesessie voor gemeentelijke medewerkers en stakeholders om ideeën te ontwikkelen voor de aanpak van mensenhandel. Bovendien vindt het college van B en W meer zicht op het fenomeen en doorontwikkeling van de mensenhandelaanpak zeer belangrijk.

5. Blijven leren. Binnen, tussen en van gemeenten

Een belangrijk doel van onderzoek was om het leren te stimuleren. In de eerste plaats kunnen gemeenten de resultaten van dit onderzoek gebruiken om hun aanpak verder te versterken. Leren binnen gemeenten zou ook na het onderzoek doorgang moeten vinden. Door de aard van het fenomeen, de ontwikkeling en de resultaten van de aanpak te blijven monitoren kunnen gemeenten blijven leren en bijsturen. Dit onderzoek kan daarnaast bijdragen aan het leren tussen gemeenten. Dit vraagt dat lessen uit het onderzoek actief onder gemeenten worden verspreid. Net als het leren binnen gemeenten, verdient het leren tussen gemeenten constante aandacht. Juist in het geval van complexe, veranderlijke en ongestructureerde vraagstukken zoals mensenhandel, waarbij het lastig zal blijven om via onderzoek een compleet en volledig beeld van de omvang en de aard te krijgen, zijn gezamenlijk leren door te doen en het uitwisselen van goede voorbeelden cruciaal. We bevelen daarom aan om de landelijke ontwikkeling van de mensenhandel te (blijven) beschouwen als een lerende praktijk. Partijen als CoMensha, de VNG en het CCV kunnen een belangrijke rol spelen in het ondersteunen, begeleiden en faciliteren

De Gelderse gemeenten, waaronder de gemeente Ede, hebben samen met politie, OM en de provincie Gelderland het Ariadne project ingericht. In dit project werken lokale, regionale en landelijke partijen samen om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, waaronder mensenhandel, gezamenlijk aan te pakken. Vanuit het project worden daarnaast, ook in samenwerking met het CCV, actief lessen onder andere gemeenten gedeeld.

van die lerende praktijk. Tot slot kan het onderzoek bijdragen aan het leren van gemeenten. In dit onderzoek zijn immers ook aanknopingspunten te vinden voor landelijke actoren die kunnen bijdragen aan het oplossen van knelpunten die gemeenten niet zelf op kunnen lossen. Ook het wegnemen van deze knelpunten vraagt om continue aandacht.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Literatuurlijst

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.

Algemene Rekenkamer (2021). Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting. Den Haag, Nederland: Algemene Rekenkamer.

Bleeker, Y. Born, M & Timmermans, M. (2019) Seksuele uitbuiting in Amsterdam. Amsterdam, Nederland: Regioplan.

CBS Statline (2021). Regionale kerncijfers Nederland. Verkregen van: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072NED/table?fromstatweb

Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2021) *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting.* Capelle aan den Ijssel, Nederland: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel.

CoMensha (2020). *Mensenhandel in Nederland. Het beeld van 2020.* Amersfoort, Nederland: CoMensha

CoMensha (2019). *Feiten Mensenhandel 2019.* Amersfoort, Nederland: CoMensha

VNG, CoMensha & Berenschot (2019) *Aanpak Mensenhandel in Gemeenten*. Amersfoort, Nederland: CoMensha

Harbers, M.G.J. (2018a, 13 November). Kamerbrief over het programma Samen tegen mensenhandel [Kamerbrief]. Kenmerk 2413397. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel

Harbers, M.G.J. (2018b, 13 November). Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Kenmerk 2413397, bijlage. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2020). *Slachtoffer monitor mensenhandel 2015-2019*. Den Haag, Nederland: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2021) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019* Den Haag, Nederland: Nationaal Rapporteur.

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODCS) & Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) (2017). *Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality.* Wenen, Oostenrijk: UNODC.

Van Dijk, J., Cruyff, M & Van Der Heijden, P.G. (2021). *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019.* Amsterdam/Utrecht: WODC.

Van Dijk, J., & Van Der Heijden, P.G. (2016). *Multiple systems estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world.* Wenen, Oostenrijk: UNODC.

Van Meeteren, M. & Van der Leun, J. (2018) Daders van arbeidsuitbuiting: Over de vermeende rol van de georganiseerde misdaad. *Proces, 97*(2)

Bijlage 2 – Overzicht respondenten interviews

Utrecht (groepsgesprekken over seksuele en criminele uitbuiting)

Organisatie	Functie
Groepsgesprek Overvecht	
Tussenvoorziening	Hulpverlener
Portaal	Woonconsulent
Lister	Ambulant begeleider
Mitros	Buurtbeheerder
Mitros	Woonconsulent
Gemeente Utrecht	Gebiedsmanager veiligheid Overvecht
Politie	Wijkagent Overvecht-Zuid
Fivoor	Teammanager
Groepsgesprek Amsterdamsestraatweg	
Gemeente	Gebiedsmanager Noord-West
Gemeente	Taakaccenthouder ASW
Gemeente	Inspecteur bijzondere handhaving
Individueel gesproken	
Tussenvoorziening	Hulpverlener
Groepsgesprek Kanaleneiland	
Tussenvoorziening	Unitmanager
Politie	Wijkagent
Gemeente	Inspecteur bijzondere wetten
Individueel gesproken	
Gemeente	Dossierhouder prostitutie
Groepsgesprek Lombok	
JOU jongerenwerk	Jongerenwerker
Politie	Wijk BOA
Politie	Wijk BOA
DOCK Welzijnswerk	Sociaal beheerder
DOCK Welzijnswerk	Sociaal makelaar
Gemeente Utrecht	Straatconciërge Lombok

Ede (groepsgesprekken over criminele uitbuiting)

Organisatie	Functie
Groepsgesprek Ede-Zuid	
Gemeente	Wijkagent
Woonstede	Woonconsulent
Malkander	Jongerenwerker
Individueel gesproken	
Cultuurrijke zorg	Staffunctionaris
Groepsgesprek Veldhuizen	
Gemeente	Verbindingsofficier straf en zorg
Politie	Wijkagent
Gemeente	Handhaver, taakaccent jeugd
Wenst anoniem te blijven	Jongerenwerker
CJG	Maatschappelijk weker
Individueel gesproken	
Cultuurrijke zorg	Staffunctionaris
Informatie per mail ingebracht	
Woonstede	Woonconsulent

Individuele gesprekken (seksuele uitbuiting)

Organisatie	Functie
Moviera	Zorgcoördinator Mensenhandel
Pluryn	Begeleider jeugdzorg
Politie	AVIM
Leger des Heils	Gezinsvoogd
Gemeente	Toezicht en Handhaving

Bijlage 3 – Methoden omvangschatting

We presenteren in deze bijlage twee methoden die kunnen worden gebruikt om een omvangschatting van een populatie te maken. Eerst lichten we de methode toe. Vervolgens benoemen we waarom deze methode potentie heeft om ingezet te worden om lokaal zicht op de aard en omvang van mensenhandel te verbeteren. Ten slotte benoemen we enkele punten waarop gelet dient te worden bij de uitvoering en dragen enkele relevante bronnen aan.

B2.1.1 Multiple System Estimation (MSE)

MSE is een geavanceerde **capture-recapture** methode, die wordt gebruik om een schatting te maken van de omvang van een populatie. Capture-recapture is oorspronkelijk een dierensurvey methode, die wordt gebruikt om de omvang van dierenpopulaties te schatten.[60] Stel je hebt een bos met wolven. Je wilt weten hoeveel wolven er in het bos leven, maar het zijn er teveel om ze allemaal te vangen en tellen. Je zou dan enkele wolven kunnen vangen (capture) en deze een herkenbare markering mee kunnen geven voordat je ze weer loslaat in het bos. Als je vervolgens weer enkele wolven vangt (recapture), tel je hoeveel van de wolven die je vangt een markering hebben. Hoe groter het aandeel wolven met een markering, hoe kleiner de populatie. Op deze manier kun je schatten hoe groot het deel van de populatie is dat je niet in beeld hebt 'het *dark number*'. De populatie die in beeld is in combinatie met het *dark number* leiden vervolgens tot een **omvangschatting van de gehele populatie**, zonder dat de hele populatie in beeld is. Tegenwoordig wordt deze methode ook steeds meer toegepast om de omvang te schatten van een menselijke populatie die niet goed in beeld is, met name schattingen van slachtoffers van mensenrechtenschendingen[61, 62], waaronder mensenhandel.[63, 64]

Waarom MSE?

De MSE-methode is een geavanceerde versie van het capture-recapture-principe, omdat hierbij **meerdere bronnen** (meerdere 'recaptures') worden gebruikt. Door inzichtelijk te maken welke personen in meerdere bronnen voorkomen, kun je een inschatting maken van hoeveel personen er op geen enkele lijst staan. In het geval van registraties van mensenhandel vergelijk je dus verschillende lijsten van signalen van mensenhandel en identificeer je de overlap tussen die lijsten. Hoe groter de overlap, hoe kleiner het aantal mensen dat bij geen enkele instantie in beeld is. Deze methode is eerder op nationaal niveau toegepast om het aantal slachtoffers van mensenhandel te schatten, bijvoorbeeld in Nederland.[61] hierboven Op **lokaal niveau** is deze methode nog niet eerder toegepast, maar op dit niveau zijn soortgelijke informatiebronnen beschikbaar als op nationaal niveau. Een model zoals in de Nederlandse toepassing van de MSE-methode op slachtoffers van mensenhandel van Cruyff, Van Dijk en Van der Heijden (2017) kan dus ook worden geschat voor gemeenten, mits de data de gewenste kwaliteit hebben of voor eventuele bias gecorrigeerd kan worden.

Hoe voer je MSE uit?

Bij de uitvoering van Multiple System Estimation is een goede voorbereiding van belang. Belangrijke punten hierbij zijn de selectie van bronnen, te registreren kenmerken van slachtoffers, koppeling tussen bronnen en privacyregelingen:

- **Bronnen.** Om de MSE-methode goed uit te voeren, is een zo compleet mogelijke verzameling van verschillende bronnen nodig. In Nederland zijn de belangrijkste nationale partijen die signalen van mensenhandel registreren CoMensha, de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), Inspectie SZW en gespecialiseerde NGO's die slachtoffers ondersteunen (bv. het Leger des Heils, Humanitas, FairWork).[61] Ook advocatenbureaus en jeugdwerk en sociaal werk kunnen signalen registeren. Op

[60] Williams, B.K., Nichols, J.D. & Conroy, M.J. (2002). Analysis and Management of Animal Populations. *Academic Press*, San Francisco: Verenigde Staten.
[61] Lum, K., Price, M. E., & Banks, D. (2013). Applications of multiple systems estimation in human rights research. *The American Statistician*, 67(4), 191-200.
[62] Silverman, B. (2014). Modern slavery: an application of multiple systems estimation. *Gov*. UK.
[63] Cruyff, M., Van Dijk, J., & Van der Heijden, P. G. (2017). The challenge of counting victims of human trafficking: Not on the record: A multiple systems estimation of the numbers of human trafficking victims in the Netherlands in 2010–2015 by year, age, gender, and type of exploitation. *Chance*, 30(3), 41-49.
[64] Zhang, S. X., & Larsen, J. J. (2021). Estimating the Size of the Human Trafficking Problem: MSE and Other Strategies. *Crime & Delinquency*. https://doi.org/10.1177/00111287211029856

lokaal niveau zijn grotendeels dezelfde bronnen belangrijk, hoewel je hierbij rekening dient te houden met de lokale context. Bijvoorbeeld KMar is vooral een relevante partij voor gemeenten die in de buurt van de Nederlandse landsgrenzen liggen. Daarnaast verschilt het per gemeente welke hulpverleners en zorgaanbieders zich inzetten voor slachtoffers van mensenhandel en in hoeverre zij signalen registeren.

- **Kenmerken van slachtoffers.** Een MSE-methode kan gestratificeerd uitgevoerd worden, wat wil zeggen dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen, die ongelijke kans hebben om in registraties voor te komen.[65] Door rekening te houden met dergelijk persoonskenmerken in de analyse, corrigeer je voor de bias die resulteert van de ongelijke kans om bij instanties in beeld te zijn. Als je een gestratificeerd model wil uitvoeren, moet je van tevoren goed nadenken over relevante kenmerken. In het geval van mensenhandel kunnen bijvoorbeeld type uitbuiting, geslacht of nationaliteit van het slachtoffer van belang zijn.[63]
- **Koppeling tussen bronnen.** Om de overlap tussen verschillende bronnen te identificeren, moet in elke bron eenzelfde uniek gegeven zitten waarmee een individu in verschillende bronnen herkend kan worden. In de Nederlandse context lijkt het BSN hiervoor het meest geschikt. In ons onderzoek bleek echter dat veel organisaties niet over dit gegeven beschikken. Daarom zijn wij afgeweken naar een combinatie van geboortedatum, geslacht en initialen. Aan de hand van deze gegevens kunnen de meeste personen worden herkend in de verschillende bronnen.
- **Privacy.** Het is inherent aan de Multiple System Estimation dat personen in de registratie lijsten herleidbaar moeten zijn in verschillende bronnen. Hiervoor heb je herleidbare persoonsgegevens nodig, wat kan leiden tot privacy vraagstukken. De beste oplossing is om de herleidbare persoonsgegevens de pseudonimiseren en vervolgens met een unieke identificatiecode te werken, die niet herleidbaar is tot de persoon. In dit onderzoek hebben we het CBS de data laten verzamelen, beveiligen en pseudonimeren[66] en krijgen onderzoekers van Regioplan alleen toegang tot de gepseudonimeerde data. Op deze manier krijgen zo min mogelijk betrokkenen inzicht in herleidbare gegevens. Uiteraard moeten duidelijk afspraken rondom de datalevering en geheimhouding vastgelegd worden.

Relevante bronnen

De volgende bronnen bieden een verdere toelichting op de (toepassing van de) MSE-methode:

- Cruyff, M., Van Dijk, J., & Van der Heijden, P. G. (2017). The challenge of counting victims of human trafficking: Not on the record: A multiple systems estimation of the numbers of human trafficking victims in the Netherlands in 2010–2015 by year, age, gender, and type of exploitation. *Chance, 30*(3), 41-49.
- Lum, K., Price, M. E., & Banks, D. (2013). Applications of multiple systems estimation in human rights research. *The American Statistician, 67*(4), 191-200.
- Zhang, S. X., & Larsen, J. J. (2021). Estimating the Size of the Human Trafficking Problem: MSE and Other Strategies. *Crime & Delinquency*. https://doi.org/10.1177/00111287211029856

B2.1.2 Respondent Driven Sampling

RDS wordt vaak ingezet om in contact te komen met een moeilijk te bereiken doelgroepen die nog niet goed bij instanties in beeld zijn. Daarom beoogden wij in dit onderzoek om deze methode in te zetten om tot een schatting van de omvang van de slachtofferpopulatie te komen. Vanwege de coronamaatregelen konden we de methode niet uitvoeren, maar hieronder lichten we toe waarom deze methode wel potentie biedt voor onderzoek naar mensenhandel en hoe de uitvoering er in de praktijk kan uitzien.

[65] https://hrdag.org/2013/03/20/mse-stratification-estimation/

[66] Pseudonimeren is het vervangen van een herkenbaar persoonsgegeven voor een unieke identificatiecode die niet direct herleidbaar is naar een persoon (een pseudoniem).

Waarom RDS?

In onderzoek naar moeilijk te bereiken doelgroepen wordt vaak een sneeuwbal methode gebruikt: een respondent die is geïnterviewd zoekt in het eigen netwerk andere personen kent die in de doelgroep vallen. Deze personen worden vervolgens gerekruteerd voor de studie door de respondent, waardoor het sample steeds verder uitbreidt. Omdat je netwerken van respondenten gebruikt om in contact te komen, is deze methode bijzonder geschikt om in contact te komen met **doelgroepen die vooraf niet goed in beeld** zijn, zoals slachtoffers van mensenhandel.

De meeste vormen van sneeuwbal sampling leiden tot een sample dat niet representatief is voor de onderzoeksgroep. Dit komt voornamelijk door twee vormen van bias:[67]

1. **Verschillen in netwerkgrootte**: Respondenten met een groter netwerk hebben meer kans om gerekruteerd te worden voor het onderzoek.
2. **Homofilie**: Mensen zijn geneigd om zicht te omringen met anderen die bepaalde gelijkenissen met hen hebben (bv. geslacht, leeftijd, werk, ideologie). Hierdoor gaan de respondenten in de sneeuwbal sample op elkaar lijken en vallen respondenten met bepaalde kenmerken buiten het sample.

Bij RDS vraag je elke nieuwe respondent wie hem/haar heeft aangedragen voor de studie en je vraagt uit hoe groot het netwerk van de respondent is. Op deze manier breng je het netwerk van de respondenten in kaart en kun je corrigeren voor netwerkgrootte. Ook corrigeer je voor achtergrondkenmerken, om te compenseren voor homofilie. Zodoende levert RDS, in tegenstelling tot andere sneeuwbalmethoden, een (meer) **representatief sample** op. Je kunt deze methode dus gebruiken om een omvangschatting te maken van de slachtofferpopulatie die niet (volledig) in beeld is bij instanties.

Hoe voer je RDS uit?

Om Respondent Driven Sampling goed uit te voeren, moet je van tevoren over een aantal zaken nadenken, met name over seeds, registratie van de recruitment chain, incentives, de interview locatie en te meten kenmerken van respondenten:

- **Seeds.** De initiële respondenten waarmee je het sample begint (de seeds) zijn bepalend voor hoe het sample zich verder zal ontwikkelen. Het is belangrijk om seeds te kiezen die in de doelgroep vallen, die mogelijk anderen in de doelgroep kennen en die het belang van je onderzoek inzien. Dit maakt hen geschikt om de verdere recruitment te ontketenen.
- **Recruitment chain.** Het is belangrijk om gedurende het veldwerk goed te registreren door wie respondenten zijn gerekruteerd (de recruitment chain). Dit wordt meestal gedaan door de respondent een unieke ID-code te geven en een bepaald aantal wervingscodes. Als vervolgens een nieuwe respondent zich aanmeldt laat die zijn code zien en weet je door wie deze respondent is geworven. Vaak wordt de oorspronkelijk respondent ook nog gevraagd om terug te komen om een beloning per geworven respondent op te halen. Deze kan dan ook aangeven wie hij/zij heeft gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek, of deze personen mee wilden doen en wat zijn relatie tot deze personen is. Zo kan gecorrigeerd worden voor bias in non-respons.
- **Incentives.** Een financiële beloning is een belangrijk middel in de RDS-methode om te zorgen dat de 'sneeuwbal blijft rollen'. Respondenten zijn meer geneigd om personen uit hun netwerk te rekruteren voor het onderzoek als zij hier iets aan kunnen verdienen en de gerekruteerde dat ook kan. Ook biedt dit een stok achter de deur voor de respondent om na de rekrutering nog terug te komen om de incentive op te halen en enkele vragen te beantwoorden over het recruitmentproces.
- **Interview locatie.** Omdat we bij RDS vaak te maken hebben met een moeilijk te bereiken doelgroep, kunnen de interviews het best plaatsvinden op een toegankelijk locatie. Dit is een locatie waar potentiële respondenten gemakkelijk kunnen komen (bij hen in de buurt, of makkelijk te bereiken met het openbaar vervoer). Ook dient op deze locatie de privacy van respondenten goed gewaarborgd te worden. Als het bijvoorbeeld gaat om interviews met slachtoffers van arbeidsuitbuiting, is het belangrijk dat respondenten kunnen deelnemen aan het onderzoek zonder dat een mogelijke uitbuiter (werkgever, huisvester, medewerker van uitzendbureau etc.) hier weet van heeft. Idealiter hoeft een respondent niet van tevoren een afspraak te maken, maar kan deze op bepaalde dagen binnenlopen.

[67] L.G. Johnston (2013). Respondent Driven Sampling (RDS) Manual. Introduction to Respondent Driven Sampling, published by WHO/UNAIDS. 2013. Introduction to HIV/AIDS and sexually transmitted infection surveillance: Module 4: Introduction to Respondent Driven Sampling. Geneva, Switzerland. Verkregen van: https://sites.google.com/site/lsjohnstonglobal/respondent-driven-sampling/respondent-driven-sampling

- **Kenmerken van respondenten.** Zoals eerder aangegeven kan er een bias ontstaan in een respondenten driven sample vanwege homofilie. Het is daarom van belang voorafgaand aan het veldwerk goed na te denken over welke persoonskenmerken mogelijk van invloed zijn op de samenstelling van je sample. Hierbij kun je denken aan kenmerken waarvan we weten dat deze van invloed zijn op vriendschapsvorming (bv. geslacht, leeftijd en migratieachtergrond)[68], maar ook kenmerken die gerelateerd zijn aan de specifieke doelgroep (bv. bij mensenhandel: branche, uitzendbureau, huisvester).

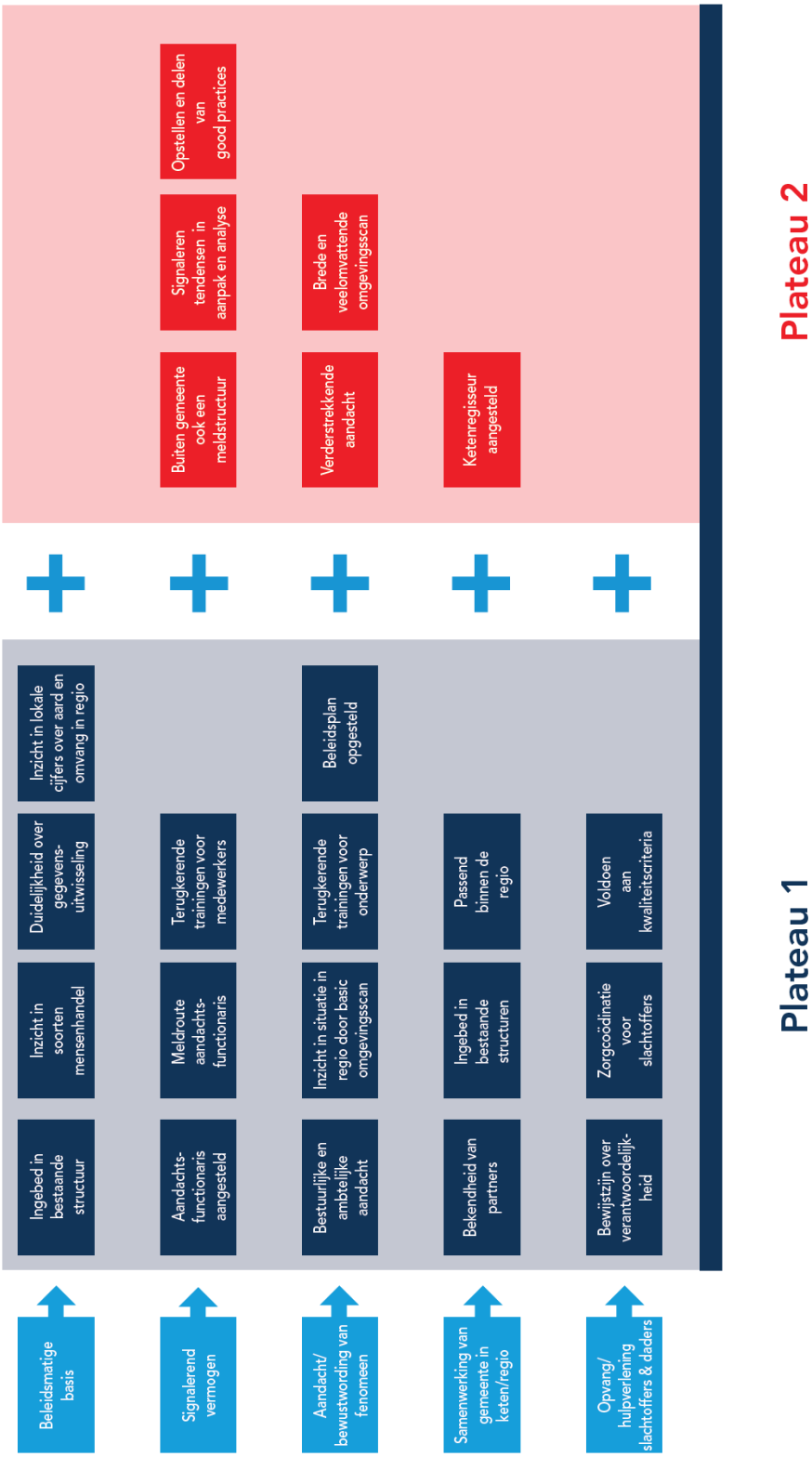
Relevante bronnen

De volgende bronnen kunnen helpen bij de voorbereiding van RDS veldwerk:

- Johnston, L.G. (2013). Respondent Driven Sampling (RDS) Manual. Introduction to Respondent Driven Sampling. Introduction to HIV/AIDS and sexually transmitted infection surveillance: Module 4: Introduction to Respondent Driven Sampling. Genève, Zwitserland: WHO/UNAIDS. Verkregen van: https://sites.google.com/site/lsjohnstonglobal/respondent-driven-sampling/respondent-driven-sampling
- Gile, K.J. & Handcock, M.S. (2010). Respondent-Driven Sampling: An Assessment of Current Methodology. Sociological methodology, *40*(1), 285–327. https://doi.org/10.1111/j.1467-9531.2010.01223.x
- Tyldum, G. & Johnston, L.G. (2014). Applying respondent driven sampling to migrant populations: Lessons from the field. Basingstoke, Verenigd Konikrijk: Palgrave Macmillan.

[68] Lazarsfeld, P. F. & Merton, R. K. (1954). Friendship as a social process: A substantive and methodological analysis. *Freedom and Control in Modern Society, 18*(1), 18-66.

Bijlage 4 – Elementen Kader Aanpak Mensenhandel



Bron: VNG (2021) Kader voor de Aanpak van Mensenhandel door Gemeenten

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl