

# **ONDERZOEK AANPAK MENSENHANDEL IN GEMEENTEN**

## **RAPPORTAGE**

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Doelstelling	3
1.2	Aanpak	3
1.3	Onderzoeksverantwoording	3
<b>2</b>	<b>Bevindingen van het onderzoek</b>	<b>5</b>
2.1	Beleidsmatige basis	5
2.2	Signalerend vermogen van de gemeente	8
2.3	Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel	10
2.4	Samenwerking in de keten en/of regio	11
2.5	Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders	13
<b>3</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>14</b>
3.1	De basis voor een goede aanpak op mensenhandel is gelegd maar in de uitvoering valt nog veel te verbeteren	14
3.2	Ondersteuningsbehoefte van gemeenten	14
3.3	Aanbevelingen aan de VNG	15
	<b>Bijlage A Overzicht respondenten</b>	<b>16</b>
A.1	Aanwezigheid bij de groepsbijeenkomsten	16

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Doelstelling

In het interbestuurlijke programma (van 2018 met als titel *Programmastart IBP; Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*) is de afspraak opgenomen dat alle gemeenten in 2022 beleid moeten hebben gericht op de aanpak van mensenhandel.<sup>1</sup> Tevens moet er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie zijn en moet de aanpak geborgd zijn in werkende afspraken tussen de zorg- en veiligheidsketen. In 2021 heeft onderzoeksbureau Significant Public in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken van de aanpak van mensenhandel binnen gemeenten. Hier hebben wij meer inzicht gegeven in hoe de aanpak op zowel lokaal (binnen de gemeenten zelf) als op regionaal (tussen omringende gemeenten) niveau is georganiseerd. In het onderzoek is het perspectief van gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH) meegenomen. Het onderzoek geeft inzicht in waar gemeenten stonden in 2021 met de aanpak van mensenhandel, welke ondersteuningsbehoefte ze hadden en wat andere zaken zijn die hen zouden helpen dan wel belemmeren bij het werken aan de aanpak.

De VNG heeft in december 2022 Significant Public gevraagd naar een actualisatie van de stand van zaken van de lokale en regionale aanpak van mensenhandel. Waar staan gemeenten nu, welke werkbare elementen benoemen zij, welke knelpunten ervaren zij (nog) en welke behoeften aan ondersteuning hebben zij? In dit onderzoek leggen wij de focus op de invulling van het beleid rondom mensenhandel en niet op de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Dit onderzoek hebben we uitgevoerd in de periode van januari 2023 tot en met maart 2023.

## 1.2 Aanpak

In het onderzoek hebben we dezelfde methoden gebruikt als in het onderzoek van 2021, namelijk:

- a. **Vragenlijst.** We hebben twee vragenlijsten ontwikkeld: een voor alle gemeenten in Nederland en een voor alle ZVH. De vragenlijsten die we in 2021 hebben gebruikt vormden de basis. Door grotendeels dezelfde vragen aan gemeenten en ZVH voor te leggen, is het goed mogelijk om een vergelijking te maken en ontwikkelingen in het afgelopen jaar te ontdekken. De vragen zijn gecategoriseerd naar de bouwstenen uit het kader voor de aanpak van mensenhandel (hierna: Kader): beleidsmatige basis, signalerend vermogen, aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel, samenwerking van gemeenten in de regio/keten, opvang en hulpverlening van slachtoffers en daders.<sup>2</sup> Tevens zijn er vragen opgenomen over de kansen die respondenten zien voor verbetering van de bouwstenen en is gevraagd naar welke factoren de aanpak van mensenhandel belemmeren.
- b. **Groepsbijeenkomsten.** Wij hebben vijf groepsbijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van verschillende gemeenten en ZVH. In de groepsbijeenkomsten hebben wij de bevindingen van de vragenlijsten gepresenteerd, maar zochten we voornamelijk naar verdieping omtrent de aanpak van mensenhandel. Niet het opstellen van het beleid gericht op mensenhandel, maar de implementatie hiervan stond in deze groepsbijeenkomsten centraal. Bijlage A bevat een overzicht van de deelnemers van de groepsbijeenkomsten.

## 1.3 Onderzoeksverantwoording

### 1.3.1 Respons op de vragenlijsten

De vragenlijsten zijn naar 338 gemeenten in Nederland verstuurd en naar de 30 ZVH.

---

<sup>1</sup> [Programmastart IBP \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/Programma/Programma-2018-2022)

<sup>2</sup> [kader-voor-de-aanpak-van-mensenhandel\\_20210312.pdf \(vng.nl\)](#)

---

Respondenten hadden in de periode van 25 januari 2023 tot 28 februari 2023 de mogelijkheid om de vragenlijst in te vullen. In totaal hebben 181 gemeenten de vragenlijst ingevuld (53 procent). Van de 181 ingevulde vragenlijsten zijn echter 23 vragenlijsten incompleet, waardoor het invulpercentage op 45 procent komt. Van de 30 ZVH hebben 26 ZVH de vragenlijst ingevuld (87 procent).

### 1.3.2 *Groepsbijeenkomsten*

In de vragenlijst is gevraagd of de respondent bereid was deel te nemen aan een groepsbijeenkomst, om de inzichten uit de vragenlijsten meer duiding te geven. Per bijeenkomst hebben we een mix gemaakt met aanwezigheid van gemeenten die aangeven dat het beleid voor de aanpak van mensenhandel goed ontwikkeld is en gemeenten die aangeven minder ver te zijn in de ontwikkeling van het beleid van mensenhandel. De gedachtegang hierachter was dat de groepsbijeenkomsten op deze manier als verdieping gezien zouden worden en het leren tussen gemeenten zou bevorderen. De bijeenkomsten kunnen als inspiratie dienen voor gemeenten waarbij verbeterpunten zijn ten aanzien van het beleid voor de aanpak van mensenhandel. Tevens zijn de medewerkers van ZVH die hebben aangegeven deel te willen nemen aan een groepsbijeenkomst uitgenodigd. Vanwege beperkte beschikbaarheid is het niet gelukt om aan iedere groepsbijeenkomst een medewerker van een ZVH te laten deelnemen.

### 1.4 **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft de centrale bevindingen van dit onderzoek. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de vragenlijsten en de groepsbijeenkomsten. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies van het onderzoek en geeft een aantal aanbevelingen.

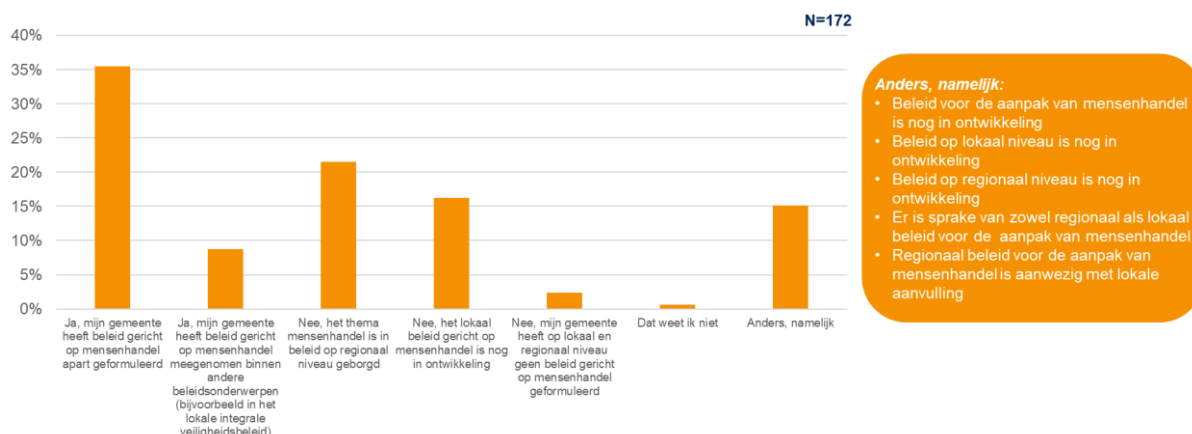
## 2 Bevindingen van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft per bouwsteen uit het Kader de bevindingen van het onderzoek. Een toelichting op de verschillende bouwstenen is via [deze link](#) beschikbaar. Per bouwsteen maken we een vergelijking met het onderzoek naar de aanpak van mensenhandel uit 2021. Enkele onderwerpen of thema's zijn geactualiseerd en/of nieuw toegevoegd, waardoor niet voor alle thema's de vergelijking tussen dit onderzoek en het onderzoek uit 2021 mogelijk is.

### 2.1 Beleidsmatige basis

#### 2.1.1 Het merendeel van de gemeenten heeft beleid gericht op mensenhandel.

Zoals in het Kader staat beschreven zouden gemeenten in 2022 moeten beschikken over beleid voor de aanpak van mensenhandel. In 2021 bleek dat meer dan 30 procent van de gemeenten dit beleid nog aan het ontwikkelen was. Op dit moment concluderen we dat het merendeel van de gemeenten (66 procent) inmiddels beschikt over beleid gericht op mensenhandel (zie *figuur 1*). Gemeenten hebben dit beleid apart geformuleerd of meegenomen binnen andere beleidsonderwerpen. Dit leidt in de praktijk tot bijvoorbeeld de aanstelling van een aandachtsfunctionaris of zorgcoördinator en een verbeterde samenwerking met ketenpartners en/of andere gemeenten. Daarnaast hebben gemeenten ingezet op training waardoor kennis rondom het thema mensenhandel is opgebouwd en bewustwording is gecreëerd.



Figuur 1. Heeft uw gemeenten lokaal beleid gericht op mensenhandel? (vragenlijst gemeenten)

Uit ons onderzoek blijkt dat meer gemeenten beschikken over beleid gericht op de aanpak van mensenhandel (32 procent in 2021 ten opzichte van 66 procent nu), al geeft 25 procent van de gemeenten aan dat het beleid nog in ontwikkeling is. Gemeenten noemen gebrek aan capaciteit en onvoldoende kennis over mensenhandel als belemmeringen bij het formuleren van lokaal beleid gericht op mensenhandel. Daarnaast horen we terug van de deelnemers aan de groepsbijeenkomsten dat in eerste instantie veel onduidelijkheid bestond over hoe beleid voor de aanpak van mensenhandel is opgebouwd en welke elementen erin moeten terugkomen. Volgens de respondenten heeft het Kompas / Aanpak Mensenhandel geholpen hier duidelijkheid in te geven.<sup>3</sup>

Ook bij ZVH is aandacht voor het thema mensenhandel, zo geeft 80 procent van de respondenten aan. ZVH waar geen aandacht is voor het thema mensenhandel geven aan dat mensenhandel geen op zichzelf staand thema is. Wel kan mensenhandel worden aangemeld bij casuïstiekbesprekingen of schakelen ZVH met het netwerk van

<sup>3</sup> [Home | Kompas / Aanpak mensenhandel \(vng.nl\)](#)

---

aandachtsfunctionarissen van mensenhandel. Om de bewustwording rondom het thema te vergroten geven ZVH voorlichting/training op scholen en bij hulpverleningsorganisaties.

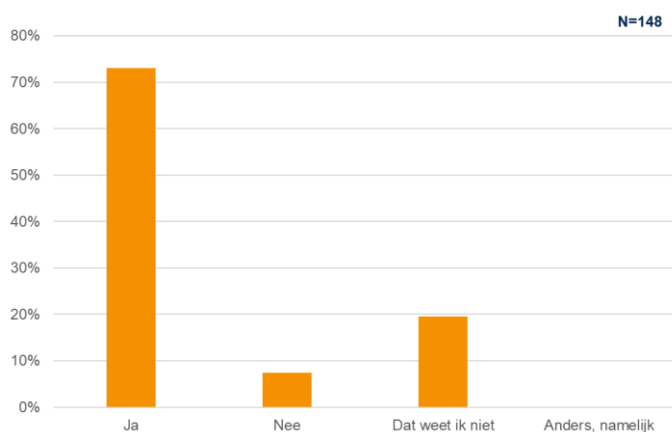
### 2.1.2 *In het beleid gericht op mensenhandel wordt verbinding gemaakt tussen zorg en veiligheid*

In 92 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld wordt een verbinding gemaakt tussen zorg en veiligheid in het beleid gericht op mensenhandel (in 2021 was dit 80 procent). Zij geven bijvoorbeeld aan dat de domeinen Veiligheid en Zorg op één gemeentelijke afdeling samenwerken of standaard samen overleg dan wel casuïstiekbesprekingen hebben. Daarnaast geven gemeenten aan dat een ketenregisseur, zorgcoördinator of aandachtsfunctionaris belegd is binnen zowel het veiligheidsteam als het zorgteam.

In de groepsbijeenkomsten zijn enkele praktijkvoorbeelden genoemd van hoe gemeenten verbinding maken tussen de domeinen zorg en veiligheid. Een aantal gemeenten beschikt bijvoorbeeld over een regionale casustafel bij het ZVH waar ze met de betrokken partijen uit de regio casuïstiek over mensenhandel bespreken en monitoren. Op deze manier borgen zij de verbinding op casusniveau. Daarnaast vertelde een respondent dat in de desbetreffende gemeente een beleidsadviseur is aangesteld op beide domeinen waardoor er automatisch sprake is van verbinding tussen beide domeinen.

### 2.1.3 *In het beleid gericht op mensenhandel is er aandacht voor kwetsbare groepen en verschillende verschijningsvormen van mensenhandel*

Wij hebben gemeenten gevraagd of ze in het beleid gericht op mensenhandel aandacht hebben voor kwetsbare groepen, waarop ruim 70 procent antwoordt hier aandacht voor te hebben (zie figuur 2). Voornamelijk jeugd en arbeidsmigranten worden als kwetsbare groepen genoemd waarvoor specifiek aandacht is in het beleid. Enkele andere kwetsbare groepen waarvoor aandacht is, zijn mensen met een licht verstandelijke beperking, vluchtelingen en sekswerkers. Bij meer dan de helft van de ZVH is ook aandacht voor kwetsbare groepen in het beleid gericht op mensenhandel. In tegenstelling tot gemeenten, lijkt hier meer aandacht te zijn voor mensen met een licht verstandelijke beperking.



Figuur 2. Is in het beleid gericht op mensenhandel aandacht voor kwetsbare groepen? (vragenlijst gemeenten)

Naast de mate van aandacht voor kwetsbare doelgroepen, hebben we gevraagd naar de diverse vormen van mensenhandel die aandacht krijgen in het beleid gericht op de aanpak van mensenhandel. In de aanpak worden de vier vormen van mensenhandel onderscheiden, namelijk: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. In meer dan 90 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld is aandacht voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting binnen het beleid gericht op mensenhandel. Slechts 31 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld heeft binnen het beleid ook aandacht voor gedwongen orgaanverwijdering. ZVH geven aan in ieder geval aandacht te hebben voor seksuele uitbuiting en criminele

---

uitbuiting. Daarnaast heeft 81 procent van de ZVH die gereageerd hebben op de vragenlijst aandacht voor arbeidsuitbuiting en 22 procent voor gedwongen orgaanverwijdering. De aandacht voor arbeidsuitbuiting is daarmee toegenomen ten opzichte van 2021. Dat gedwongen orgaanverwijdering de minste aandacht krijgt kan, net als in het onderzoek uit 2021 staat beschreven, komen doordat er in Nederland nog weinig bekend is over deze vorm van mensenhandel.<sup>4</sup>

Tot slot blijkt uit recent onderzoek dat bij een op de zeven uitzendbureaus het vermoeden heerst dat zij zich niet aan de wet houden en er dus mogelijk sprake is van arbeidsuitbuiting.<sup>5</sup> Zowel in de vragenlijst als in de groepsbijeenkomsten hebben wij verdieping gezocht bij dit probleem. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dit probleem te herkennen, maar niet te beschikken over voldoende middelen om dit probleem aan te kunnen pakken. Hetzelfde geldt voor ZVH. In een toelichting op hoe het probleem van arbeidsuitbuiting wordt aangepakt, geven gemeenten onder andere aan de samenwerking met ketenpartners zoals Comensha en het RIEC op te zoeken of bewustwording te vergroten door middel van trainingen en/of voorlichtingen. In de groepsbijeenkomsten geven gemeenten aan moeite te hebben met het lokaliseren van dit soort uitzendbureaus. Dit komt doordat gemeenten vaak niet beschikken over voldoende informatie over de uitzendbranche of de middelen niet hebben om zelf onderzoek te doen naar misstanden in de lokale uitzendbranche. Tevens zijn deze uitzendbureaus vaak actief in meerdere gemeenten waardoor een goede samenwerking met de arbeidsinspectie cruciaal is. In de praktijk bestaat deze goede samenwerking vaak niet. Respondenten geven aan dat ze vaak meldingen doen bij de arbeidsinspectie, maar dat ze vervolgens geen terugkoppeling ontvangen. In een groepsbijeenkomst gaven meerdere gemeenten aan dat mensenhandel ook op dit vlak een lastig onderwerp blijft. Doordat mensenhandel een probleem is dat meerdere domeinen bestrijkt, zijn de cases, betrokken instanties en bijbehorende informatie vaak versnipperd over deze domeinen. Eén gemeente vertelde in een groepsbijeenkomst deze versnippering tegen te gaan met hun '9-sporenaanpak'.<sup>6</sup> De 9-sporenaanpak zorgt voor een integrale aanpak door de problemen en kansen van arbeidsmigranten vanuit de negen verschillende 'sporen' of invalshoeken te benaderen en zo alle relevante beleidsterreinen en partijen te betrekken. Tot slot geven meerdere gemeenten aan dat nieuwe wetgeving, zoals de Wet goed verhuurderschap, gaat helpen bij een betere aanpak van dit probleem.

#### 2.1.4 *Er is aandacht voor verschillende thema's binnen het beleid gericht op mensenhandel*

Uit de resultaten van de vragenlijst blijkt dat de volgende thema's worden gewaarborgd binnen het beleid gericht op de aanpak van mensenhandel:

- a. Preventie;
- b. Signalering en bewustwording met betrekking tot het herkennen van mensenhandel door professionals;
- c. Organisatie van de opvang en specifieke zorg voor slachtoffers van mensenhandel;
- d. Handhaving en barrières opwerpen.

Slechts 1 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld geeft aan dat preventie en organisatie van de opvang en specifieke zorg voor slachtoffers van mensenhandel, niet gewaarborgd wordt binnen het beleid gericht op mensenhandel. Daarnaast stellen gemeenten dat er voldoende aandacht is voor preventie gericht op daders. Uit de groepsbijeenkomsten komt echter naar voren dat respondenten vermoeden dat gemeenten aangeven voldoende zicht te hebben op daderschap van mensenhandel door de dadermonitor, maar dat gemeenten in de praktijk onvoldoende weten hoe ze daderschap van mensenhandel kunnen beperken.<sup>7</sup> Daarnaast is er sprake van complexiteit bij de preventie van daders, aangezien daders zelf ook slachtoffer kunnen zijn van bijvoorbeeld criminele uitbuiting.

---

<sup>4</sup> [Vormen van mensenhandel | Mensenhandel | Nationaal Rapporteur](#)

<sup>5</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/17/uitzendbureaus-beschouwen-arbeidsmigranten-als-bulkgoed-a4148651#:~:text=Het%20nieuws%20in%20het%20kort,de%20Boer%20vrijdag%20in%20NRC>

<sup>6</sup> <https://gemeenteraad.venlo.nl/Documenten/049-Integrale-aanpak-internationale-werknemers.pdf>

<sup>7</sup> [Factsheet+Nationaal+Rapporteur+-+Dadermonitor+mensenhandel+2017-2021.pdf](#)

---

### 2.1.5 *Er zijn afspraken gemaakt over de manier van Informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners*

Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat er afspraken zijn vastgelegd over de manier van informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. Dit kan zowel op lokaal niveau als op regionaal niveau geregeld zijn. Daarnaast noemt 33 procent van de gemeentelijke respondenten dat afspraken over informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners binnen een bestaand convenant vallen.

De groepsbijeenkomsten bevestigen dat er inderdaad afspraken gemaakt zijn, maar dat toch belemmeringen ervaren worden in de praktijk als het gaat om informatie-uitwisseling tussen verschillende ketenpartners. Zo noemen deelnemers dat collega's van het zorgdomein huiverig zijn als het gaat om informatie uitwisselen. Als hulpmiddel wordt de handreiking 'gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het Zorg- en Veiligheidsdomein' aangereikt, die kan helpen bij informatie-uitwisseling tussen verschillende ketenpartners.<sup>8</sup>

### 2.1.6 *Kansen om beleidsmatige basis te verbeteren*

Tot slot hebben wij de vraag gesteld welke kansen gemeenten zien om de beleidsmatige basis te verbeteren. Een kwart van de gemeenten vertelt dat (door)ontwikkeling van het beleid over mensenhandel noodzakelijk is. Daarnaast zien zij de meeste kansen op het gebied van borging of verbetering van de samenwerking met ketenpartners.

ZVH benoemen onder andere dat gemeenten worstelen met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Meer regionale samenwerking en het creëren van bewustwording zien zij als kansen om gemeenten te helpen dit te verbeteren.

### 2.1.7 *Er is een stijging zichtbaar ten opzichte van 2021 in het aantal gemeenten dat beleid heeft ontwikkeld gericht op mensenhandel, met daarbij een vergrote nadruk op kwetsbare doelgroepen*

Het aantal gemeenten dat beleid gericht op mensenhandel apart geformuleerd heeft is ten opzichte van 2021 toegenomen met ongeveer 30 procent. In de groepsbijeenkomsten geven respondenten aan dat dit resultaat genuanceerd moet worden. Gemeenten vinden dat er geen waardeoordeel gehangen mag worden aan het feit of het thema mensenhandel apart geformuleerd is in het beleid. Dit zegt namelijk niet of gemeenten ook daadwerkelijk een goede aanpak hebben.

Daar waar we in 2021 enkel nog vroegen of er binnen het beleid gericht op mensenhandel aandacht was voor jeugd, hebben we nu naar meerdere kwetsbare groepen gevraagd. Een vergelijking voor alle kwetsbare groepen is door deze aanpassing nog niet mogelijk. Wanneer we kijken naar de aandacht voor jeugd binnen het beleid voor de aanpak van mensenhandel, lijkt de aandacht voornamelijk bij ZVH gestegen te zijn. In 2021 had 30 procent van de ZVH aandacht voor jeugd binnen het beleid gericht op mensenhandel. Dit is nu 83 procent. Daarnaast is er ten opzichte van 2021 meer aandacht voor arbeidsuitbuiting als verschijningsvorm van mensenhandel.

## 2.2 **Signalerend vermogen van de gemeente**

### 2.2.1 *Er is onvoldoende zicht op de aard en omvang van de groep slachtoffers en daders*

Zowel gemeenten als ZVH geven aan dat er onvoldoende zicht is op de aard en omvang van de groep slachtoffers en daders (respectievelijk ongeveer 77 procent en 85 procent). Tijdens de groepsbijeenkomsten vroegen we wat nodig is om meer zicht te krijgen op de groep slachtoffers en daders van mensenhandel. Deelnemers van de groepsbijeenkomsten antwoordden dat meer onderzoek noodzakelijk is, maar dat gebrek aan capaciteit om dit onderzoek te doen ze hierin belemmert. Ook geven deelnemers aan dat de informatie over aard en omvang van

---

<sup>8</sup> <https://www.zorgenveiligheidshuizen.nl/doc/Handvat-Gegevensuitwisseling-ZVH-versie-2-3.pdf>



---

slachtoffers en daders nu versnipperd beschikbaar is. Gemeenten hebben daarom behoefte aan een bundeling van de al beschikbare informatie.

Daarnaast benadrukken respondenten de complexiteit van mensenhandel. Mensenhandel blijft een 'verborgen' misdaad, waarbij de registratiecijfers significant lager liggen dan de geschatte cijfers. Desalniettemin wordt er binnen zowel de gemeenten als ZVH ingezet op training en voorlichting over het herkennen van signalen van mensenhandel om indirect het inzicht in de aard en omvang van slachtoffers en daders te vergroten. Zowel ZVH als gemeenten geven aan voorlichtingen te geven aan bijvoorbeeld scholen, hulpverleningsorganisaties en huisartsen om de bewustwording rondom het thema mensenhandel te vergroten.

### *2.2.2 In het merendeel van de gemeenten is een aandachtsfunctionaris mensenhandel aangesteld*

77 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld heeft een aandachtsfunctionaris mensenhandel aangesteld. De aandachtsfunctionaris heeft de volgende taken:

- a. De aandachtsfunctionaris fungeert als aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie;
- b. De aandachtsfunctionaris verzamelt alle signalen gericht op mensenhandel en geeft deze door aan de juiste ketenpartner;
- c. De aandachtsfunctionaris onderhoudt externe contacten rond mensenhandel;
- d. De aandachtsfunctionaris volgt de laatste ontwikkelingen regionaal en landelijk rondom de aanpak van mensenhandel.

In de taakomschrijving van de aandachtsfunctionaris staat in sommige gevallen het zorgen voor bewustwording over mensenhandel, het voorlichten van medewerkers en deelname aan casuïstiekbesprekingen op regionaal niveau. In 51 procent van de gemeenten is de taak van aandachtsfunctionaris bij één persoon belegd en in 36 procent van de gemeenten zijn er meerdere functionarissen.

ZVH zeggen dat het hebben van een aandachtsfunctionaris of het coördineren van de activiteiten, taken zijn die zij uitvoeren op het gebied van signaleren van mensenhandel.

### *2.2.3 Ondanks de aanwezigheid van een meldstructuur, zijn medewerkers onvoldoende bekend met de meldroute voor signalen van mensenhandel*

Het merendeel van de gemeenten beschikt inmiddels over een meldroute ingericht voor professionals voor signalen van mensenhandel. In de meeste gemeenten kunnen meldingen gedaan worden bij de aandachtsfunctionaris. Daarnaast kunnen meldingen ook gedaan worden bij ketenpartners zoals Veilig Thuis, Humanitas of de politie. In enkele gevallen is er een speciaal e-mailadres of een mobiele applicatie ontwikkeld waar signalen van mensenhandel gemeld kunnen worden. Ondanks dat gemeenten beschikken over een meldroute, zijn medewerkers hiervan onvoldoende op de hoogte. In de groepsbijeenkomsten vertelde een van de respondenten dat de desbetreffende gemeente hier een creatieve oplossing voor heeft bedacht. Op afdelingen binnen de gemeenten (zoals bijvoorbeeld afdeling economie) waar de meldroute minder gebruikt wordt zijn namelijk ambassadeurs aangesteld. Deze ambassadeurs houden het onderwerp mensenhandel actueel, waardoor hun collega's signalen beter kunnen herkennen en weten welke acties ze moeten ondernemen. ZVH benoemen het ontwikkelen van een meldcentrum (eventueel landelijk) als een kans om het signalerend vermogen ten aanzien van mensenhandel te verbeteren.

### *2.2.4 De beweging ten opzichte van 2021*

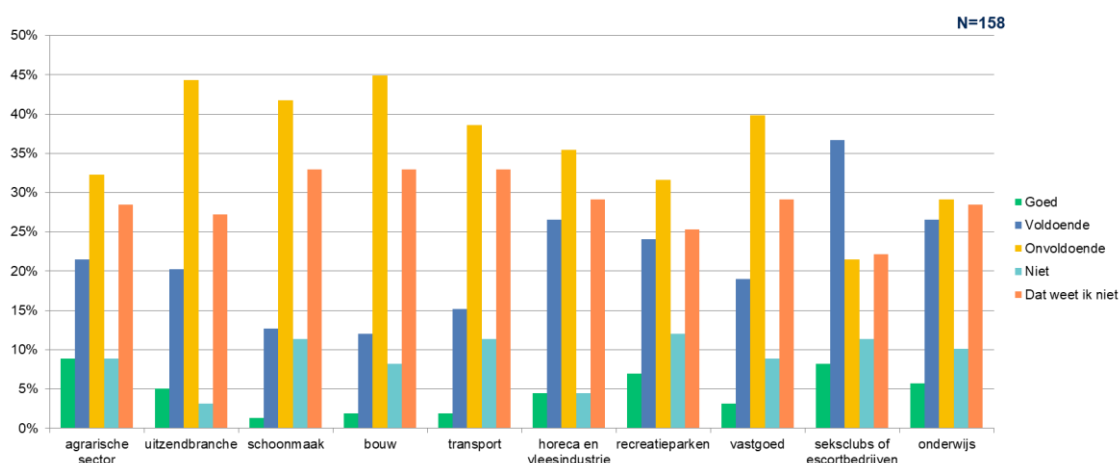
Het aantal gemeenten dat aangeeft geen aandachtsfunctionaris voor het thema mensenhandel te hebben is gedaald ten opzichte van 2021. Daar waar in 2021 nog 20 procent van de gemeenten aangaf niet over een aandachtsfunctionaris te beschikken, is dat nu slechts 10 procent.

Tijdens het onderzoek in 2021 gaven gemeenten en ZVH aan vaak nog niet te beschikken over een interne meldroute als het gaat over de wijze waarop medewerkers signalen van mensenhandel kunnen melden. Inmiddels beschikt 61 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld over een interne meldroute. Daarnaast lijkt de meldroute een stuk concreter te zijn geworden omdat respondenten duidelijke voorbeelden kunnen noemen van hoe de meldroute is ingericht.

## 2.3 Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel

### 2.3.1 Gemeenten en ZVH hebben onvoldoende zicht op sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel

In de vragenlijst is aan zowel gemeenten als ZVH gevraagd in welke mate zij inzicht hebben in verschillende sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel: agrarische sector, schoonmaak, uitzendbranche, bouw, horeca en vleesindustrie, recreatieparken, vastgoed, seksclubs en escortbedrijven. Gemeenten stellen enkel op seksclubs of escortbedrijven voldoende zicht te hebben (zie figuur 3). ZVH sluiten zich hierbij aan. Daarnaast is gevraagd of er nog andere sectoren zijn die als kwetsbaar beschouwd worden, waarbij veel gemeenten de wellnesssector noemen. Onder wellness verstaan gemeenten massagesalons, nagelsalons, et cetera. Ook de zorgsector en de criminele sector worden als kwetsbaar ervaren door zowel gemeenten als ZVH. Ook op deze sectoren hebben gemeenten en ZVH onvoldoende zicht als het gaat om mensenhandel.



Figuur 3. In welke mate heeft uw gemeente inzicht in sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel? (vragenlijst gemeenten)

Tijdens de groepsbijeenkomsten geven respondenten werkzaam voor gemeenten aan dat het moeilijk is om zicht te krijgen op de kwetsbare sectoren voor mensenhandel. Gemeenten proberen het gesprek aan te gaan met de kwetsbare sectoren, maar bewustzijn creëren is lastig doordat sectoren vaak onderdeel zijn van het probleem. Desalniettemin zijn er voorbeelden van activiteiten die specifiek gericht zijn op de kwetsbare sectoren voor mensenhandel. Een voorbeeld is *No Room for Sex Trafficking*, een certificatieprogramma voor hotels en vakantieparken.<sup>9</sup> Wanneer 60 procent van de medewerkers de training van het certificatieprogramma gericht op het herkennen van signalen van seksuele uitbuiting heeft gevolgd, ontvangen ze een certificaat.

### 2.3.2 In tegenstelling tot kwetsbare sectoren hebben gemeenten en ZVH voldoende zicht op risicogroepen voor slachtofferschap van mensenhandel

Zowel gemeenten als ZVH geven aan voldoende zicht te hebben op risicogroepen voor slachtofferschap van mensenhandel. Onder deze risicogroepen worden voornamelijk arbeidsmigranten, jeugd, licht verstandelijk beperkten

<sup>9</sup> [no room for sex trafficking \(no.place.for.sex.trafficking.org\)](http://no.place.for.sex.trafficking.org)

---

en vluchtelingen verstaan. Gemeenten geven aan vooral op basis van cijfermateriaal inzicht te hebben in zowel sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel als risicogroepen voor slachtofferschap van mensenhandel. Ook ZVH maken gebruik van cijfermateriaal, maar verkrijgen daarnaast inzicht door casuïstiekbesprekingen, samenwerking met het ondermijningsteam en samenwerking met ketenpartners binnen het ZVH.

### *2.3.3 Gemeenten sluiten aan bij regionale activiteiten gericht op het opbouwen van kennis over mensenhandel*

Onvoldoende kennis over mensenhandel is een veelvuldig genoemde belemmerende factor bij het formuleren van lokaal beleid gericht op mensenhandel. Van alle gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, zegt 79 procent kennis op te bouwen door aan te sluiten bij regionale activiteiten. Daarnaast organiseren zij jaarlijks terugkerende trainingen voor medewerkers. Bij ZVH worden eveneens jaarlijks terugkerende trainingen georganiseerd voor medewerkers van gemeenten en andere samenwerkingspartners om kennis op te bouwen over het signaleren van mensenhandel. Aanvullend worden werkbezoeken bij aandachtsfunctionarissen en samenwerking met zowel AVIM als RIEC als methoden genoemd om kennis over mensenhandel op te bouwen.

Ondanks dat training en voorlichting geven als methode genoemd wordt voor het opbouwen van kennis over mensenhandel, wordt dit tevens als kans gezien om de bewustwording ten aanzien van mensenhandel te verbeteren. Zowel gemeenten als ZVH achten het noodzakelijk dat er meer training en voorlichting gegeven wordt om kennis over mensenhandel op te bouwen.

### *2.3.4 De beweging ten opzichte van 2021*

Ten opzichte van 2021 is er wat betreft inzicht in sectoren weinig veranderd. Nog steeds hebben gemeenten onvoldoende zicht op sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Gemeenten en ZVH hebben ook nu het meeste inzicht in de sector van de seksclubs en escortbedrijven.

## **2.4 Samenwerking in de keten en/of regio**

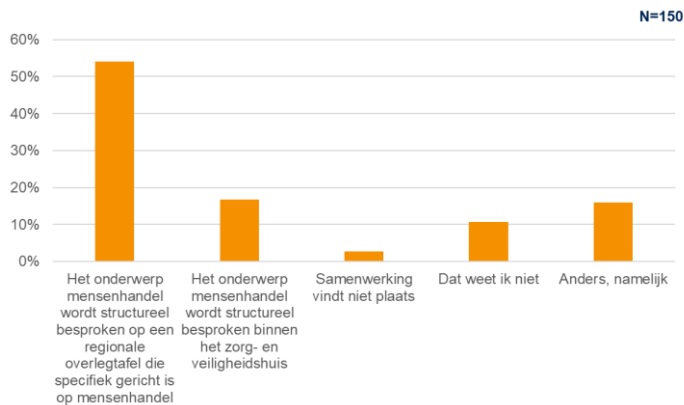
### *2.4.1 Zowel gemeenten als ZVH werken regelmatig samen met ketenpartners in de aanpak van mensenhandel*

Zowel aan gemeenten als aan ZVH hebben wij gevraagd in welke mate zij samenwerken met verschillende ketenpartners. Gemeenten geven aan regelmatig samen te werken met ZVH, Veilig Thuis, politie (AVIM) en Meld Misdaad Anoniem. Met het Openbaar Ministerie (OM) en ondernemers hebben zij incidenteel een samenwerking. ZVH werken voornamelijk samen met gemeenten, Veilig Thuis en politie (AVIM). Daarnaast hebben zij incidentele samenwerking met het OM, jeugdzorg en onderwijs. Opvallend vinden wij dat, in tegenstelling tot gemeenten, meer dan 50 procent van de ZVH die de vragenlijst hebben ingevuld geen samenwerking heeft met ondernemers in de aanpak van mensenhandel.

Hoewel gemeenten samenwerken met diverse ketenpartners, vinden de meeste gemeenten dat er verbetering nodig is in deze samenwerking bij de aanpak van mensenhandel. Dit kan door structureel te overleggen of het bespreken van casuïstiek over mensenhandel. Daarnaast worden kennisdelen en het (door)ontwikkelen van beleid als kansen gezien om de samenwerking in de keten te verbeteren.

#### 2.4.2 Structurele afstemming over de aanpak van mensenhandel met samenwerkingspartners is op regionaal niveau georganiseerd

We hebben gevraagd in hoeverre structurele afstemming met samenwerkingspartners op regionaal niveau georganiseerd is. Van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld geeft 54 procent aan dat het onderwerp mensenhandel structureel besproken wordt tijdens een regionale overlegtafel die specifiek gericht is op mensenhandel. Bij 16 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld wordt het onderwerp mensenhandel structureel besproken binnen het ZVH (zie figuur 4). ZVH antwoorde op dezelfde vraag dat de meerderheid van de gemeenten is aangesloten op de regionale aanpak.



Figuur 4. In hoeverre is structurele afstemming over de aanpak van mensenhandel met samenwerkingspartners van de gemeente op regionaal niveau georganiseerd? (vragenlijst gemeenten)

Op veel plekken in Nederland wordt in veiligheidsregio's samengewerkt. Echter, er bestaat veel verschil in de kwaliteit van deze samenwerkingen. In de resultaten van de vragenlijst is dit goed terug te zien, omdat de ZVH een gemiddeld cijfer geven van een 5,7 maar de cijfers variëren van een 1 tot een 9. Dit verschil zagen wij ook terug in de groepsbijeenkomsten. Zo wordt al lang intensief samengewerkt in bijvoorbeeld de regio's Zeeland en Noord-Limburg, terwijl in sommige regio's nog helemaal niet wordt samengewerkt. Dit komt dan vaak doordat veel gemeenten nog niet ver zijn met een aanpak op mensenhandel of weinig capaciteit hebben. In deze regio's bestaan vaak grote verschillen tussen gemeenten. Zo hebben centrumgemeenten meestal al een concrete aanpak, maar zitten kleinere gemeenten nog in de beginfase. Dit grote verschil in capaciteit en ook kwaliteit, bemoeilijkt de samenwerking.

#### 2.4.3 In het merendeel van de gemeenten is een ketenregisseur aangesteld, hetgeen door ZVH als een verbeterpunt gezien wordt

In 69 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, is een ketenregisseur aangesteld die werkzaam is op regionaal niveau. Daarnaast heeft 6 procent van de gemeenten een ketenregisseur aangesteld die werkzaam is op lokaal niveau. Tijdens de groepsbijeenkomsten vonden meerdere respondenten dit opvallend aangezien zij van mening waren dat de ketenregisseur op regionaal niveau werkzaam is. Mogelijk is er sprake van onduidelijkheid als het gaat om de functie van ketenregisseur. Bij slechts 26 procent van de ZVH is een ketenregisseur werkzaam en het aanstellen van een ketenregisseur wordt dan ook door ZVH benoemd als een verbeterpunt voor de samenwerking in de regio met betrekking tot de aanpak van mensenhandel. Er wordt daarnaast ook benoemd dat een ketenregisseur is aangesteld vanuit het RIEC of dat een ketenregisseur werkzaam is in de regio.

In de groepsbijeenkomsten geven gemeenten aan dat een goede ketenregisseur cruciaal is voor een goede regionale samenwerking. Een goede ketenregisseur is volgens gemeenten iemand die goed kan netwerken, onafhankelijk is en de wat achterlopende gemeenten een duwtje in de rug kan geven. Tot slot geven gemeenten aan dat kennisdeling en het delen van goede voorbeelden tussen verschillende regio's, kan helpen bij de bevordering van de regionale samenwerking.

---

#### 2.4.4 *Beweging ten opzichte van 2021*

In 2021 hebben we eveneens aan ZVH gevraagd in welke mate gemeenten aangesloten zijn op de regionale aanpak, waarbij niemand koos voor de optie 'er is geen regionale aanpak'. Opvallend is dat in dit onderzoek 15 procent van de ZVH die de vragenlijst hebben ingevuld aangeeft dat er geen sprake is van een regionale aanpak. Dit geeft dus weer dat er steeds meer regionale samenwerking aan het ontstaan is.

### 2.5 **Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders**

#### 2.5.1 *Het merendeel van zowel gemeenten als ZVH beschikt over een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel*

In 73 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld is de zorgcoördinator werkzaam op regionaal niveau en in 6 procent op lokaal niveau. Dit aantal is lager bij ZVH. Bij 47 procent van de ZVH die de vragenlijst hebben ingevuld is een zorgcoördinator werkzaam. Het is volgens ZVH ook mogelijk dat een zorgcoördinator vanuit het ZVH werkzaam is bij Veilig Thuis.

Meer dan de helft van de gemeenten draagt structureel bij aan de financiering van zorgcoördinatie en slechts 4 procent van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld geeft aan dat deze bijdrage incidenteel is. Opvallend is dat 31 procent van de respondenten geen inzicht heeft in de financiering van zorgcoördinatie.

#### 2.5.2 *Het verhogen van de capaciteit en beschikbaar stellen van middelen zouden de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders van mensenhandel verbeteren*

Gemeenten zien voornamelijk kansen in het verhogen van de capaciteit om de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders van mensenhandel te verbeteren. Daarnaast worden onder andere het inzetten en borgen van de rol van een zorgcoördinator en het opbouwen van kennis en ervaring als verbeterpunten genoemd. ZVH achten meer middelen zoals opvanglocaties noodzakelijk. Daarnaast zien zij een kans in het creëren van verbinding tussen de zorgcoördinator en de uitvoerende teams.

#### 2.5.3 *Beweging ten opzichte van 2021*

Ten opzichte van 2021 is het percentage gemeenten en ZVH die een zorgcoördinator werkzaam hebben licht gestegen. Ook het percentage gemeenten die structureel bijdragen aan de financiering van de zorgcoördinator ligt hoger dan in 2021. Dit past in de algehele trend van dit onderzoek dat er ten opzichte van 2021 meer aandacht is voor het thema mensenhandel.

---

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 De basis voor een goede aanpak op mensenhandel is gelegd maar in de uitvoering valt nog veel te verbeteren

Het doel van dit onderzoek is het actualiseren van het beeld ten aanzien van de stand van het land op de aanpak mensenhandel. In 2021 concludeerden wij dat het thema in bijna alle gemeenten aandacht kreeg. Ditmaal zien we dat de gemeenten een stuk verder zijn. Het overgrote deel van de gemeenten heeft beleid vastgesteld ten aanzien van mensenhandel of heeft het geformuleerd en is bezig het vast te stellen. Ook hebben gemeenten zowel interne als externe meldroutes opgezet en hebben ze in hogere mate dan in 2021 zorgcoördinatoren en ketenregisseurs aangesteld. Hoewel een aantal gemeenten aangeeft informatiedelen als aandachtspunt te zien, heeft het merendeel van de gemeenten het delen van informatie tussen samenwerkingspartners goed op orde. De informatie wordt voornamelijk gedeeld onder bestaande convenanten zoals het RIEC-convenant of binnen bestaande samenwerkingsgremia zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen en de (regionale) overlegtafels.

Samengevat is alles op papier goed georganiseerd, maar geven gemeenten tijdens de groepsbijeenkomsten aan dat de praktijk nog moet volgen. Door de soms grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van tijd, capaciteit, prioriteit en middelen kan (regionale) samenwerking ingewikkeld zijn. Dit verschil zie je ook terug in het thema bewustwording. Hoewel dit in sommige gemeenten goed geborgd is, zijn andere gemeenten nog volop bezig het thema mensenhandel onder de aandacht te brengen (en te houden) bij hun inwoners en medewerkers en kan ook de vindbaarheid van meldroutes beter. Mensenhandel is vooral een verborgen probleem, waarbij schattingen van slachtoffers en daders vele malen hoger liggen dan de daadwerkelijke registratiecijfers. Hierdoor blijft het een ongrijpbaar thema en zijn daders en slachtoffers lastig te vinden. Een aandachtspunt blijft dan ook het verbeteren van de samenwerking met de bedrijven in de verschillende sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Ook in de samenwerking met samenwerkingspartners, specifiek met belangrijke partners als de arbeidsinspectie en Veilig Thuis, moeten nog stappen genomen worden.

### 3.2 Ondersteuningsbehoefte van gemeenten

De deelnemers aan de groepsbijeenkomsten geven aan dat er weinig eenduidigheid is in de aanpak van gemeenten op het thema mensenhandel. In 2022 moest er beleid zijn, maar omdat hier geen eenduidig stappenplan voor beschikbaar was heeft iedere gemeente en regio dit op eigen manier ingeregeld. Dit is soms lastig en verwarrend, wat in combinatie met de verschillen in tijd, capaciteit, prioriteit en middelen, de samenwerking een uitdaging maakt. Om die samenwerking op gang te brengen en/of te verbeteren hebben gemeenten behoefte aan een eenduidige regionale of nationale lijn.

Ook is er behoefte aan meer kennis. Deze behoefte bestaat uit meer onderlinge kennisdeling, wat in de groepsbijeenkomsten direct op gang kwam. Veel informatie, zoals beleidsplannen en organisatiestructuren maar ook best practices, werd gedurende de groepsbijeenkomsten onderling uitgewisseld. Daarnaast zijn de gemeenten ook op zoek naar extern verzorgde trainingen of e-learnings. Ze geven aan dat er veel verschillende soorten trainingen en e-learnings zijn en dat het lastig is hier de kwaliteit van te bepalen of te bepalen of ze aansluiten op de informatiebehoefte. De ondersteuningsbehoefte voor de externe trainingen bestaat uit meer overzicht en eenduidigheid in het beschikbare aanbod.

Extra wordt benadrukt dat mensenhandel een verborgen probleem blijft. Hoewel hierop ook proactief actie wordt ondernomen door bij bedrijven en mensen achter de deur te komen, geven gemeenten aan te verwachten dat er altijd een behoefte blijft aan meer kennis en inzicht. Sommige gemeenten geven hierbij aan meer onderzoek te willen, terwijl andere gemeenten juist aangeven behoefte te hebben aan bundeling van en grote lijnen uit de bestaande onderzoeken.

---

### 3.3 Aanbevelingen aan de VNG

Als afsluiting van de groepsbijeenkomsten vroegen wij de deelnemende gemeenten wat hen verder zou helpen om de aanpak van mensenhandel te verbeteren en wat zij de VNG hierbij mee willen geven. Op basis van de ingevulde vragenlijsten aangevuld met de antwoorden op deze laatste vraag van de groepsbijeenkomsten doen wij de VNG de volgende aanbevelingen:

Wij adviseren de VNG een trekkende rol te nemen in het organiseren van kennisdeelsessies. Net als in het onderzoek van 2021 blijkt dat gemeenten en ZVH behoefte hebben aan goede en minder goede voorbeelden en best practices ten aanzien van mensenhandel. Ook uit de groepsbijeenkomsten komt naar voren dat zij graag van elkaar willen leren. Een veelgehoorde aanbeveling was het organiseren van landelijke kennisdeling door middel van bijvoorbeeld landelijke overleggen of bijeenkomsten. Laat bijvoorbeeld gemeenten met dezelfde problematiek van elkaar leren, of breng regio's met elkaar in contact om ook op regionaal niveau elkaar te inspireren. Ook bestaande hulpmiddelen extra onder de aandacht brengen, zoals het Kader en het Kompas, kan helpen.

Ook geven gemeenten en ZVH in de groepsbijeenkomsten aan hulp te kunnen gebruiken bij het inzichtelijk maken van de aard en omvang van de daders en slachtoffers van mensenhandel. Sommige gemeenten hebben hier zelf al gedegen onderzoek naar gedaan, terwijl anderen hier nog niet aan toegekomen zijn. Wij adviseren de VNG de gedegen onderzoeken te delen of gemeenten te faciliteren bij het delen van onderzoek. Door deze onderzoeken te delen en de beschikbare cijfers te bundelen, geef je gemeenten en ZVH handvatten om hiermee zelf verder aan de slag te gaan. Aanvullend op landelijke kennisdeelsessies zou dit ook gefaciliteerd kunnen worden door een centrale website te lanceren.

Wij adviseren de VNG om het thema mensenhandel op bestuurlijk niveau te blijven agenderen en het thema mensenhandel breed onder de aandacht te brengen. Het belangrijkste, zo geven de deelnemende gemeenten en ZVH namelijk aan, is het thema mensenhandel onder de aandacht brengen en houden om zo voor meer urgentie en prioriteit te zorgen. Door een beter overzicht van de beschikbare trainingen zijn gemeenten al geholpen in het structureel onder de aandacht brengen van mensenhandel bij hun eigen inwoners en medewerkers. Wat ze verder zou helpen is het structureren van de verschillende meldpunten en samenwerkingen. Ook noemen ze een nationale campagne om aandacht te vragen voor mensenhandel, waarbij de VNG een leidende rol kan pakken. Kort samengevat geven de gemeenten aan dat meer aandacht voor het thema mensenhandel altijd leidt tot meer urgentie, meer meldingen en een beter inzicht.

---

# Bijlage A Overzicht respondenten

## A.1 Aanwezigheid bij de groepsbijeenkomsten

Bij de groepsbijeenkomsten waren vanuit de gemeenten voornamelijk beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid aanwezig. In enkele bijeenkomsten waren er deelnemers met een specialistische functie gericht op mensenhandel zoals een aandachtsfunctionaris of een coördinator van een regio.

Bijeenkomst 1	Bijeenkomst 2	Bijeenkomst 3	Bijeenkomst 4	Bijeenkomst 5
27 februari 2023	28 februari 2023	1 maart 2023	2 maart 2023	6 maart 2023
Gemeente Zwolle	Gemeente Utrecht	Gemeente Staphorst	Gemeente Hoeksche Waard	Gemeente Terneuzen
Gemeente Nieuwegein	Gemeente Westland	Gemeente Groningen	Gemeente Nijmegen	Gemeente Venlo
Gemeente Weert	ZVH De Markiezaten	Gemeente Heerlen	Gemeente Noordenveld	Gemeente Dordrecht
Gemeente Maasdriel	VNG	Gemeente Sittard Geleen	Veiligheidsalliantie Rotterdam	Gemeente Almere
Gemeente Goes		Gemeente Velsen	RIEC Midden-Nederland	ZVH Gooi en Vechtstreek
		ZVH Westelijke Mijnstreek	VNG	