

Samenvatting van Buimer, L., Mack, A., Van Meeteren, M. & Bleeker, Y. (2021). *Mensenhandel zichtbaar maken. Leren van onderzoek in Ede en Utrecht*. In opdracht van CoMensha, VNG, de gemeente Utrecht en de gemeente Ede. Amsterdam: Regioplan.

### 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?

## Onderzoeksplan

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 onderzoeksplan en te betrekken partijen.
- **Registratie- en dossieronderzoek.** We hebben de belangrijkste lokale/regionale partijen in de signalering van mensenhandel gevraagd om hun registraties van menshandelssignalen 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 regio 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	<b>Slachtoffer van een loverboy</b>	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.
	<b>Slachtoffer van sextortion</b>	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.
	<b>Kwetsbare sekswerker</b>	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).
	<b>Slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk</b>	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.
	<b>Slachtoffer werkzaam in massagesalons</b>	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 identiteitsbewijs.
Criminele uitbuiting	<b>Drugshandel/-smokkel en ernstige delicten</b>	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.
	<b>Geldezel/katvanger</b>	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.
	<b>Gedwongen diefstal</b>	Minderjarige slachtoffers worden gedwongen tot (winkel)diefstal. Dit profiel komt voor bij Roma-families.

Arbeidsuitbuiting	<b>Ongedocumenteerde arbeidsmigranten</b>	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.
	<b>Arbeidsmigrant</b>	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 risicobuurtten 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 druggereleerde 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 omvangsschattingen (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 omvangsschattingen 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.