

Eindrapport

Actieonderzoek criminele uitbuiting

Actieonderzoek criminele uitbuiting

EINDRAPPORT

Auteurs

Luna van Dijk
Stefanie de Cuba
Yannick Bleeker

Amsterdam, 2 juni 2025
Publicatienummer: 24113

© 2025 Regioplan, in opdracht van 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.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Over dit rapport	5
1.2	Aanleiding en context	5
1.3	Doel en onderzoeksvragen	5
2	Opzet van het actieonderzoek	8
2.1	Actieonderzoek	8
2.2	Acties, methoden en bronnen	8
3	Lessen en inzichten	12
3.1	Signaleren van criminele uitbuiting	12
3.2	Het doorgeven van signalen	14
3.3	Het oppakken van signalen	15
3.4	De samenwerking tussen netwerkpartners	17
3.5	Het hebben van een gedeeld beeld	19
3.6	Voorlopige conclusie	20
4	Adviezen en aanbevelingen	22
4.1	Waar staan we nu	22
4.2	Vervolg	22

1. Inleiding

1 Inleiding

1.1 Over dit rapport

Dit rapport is het resultaat van een actieonderzoek ter verbetering van de aanpak van criminele uitbuiting. Het actieonderzoek is uitgevoerd door Regioplan in opdracht van gemeente Utrecht, en in nauwe samenwerking met haar partners Veilig Thuis, CoMensha en Moviera. Deze partners vormden in het actieonderzoek samen met actieonderzoekers van Regioplan een werkgroep die de doelen en de kennis- en leervragen vertaalden naar uitvoerbare acties ter verbetering van de aanpak van criminele uitbuiting. Door middel van reflectie en evaluatie van deze acties werd gaandeweg de aanpak verbeterd. In het eerste inleidende hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en de context, en de doel- en vraagstellingen van het actieonderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we in op de opzet van het onderzoek en de methoden. Vervolgens beschrijven we de opgedane inzichten en lessen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we ten slotte in op de adviezen en aanbevelingen voor het vervolg.

1.2 Aanleiding en context

De gemeente Utrecht en haar partners nemen een stijging in (signalen van) criminele uitbuiting waar. Het herkennen en in beeld krijgen van slachtoffers verloopt echter nog niet naar wens. Dat geldt ook voor het daadwerkelijk oppakken van de signalen en het inschakelen van cruciale netwerkpartners ten behoeve van de hulpverlening. Daarnaast is er nog geen opvang voor slachtoffers van criminele uitbuiting en is het nog onduidelijk hoe de verschillende betrokken organisaties in de opvang van of hulpverlening voor slachtoffers kunnen ondersteunen. In de gemeente worden een aantal belangrijke stappen gezet om de aanpak van mensenhandel en specifiek criminele uitbuiting te verbeteren. Zo voerden CoMensha, Veilig Thuis en de gemeente Utrecht in 2024-2025 een pilot uit om de signalering van criminele uitbuiting door (wijk)professionals te verbeteren. Deze pilot omvatte het trainen van professionals en het vergroten van de mogelijkheden voor professionals om laagdrempelig en anoniem hun vermoedens door te geven door middel van een online formulier. De gemeente Utrecht heeft behoefte aan meer inzicht in de mate waarin de pilot bijdraagt aan de gestelde doelen en welke andere mogelijkheden er zijn om de signalering en de aanpak van criminele uitbuiting te verbeteren. Daarom hebben de gemeente Utrecht en Regioplan het idee opgevat om een actieonderzoek op te zetten. In een actieonderzoek staat het verbeteren van een praktijksituatie centraal. Tijdens het verbeterproces worden belanghebbenden, in dit geval CoMensha, Veilig Thuis, Moviera en de gemeente Utrecht, begeleid om al lerend en onderzoekend acties uit te voeren en de inzichten en lessen daaruit te vertalen naar onderbouwde aanpassingen in hun aanpak.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

De **oorspronkelijke doelstellingen** van het actieonderzoek waren: 1) het vergroten van zicht op de aard en de patronen van criminele uitbuiting in Utrecht en 2) het verbeteren van de aanpak van criminele uitbuiting, waarbij het actieonderzoek de pilot van gemeente Utrecht, CoMensha en Veilig Thuis moet aanvullen en opvolgen.

Eigen aan een actieonderzoek is dat gaandeweg de doelstelling bijgesteld en aangescherpt kan worden op basis van voortschrijdend inzicht. De **aangescherpte doelstellingen** waarmee de werkgroep van belanghebbenden aan de slag ging, waren:

- 1) Het (beter) in kaart brengen van het beschikbare aanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting in de regio Utrecht.
- 2) Het vergroten van inzicht in de verbeterkansen van het beschikbare aanbod en welk aanbod ontbreekt in de regio Utrecht.
- 3) Het verbeteren en uitbreiden van de samenwerking tussen netwerkpartners in relatie tot de aanpak van criminele uitbuiting binnen de regio Utrecht.
- 4) Het verbeteren van de mogelijkheid tot het doorgeven van signalen van criminele uitbuiting in de regio Utrecht.
- 5) Het werken aan een beter en gedeeld begrip van criminele uitbuiting tussen netwerkpartners in de regio Utrecht.

Het scherp stellen van de doelen en de bijbehorende kennis- en leervragen was onderdeel van het onderzoeksproces. Hieronder vatten we de **kennis- en leervragen** samen; in de bijlage zijn de specifieke kennis- en leervragen opgenomen.

- **Signaleren:** *in hoeverre zijn de huidige netwerkpartners van Veilig Thuis voldoende in staat om zachte signalen van criminele uitbuiting te herkennen en hierop te anticiperen?*
- **Signalen doorgeven:** *wat zijn de ervaringen, wensen, behoeften en knelpunten van partners in het doorgeven van signalen van criminele uitbuiting?*

- **Aard van de meldingen:** welke meldingen komen er binnen bij Veilig Thuis en Moviera, welke daarvan gaan over criminele uitbuiting, wie zijn de melders en wat wordt er met de meldingen gedaan?
- **Verbeterkansen in hulp- en dienstverlening:** wat zijn knelpunten, behoeften en kansen in het beschikbare aanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting, en welk aanbod ontbreekt er?
- **Rol van partners:** wat zijn de beelden, verwachtingen en wensen bij de rol die CoMensha, Veilig Thuis, gemeente Utrecht en Moviera (kunnen) spelen bij criminele uitbuiting? En welke partners kunnen al in een vroeg stadium signaleren en zijn die al in beeld (bij de genoemde vier partijen)?
- **Evaluatie van de pilot:** hoe is de pilot door deelnemers ervaren? In hoeverre heeft de pilot bijgedragen aan de gestelde doelen?
- **Preventie:** welke interventies en methoden zijn bewezen effectief of wat zijn hierin 'best practices'? En welke inspiratie kunnen we halen uit interventies en methoden vanuit preventie van criminaliteit onder jongeren tot 23 jaar?
- **Begrip van criminele uitbuiting:** wat verstaan netwerkpartners in de regio Utrecht onder criminele uitbuiting en de relatie tussen slachtoffer- en daderschap?

Ook de **doelgroep** van het actieonderzoek werd gaandeweg aangescherpt. De werkgroep koos ervoor om zich te richten op jongeren tot 23 jaar, omdat de praktijk en onderzoek laten zien dat criminele uitbuiting relatief vaak in deze leeftijds-categorie voorkomt. Deze focus hielp de werkgroep om binnen de gestelde doelen keuzes te maken in bijvoorbeeld welke verbeterkansen en samenwerkingen mee werden genomen.

2. Opzet van het actieonderzoek

2 Opzet van het actieonderzoek

2.1 Actieonderzoek

Actieonderzoek is een vorm van onderzoek waarbij belanghebbenden gezamenlijk aan de slag gaan met hun gedeelde verander- of ontwikkelvraag. Daarbij doorlopen ze een of meerdere cycli van plannen, het uitvoeren en het observeren van acties, reflectie en evaluatie. In dat proces gaan onderzoeken, leren en veranderen hand in hand. Belanghebbenden zijn dus niet alleen 'object' van onderzoek, maar hebben zelf een rol in het opzetten en het uitvoeren van het onderzoek, waarbij het uitvoeren en het observeren van acties een belangrijke kennisbron is. In dat proces ontwikkelen belanghebbenden lessen en inzichten die gaandeweg leiden tot verbetering of aanpassing van het oorspronkelijke plan of aanpak. Doordat belanghebbenden in het uitvoeren van het onderzoek groter (gezamenlijk) inzicht krijgen in het onderwerp, verbeteringen uitproberen en meer inzicht krijgen in elkaars expertises, is het onderzoek zelf al een interventie die de gewenste verbetering dichterbij brengt.

Centrale rol voor de werkgroep

De kern van het actieonderzoek bestond uit een werkgroep van belanghebbende ketenpartners en actieonderzoekers van Regioplan. De rol van de werkgroep was om gezamenlijke kansen en behoeften te formuleren voor de verbetering van de aanpak van criminele uitbuiting en die te vertalen naar haalbare, relevante acties. Vervolgens heeft de werkgroep deze acties zo goed mogelijk uitgevoerd. Op basis van reflectie en evaluatie van de acties formuleerde de werkgroep aanbevelingen en adviezen voor de betrokken organisaties. Hoewel de werkgroep bestond uit een vaste kern aan deelnemers die van het begin tot het einde betrokken waren, was er gaandeweg een wisseling van enkele deelnemers. Deels had deze wisseling te maken met capaciteit, en deels met de expertise die nodig bleek om verder te komen.

2.2 Acties, methoden en bronnen

Het actieonderzoek bestond grofweg uit vijf stappen, waarbinnen steeds iteratief eerdere plannen werden aangepast op basis van tussentijdse inzichten en lessen. De vijf stappen waren:

- 1) **Voorbereiding:** het instellen van een werkgroep en het afstemmen van de aanpak en de planning.
- 2) **Maken van een plan:** de werkgroep stelt de doel- en vraagstellingen scherp en maakt een plan voor de uitvoering van haalbare acties bij de doelstellingen en ter beantwoording van de kennis- en leervragen. Dit gebeurde in verschillende werksessies fysiek op een locatie van een van de deelnemende organisaties.
- 3) **Actie en observatie:** het uitvoeren van het actieplan zoals de werkgroep dat in de vorige stap heeft opgesteld. Tussentijds vond daarin, waar nodig, afstemming plaats met actieonderzoekers van Regioplan.
- 4) **Reflectie en evaluatie:** op basis van de doel- en vraagstellingen vond er gezamenlijke reflectie en evaluatie van de acties plaats. Op basis daarvan werden nieuwe keuzes in de aanpak gemaakt. Deze reflectie en evaluatie vond expliciet plaats in een werksessie en verder ook tussentijds.
- 5) **Verslaglegging:** het maken van een conceptrapportage, het bespreken daarvan met de werkgroep, en het verwerken van de feedback tot een definitieve versie.

In het actieonderzoek is de werkgroep aan de slag gegaan met verschillende acties, die elk op een eigen manier bij moesten dragen aan de gestelde doel- en vraagstellingen. Hieronder geven we een overzicht van de verschillende acties met daarbij horende onderbouwing, betrokkenen, doelen en kennis- en leervragen. Zoals we in het volgende hoofdstuk beschrijven, zijn niet alle acties gelukt. Soms was dat op zichzelf al een interessante bevinding. In het laatste hoofdstuk halen we hieruit ook aanbevelingen en adviezen voor het vervolg.

Acties

Bij de doelen:

1. Het (beter) in kaart brengen van het beschikbare aanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting in de regio Utrecht.
2. Het vergroten van inzicht in de verbeterkansen van het beschikbare aanbod en welk aanbod ontbreekt in de regio Utrecht.
3. Het verbeteren en uitbreiden van de samenwerking tussen netwerkpartners in relatie tot de aanpak van criminele uitbuiting binnen de regio Utrecht.
4. Het verbeteren van de mogelijkheid tot het doorgeven van signalen van criminele uitbuiting in de regio Utrecht.
5. Het werken aan een beter en gedeeld begrip van criminele uitbuiting tussen netwerkpartners in de regio Utrecht.

Doel	Actie	Omschrijving	Bronnen	Betrokkenen	Status uitvoering
1, 2, 3	Beschikbaar aanbod uitvragen bij netwerkpartners.	Opbellen en in gesprek gaan met (mogelijke) netwerkpartners over wat zij aanbieden aan slachtoffers van criminele uitbuiting, aan de hand van een vooropgestelde vragenlijst en gespreksformat.	Gesprekken met netwerkpartners, gespreksverslagen.	Werkgroep en netwerkpartners.	14 personen van in totaal 11 organisaties gesproken en gespreksverslag van gemaakt, nog meer organisaties benaderd. Het gaat hier om organisaties binnen de jeugdhulpverlening, forensische zorg, verslavingszorg, maatschappelijke opvang, jeugdreclassering en veiligheidsaanpakken binnen de gemeente.
1, 2	Beschikbaar aanbod uitvragen bij expertgroep Criminele Uitbuiting.	Tijdens een bijeenkomst van de expertgroep uitvragen welk aanbod deelnemers aan de expertgroep kennen of bieden voor slachtoffers van criminele uitbuiting.	Aantekeningen van gesprek met de expertgroep.	CoMensha.	Gedaan. Verwerkt in het overzicht (zie volgende actie).
1, 2	Overzicht maken van beschikbaar aanbod.	Overzicht maken van beschikbare aanbod dat al bekend is (en via de andere acties wordt aangevuld).	Exceloverzicht.	CoMensha, Moviera.	Overzicht is gemaakt en wordt ingevuld door alle partijen uit de werkgroep. Nog te doen: aanvullen en verbeteren.
1	Literatuurstudie.	Relevante literatuur bestuderen voor inzicht in het beschikbare aanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting.	CKM-rapportage.	Regioplan.	Gedaan, verwerkt in overzicht en in deze rapportage.
2	In gesprek met (ex-)slachtoffers.	Interviewen van (ex-)slachtoffers om inzicht te krijgen in hun ervaringen, knelpunten, wensen en behoeften.	Gesprekken met (ex-)slachtoffers/ervaringsdeskundigen.	Regioplan met hulp van werkgroep.	Nog niet gelukt; verschillende lijntjes staan nog uit. Geen prioriteit, wel belangrijk.
2, 3, 5	Focusgroep met netwerkpartners.	Focusgroep om inzicht te krijgen in het ontbrekende aanbod en verbeterkansen, in gesprek met partners die zich al bezig houden met of zich willen bezig houden met criminele uitbuiting.	Audio-opname en verslag van focusgroep.	Regioplan, werkgroep en netwerkpartners (politie, jeugdreclassering, Barka).	Gedaan; de inzichten zijn gebruikt in werksessies en verwerkt in deze rapportage.
3, 5	Themabijeenkomsten organiseren en aandachtsfunctionarissen aanstellen.	Met organisaties die training hebben gehad in gesprek gaan om aandachtsfunctionarissen binnen die organisaties aan te stellen.		Werkgroep.	Voorlopig losgelaten, verwerkt in het idee om een webinar te organiseren (zie verderop).
3, 5	Nieuwsbrief versturen.	Nieuwsbrief opstellen om criminele uitbuiting onder de aandacht te brengen.		Werkgroep.	Volgt nog.
3, 4, 5	Duidelijke meldroute creëren.	Een duidelijke meldroute maken en delen. Om deze goed in te richten gebruiken van een klantreis.	Werkgroepsessie.	Moviera en Veilig Thuis.	In ontwikkeling.

Doel	Actie	Omschrijving	Bronnen	Betrokkenen	Status uitvoering
3, 4, 5	Evalueren pilot.	Evaluatieve vragen stellen tijdens een terugkomdag van de training en korte individuele interviews met deelnemers aan de pilot.	Gesprekken met deelnemers VR-dag en interviews met personen van getrainde organisaties.	Regioplan, met hulp van CoMensha, Veilig Thuis en de gemeente Utrecht.	Evaluatieve vragen gesteld tijdens terugkomdag en 4 professionals geïnterviewd (van 3 verschillende organisaties) die deelnamen aan de pilot.
4, 5	Dossieranalyse.	Onderzoeken in de signalen/meldingen die zijn binnengekomen, welke partijen wel en niet signalen doorgeven/melden en wat de aard van de meldingen is.	Dossiers die zijn gelabeld als criminele uitbuiting.	Veilig Thuis.	Gedaan. De resultaten zijn meegenomen in de werksessies en verwerkt in deze rapportage.
1, 4, 5	Webinar organiseren.	Als vervolg en doorontwikkeling van de training uit de pilot willen we een webinar organiseren dat zich richt op het verduidelijken van de meldroute en wat er met signalen of meldingen gedaan wordt, het oefenen met praktijksituaties en het ondersteunen van aandachtsfunctionarissen/ambassadeurs om hun expertise op criminele uitbuiting binnen de eigen organisatie verder te brengen.		Moviera, CoMensha, eventueel in afstemming met RIEC.	Kansrijke actie voor het vervolg.
1 – 5	Presentatie en gesprek over het actieonderzoek bij het Zorgnetwerk mensenhandel.	Bij een bijeenkomst van het Zorgnetwerk mensenhandel de resultaten presenteren en deelnemers bevragen op hun eigen ervaringen, knelpunten en behoeften in de aanpak van criminele uitbuiting.	PowerPoint, audio-opname en notulen van het gesprek.	Regioplan, de gemeente Utrecht en CoMensha.	Gedaan. De resultaten zijn verwerkt in deze rapportage.
3	(Door)ontwikkelen van een uitstapprogramma voor (ex-)slachtoffers.	Opvragen en bestuderen van voorbeelden van uitstapprogramma's van criminele uitbuiting of aanpalende velden (zoals criminele ondermijning. Op basis daarvan (door)ontwikkelen van een uitstapprogramma specifiek toegespitst op slachtoffers van criminele uitbuiting (in de regio Utrecht).		Werkgroep. Met name CoMensha in samenwerking met RIEC.	Kansrijke actie voor het vervolg.
3	Juridisch advies bieden aan slachtoffers en/of daders van criminele uitbuiting.	Onderzoeken van de mogelijkheden om juridische voorlichting en advies te geven, bijvoorbeeld in de vorm van een gratis intake bij een slachtofferadvocaat, aan slachtoffers van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan over ervaringen van gemeenten/partijen die dit al doen, en (ex-)slachtoffers die deze ondersteuning hebben gehad.		Werkgroep. Met name CoMensha.	Kansrijke actie voor het vervolg.
3, 5	Preventieve instrumenten en voorlichting (door)ontwikkelen voor criminele uitbuiting.	Voorlichting geven aan organisaties die zich met daders bezighouden over (het signaleren) van criminele uitbuiting, zoals bij forensische zorg, of bewustzijn vergroten op scholen en bij ouders. Daarvoor onderzoeken welke voorlichting, methoden en instrumenten hiervoor al (succesvol) worden gebruikt en mogelijk kunnen worden benut of doorontwikkeld voor criminele uitbuiting.		Werkgroep. Met name CoMensha en RIEC.	Kansrijke actie voor het vervolg.

3

3. Lessen en inzichten

3 Lessen en inzichten

In dit hoofdstuk bespreken we de lessen en de inzichten die we tijdens het actieonderzoek als werkgroep hebben opgedaan. Daarbij zijn de doelen en de bijbehorende kennis- en leervragen het uitgangspunt. De inzichten en de lessen beschrijven we aan de hand van de volgende onderdelen van de aanpak van criminele uitbuiting: *het signaleren van criminele uitbuiting, het doorgeven van signalen, het oppakken van signalen, de samenwerking met netwerkpartners en het hebben van een gedeeld beeld van criminele uitbuiting*. Bij elk van deze onderdelen geven we eerst een korte toelichting op het onderdeel en de manier waarop we het hebben onderzocht. Vervolgens gaan we in op de ervaringen, knelpunten en behoeften bij het onderdeel, om vervolgens in te gaan op de verbeterkansen die hieruit naar voren komen. We eindigen dit hoofdstuk met een conclusie en discussie waarin we de onderzoeksvragen zo goed mogelijk beantwoorden en laten zien hoe de antwoorden moeten worden begrepen in het licht van de mogelijkheden en beperkingen van de onderzoeksopzet.

3.1 Signaleren van criminele uitbuiting

Om criminele uitbuiting aan te kunnen pakken, is het cruciaal dat professionals en organisaties in staat zijn criminele uitbuiting te signaleren. Om hen hierbij te ondersteunen, zijn zestien organisaties getraind binnen een pilot van gemeente Utrecht, Veilig Thuis en CoMensha. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties uit de jeugdhulpverlening, verslavingszorg, maatschappelijke opvang en verstandelijk gehandicaptenzorg. De training had onder andere als doel om deelnemers beter in staat te stellen signalen van criminele uitbuiting te herkennen. Binnen het actieonderzoek hebben we geëvalueerd hoe deelnemers de training hebben ervaren en in hoeverre en op welke manier de training heeft bijgedragen aan betere signalering. In het Zorgnetwerk mensenhandel hebben we partijen die mogelijk een signalerende functie (kunnen) hebben, bevraagd op hun ervaringen en knelpunten in het signaleren van criminele uitbuiting. Veilig Thuis en Moviera hebben onderzocht of er nieuwe meldingen zijn binnengekomen sinds de training, en of die te verbinden zijn aan de training. Verder hebben we de literatuur geraadpleegd over wat er bekend is over de signalering van criminele uitbuiting en hebben we in een dossieranalyse onderzocht welke meldingen bij Veilig Thuis worden gemaakt van criminele uitbuiting. Ook is door de organisatoren (gemeente Utrecht, Veilig Thuis en CoMensha) van de training gereflecteerd op het organiseren en geven van de training, en het effect ervan.

Ervaringen, knelpunten en behoeften

Het signaleren van criminele uitbuiting is in de praktijk lastig. Organisaties zeggen vaak onvoldoende zicht te hebben op wat criminele uitbuiting inhoudt en hoe ze slachtoffers van daders kunnen onderscheiden. Immers: slachtoffers van criminele uitbuiting worden vaak eerder of uitsluitend herkend als daders van criminele feiten. Zo komen jongeren eerst als dader van strafbare feiten in beeld en worden ze niet herkend als slachtoffer van criminele uitbuiting. Dit gecombineerd dader- en slachtofferschap maakt adequaat signaleren van criminele uitbuiting uitdagend. Een vertegenwoordiger van het buurtteam zegt in een gesprek dat medewerkers het uitdagend vinden om ‘tot de kern’ te komen in het adequaat signaleren van criminele uitbuiting. Hoewel er vaker vermoedens zijn van criminele uitbuiting, krijgen medewerkers niet altijd de concretere zorgen boven tafel; dit is extra uitdagend wanneer gezinnen bang zijn of de urgentie van het probleem nog niet genoeg ervaren. Omdat medewerkers van het buurtteam generalisten zijn, voor wie mensenhandel of criminele uitbuiting maar een klein onderdeel vormt, is het lastig om goed door te vragen op signalen om ze concreet genoeg te maken erop door te kunnen pakken. Daarbij verschilt het soms per medewerker hoeveel expertise er aanwezig is op criminele uitbuiting. Doorgaans zoeken buurtteammedewerkers contact met Veilig Thuis voor expertise op het gebied van criminele uitbuiting. Volgens de vertegenwoordiger van het buurtteam is er behoefte aan een beter begrip van criminele uitbuiting onder medewerkers van het buurtteam, onder andere omdat criminele uitbuiting lastig te herkennen is en minder duidelijk is dan bijvoorbeeld seksuele uitbuiting. Deze observatie en behoefte worden des te belangrijker wanneer we het vergelijken met de dossieranalyse van de meldingen van criminele uitbuiting die bij Veilig Thuis binnenvallen: daaruit blijkt dat het buurtteam in 2024 redelijk vaak het advies kreeg om meer zicht te krijgen op eventueel andere signalen van criminele uitbuiting. Binnen de samenwerkingsafspraken binnen de regio is het buurtteam een vaste overdrachtspartij van Veilig Thuis, waarbij Veilig Thuis bij meldingen onder andere de afweging maakt welke signalen door het buurtteam nog verder uitgevraagd kunnen worden, of dat de signalen concreet genoeg zijn om door het expertiseteam mensenhandel te worden onderzocht of opgepakt.

Een andere uitdaging bij het signaleren is dat voor de meeste organisaties die een signalerende functie kunnen hebben, **criminele uitbuiting slechts één van de vele relevante thema's** is die om aandacht vragen. Dat maakt dat het onderwerp niet altijd de aandacht krijgt die het verdient en niet op ieders netvlies staat; dit heeft invloed op de opmerkzaamheid voor signalen, maar ook op de motivatie en de capaciteit om binnen een organisatie te investeren in bijvoorbeeld deelname aan trainingen specifiek gericht op criminele uitbuiting.

Ook wordt genoemd dat signalen soms versnipperd zijn en pas betekenis krijgen in hun samenkomst, bijvoorbeeld door verschillende teamleden binnen een organisatie of door signalen uit verschillende organisaties samen te brengen. Waar bijvoorbeeld een training gericht is op het vergroten van expertise van individuele deelnemers, worden signalen in de praktijk vaak juist in teamverband of in samenwerking tussen verschillende organisaties herkend. Het vervliegen van kennis en expertise, bijvoorbeeld met betrekking tot het signaleren van criminele uitbuiting, maakt de vraag naar bestending en het-delen van kennis nog belangrijker.

De professionals met wie we hebben gesproken die hebben deelgenomen aan de training, verwachten dat zij door de training beter in staat te zijn om criminele uitbuiting te signaleren. De training gaf volgens hen grotendeels nieuwe, duidelijke en interessante informatie over wat criminele uitbuiting is en hoe deze te herkennen. Wel verwachten ze dat de opgedane kennis na verloop van tijd wegzakt als het niet levend wordt gehouden. Ook vinden ze dat de informatie soms nog wat abstract is en weinig toegespitst op de eigen praktijk en specifieke doelgroep van de eigen organisatie.

De organisatoren achter de training (CoMensha, gemeente Utrecht en Veilig) Thuis herkennen zich in de zorgen en knelpunten die worden genoemd door deelnemers. Daarnaast lopen ze zelf ook tegen een knelpunt aan, namelijk dat het trainen van organisaties arbeidsintensief en duur is, terwijl een toename in meldingen uitblijft.

De bovengenoemde knelpunten worden onderschreven door beschikbare kennis over dit onderwerp.¹ Professionals missen kennis en handelingsperspectief rondom signalering, waardoor preventie en hulpverlening tekortschieten. Jongeren die slachtoffer zijn, worden geregeld benaderd als daders, juist doordat criminele uitbuiting onvoldoende herkend wordt.

Verbeterkansen

Uit de verschillende acties die door de werkgroep zijn ondernomen, komen kansen naar voren om het signaleren van criminele uitbuiting te verbeteren. Een daarvan is om door middel van voorlichting de bewustwording van criminele uitbuiting te vergroten bij organisaties die zich richten op zorg- en hulpverlening voor daders, zoals de forensische zorg. Op dit moment zijn de acties, zoals de training, vooral nog gericht geweest op hulpverlenende organisaties die met jongeren werken die kwetsbaar kunnen zijn voor criminele uitbuiting, zoals jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB) of een migratieachtergrond. Het verbreden naar het signaleren van slachtofferschap van criminele uitbuiting bij jongeren die in eerste instantie in beeld komen als dader is een kansrijke vervolgactie, omdat het juist bij deze groep jongeren uitdagend is om hen als slachtoffer van criminele uitbuiting te herkennen. Als onderdeel van deze verbeterkansen is soms herstel van vroegere samenwerkingsrelaties nodig om ervoor te zorgen dat bestaand hulpaanbod en voorlichting beter kunnen worden benut en signalen tussen organisaties beter worden doorgegeven en opgepakt. Bepaalde samenwerking tussen hulpverlenende organisaties en de organisaties die zijn vertegenwoordigd in de werkgroep was voorheen sterker dan nu. Het opnieuw werken aan onderling vertrouwen en korte lijntjes is een concrete verbeterkans die door leden van de werkgroep zal worden opgepakt.

Professionals die aan de training hebben deelgenomen wijzen verschillende verbeterkansen aan die volgens hen kunnen helpen criminele uitbuiting beter te signaleren. Zo vinden ze het belangrijk om de opgedane lessen uit de training levend te houden door herhaling van de training. De training kan verder worden verbeterd door meer praktijksituaties of praktijkvoorbeelden te behandelen en meer toe te spitsen op de specifieke doelgroep van de organisatie die wordt getraind. Het werken met acteurs zou bijvoorbeeld kunnen helpen om meer gevoel en beeld te krijgen van hoe criminele uitbuiting er in de praktijk uit ziet. Daarnaast vinden ze het belangrijk dat hun collega's ook kennis hebben van criminele uitbuiting zodat zij deze ook kunnen signaleren, dat verschillende observaties binnen een team samen tot signalen kunnen leiden, en dat de aandacht voor het thema op de werkvloer levend blijft. Hierbij kan het helpen om bijvoorbeeld posters of flyers met informatie over signalen van criminele uitbuiting binnen de organisatie te verspreiden; ook aanvullend materiaal zoals e-learnings wordt geopperd. Tot slot wordt genoemd dat het aanbieden van de training in meerdere talen een uitkomst kan bieden voor professionals die geen Nederlands spreken.

Op basis van de feedback van deelnemers aan de training en de eigen reflectie en evaluatie van de organisatoren is het idee ontstaan om in de toekomst een webinar te organiseren. Een webinar is minder kostbaar en arbeidsintensief dan een training, en zou mogelijk meer op maat kunnen worden gemaakt voor de organisatie. Ook kan worden gewerkt met simulaties of praktijkoefeningen om tegemoet te komen aan de eerdergenoemde wensen en behoeften. De webinar zou daarnaast gericht moeten zijn op het aanstellen en ondersteunen van aandachtfunctionarissen om de opgedane kennis verder te brengen in de eigen organisatie (hierbij kan worden gedacht aan een 'train-de-trainer'-constructie). Tot slot kan zo'n webinar meerdere doelen in de aanpak van criminele uitbuiting tegelijkertijd bedienen door uitleg te geven over

¹ NJI. 2022. Meer aandacht nodig voor criminele uitbuiting. Via: <https://www.nji.nl/nieuws/meer-aandacht-nodig-voor-criminele-uitbuiting>.

de meldroute (die nu nog in ontwikkeling is), waarmee ook duidelijk wordt wat er gebeurt als je een signaal doorgeeft of een melding maakt van criminele uitbuiting. Dat sluit aan bij de knelpunten en ervaringen in het doorgeven van signalen, zoals we in de volgende paragraaf beschrijven.

Een andere verbeterkans komt voort uit de dossieranalyse en het gesprek met een vertegenwoordiger van het buurtteam. Daaruit bleek dat het buurtteam vaker het advies krijgt om meer zicht te krijgen op eventuele andere signalen van criminele uitbuiting en dat er in het buurtteam behoefte is aan een (nog) beter begrip van criminele uitbuiting. Hieruit volgt een mogelijke verbeterkans in het (meer) ondersteunen van het buurtteam om signalen adequaat te herkennen en het onderwerp bespreekbaar te maken. De vertegenwoordiger van buurtteam ziet zelf een verbeterkans in het regelmatig bespreken van criminele uitbuiting tijdens contactbijeenkomsten Veiligheid binnen de organisatie, met als doel om medewerkers van het buurtteam scherper te maken op signalen van criminele uitbuiting.

3.2 Het doorgeven van signalen

In de vorige paragraaf hebben we het gehad over het signaleren van criminele uitbuiting. Een volgende stap in het proces is het doorgeven van signalen. De pilot, waaronder de training en het formulier waar professionals anoniem konden melden, had onder andere als doel om dit proces te vergemakkelijken. Daarom hebben we deelnemers aan deze training gevraagd naar hun ervaringen, knelpunten en behoeften op dit gebied. Deze vragen hebben we ook aan andere netwerkpartners en signalerende partijen voorgelegd in de focusgroep en in het overleg van het Zorgnetwerk. Tot slot hebben we in de dossieranalyse bekeken welke meldingen van criminele uitbuiting er door wie zijn gedaan.

Aard van de meldingen

Uit de dossieranalyse komt het volgende beeld naar voren over de meldingen die binnenkomen. In 2024 zijn er bij Veilig Thuis 33 meldingen binnengekomen over criminele uitbuiting in relatie tot jongeren tot en met 23 jaar; deze meldingen hebben betrekking op 24 jongeren. In totaal zijn er 35 meldingen binnengekomen van criminele uitbuiting. Veruit de meeste meldingen kwamen binnen via de politie (22 keer), daarna via het buurtteam (6 keer) en daarna organisaties en partijen vanuit jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang en jeugdreclassering. Dat de meeste meldingen binnenkomen via de politie is begrijpelijk: niet alleen bij criminele uitbuiting, maar ook op alle andere onderwerpen is de politie de grootste melder. Wat opvalt uit de dossieranalyse is dat er in het veel van de meldingen sprake is van schoolverzuim, gedragsveranderingen zoals opstandig gedrag of nachtenlang rondzwerven of zich onttrekken aan gezag. Ook komt het vaker voor dat de jongere middelen gebruikt of in bezit heeft en van huis wegloopt, en dat er sprake is van verdachte uitgavepatronen zoals het ontvangen van Tikkies van onbekenden.

Ervaringen, knelpunten en behoeften

Leden uit de werkgroep stellen dat hun netwerkpartners niet weten welke stappen ze moeten zetten bij vermoedens van criminele uitbuiting en bij wie ze terecht kunnen om signalen door te geven. Dit belemmert het daadwerkelijk doorgeven van signalen. Deelnemers die de training hebben gevolgd, geven aan dat de training hen daarin meer duidelijkheid heeft gegeven en dat ze weten wat ze moeten doen bij signalen. De mogelijkheid die de pilot bood om anoniem en online signalen door te geven werd als positief ervaren door de mensen die we ter evaluatie van de pilot hebben gesproken: vooral het online formulier werd gewaardeerd, omdat het laagdrempelig is en omdat het de registratie vergemakkelijkt. Een van de doelen van de training was namelijk om het makkelijker te maken signalen door te geven, in de hoop dat dit tot meer meldingen zou leiden. Tot nu toe is er één nieuwe melding gedaan als direct gevolg van de training; het signaal waarover de melding ging, werd door Veilig Thuis niet als een signaal van criminele uitbuiting beoordeeld.

Er is niet alleen sprake van onzekerheid over signalering, maar ook over wat er met signalen gedaan wordt, oftewel: onduidelijkheid over wat het effect is van het doorgeven van signalen. Eerdere (negatieve) ervaringen met het doorgeven van signalen en het effect daarvan kunnen hierbij belemmerend werken. Zo zijn er organisaties die terughoudend zijn om signalen door te geven omdat er eerdere negatieve ervaringen zijn opgedaan met de partijen die deze signalen hebben opgepakt, waarin de cliënt (het vermoedelijke slachtoffer van criminele uitbuiting) of de betreffende signalerende professional zich onvoldoende gehoord of gezien voelden. Eén professional zegt bijvoorbeeld dat zijn cliënt pas serieus lijkt te worden genomen wanneer de situatie in 'code rood' is beland en er aangifte is gedaan bij de politie. Dat doet volgens hem geen recht aan de ernst van de situatie en de behoefte aan ondersteuning. Daardoor is deze professional eerder geneigd om de signalen zonder hulp van partijen zoals Veilig Thuis zelfstandig op te pakken. Ook de lange wachttijd voordat signalen worden opgevolgd weerhoudt hem ervan signalen door te geven.

De leden van de werkgroep herkennen de genoemde knelpunten. Zelf lopen ze er ook tegenaan dat ze niet altijd weten wat ze zelf kunnen adviseren of aanbieden voor de slachtoffers, en hadden ze graag een beter aanbod gehad om gevolg

te geven aan signalen. Het actieonderzoek is een van de manieren waarop de deelnemende organisaties hieraan proberen te werken, bijvoorbeeld door beter zicht te krijgen op beschikbaar aanbod en waar nodig nieuw aanbod te ontwikkelen (zie de volgende paragrafen). Daarnaast horen ze bij netwerkpartners terug dat zij het verwarrend vinden dat er veel **verschillende plekken zijn waar je signalen kunt doorgeven**. Ook **de druk op capaciteit en personeelstekort** binnen de organisaties kan bijdragen aan langere wachttijden dan de organisaties zelf willen. De leden van de werkgroep wijzen ten slotte erop dat de **meldcode niet altijd voldoende wordt nageleefd** door organisaties en professionals.

In een focusgroep zegt de politie verder dat het doorgeven van signalen van criminele uitbuiting lang niet altijd tot het gewenste effect leidt, omdat **criminele uitbuiting vaak moeilijk te bewijzen** is en het doorgeven van signalen bijvoorbeeld niet altijd leidt tot een veroordeling van de dader of tot strafvermindering voor slachtoffers die een strafbaar feit hebben gepleegd.

Een ander knelpunt dat wordt genoemd bij het doorgeven van signalen is de **spanning of angst die professionals kunnen ervaren bij het veiligheidsrisico** van (mogelijke) situaties van criminele uitbuiting. Een reden dat criminele uitbuiting vaak moeilijk te bewijzen is, is omdat slachtoffers het veiligheidsrisico te groot vinden om open over hun situatie te vertellen, bijvoorbeeld uit angst dat de dader erachter komt en er vergelding plaatsvindt. Een vergelijkbaar soort angst geldt niet alleen bij slachtoffers, maar ook bij professionals die met deze cliënten werken. Ze voelen zich hierdoor soms **handelingsverlegen** wanneer ze signalen (denken te) herkennen van criminele uitbuiting.

Deze bevindingen sluiten aan bij eerdere onderzoeken. Zo laat een studie van het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel (CKM) in de gemeente Groningen zien dat professionals grote terughoudendheid ervaren bij het doen van formele meldingen van criminele uitbuiting. Slechts 17 procent van de ondervraagde professionals zei daadwerkelijk een melding te hebben gedaan, terwijl 81 procent hun zorgen wel met anderen deelde. Dit wijst op het ontbreken van toegankelijke en betrouwbare meldstructuren binnen organisaties: duidelijke, veilige en laagdrempelige procedures om vermoedens van criminele uitbuiting formeel te melden en op te volgen.² Deze problematiek is niet uniek voor Groningen; ook in Utrecht worden deze terughoudendheid en de gebrekkige meldinfrastructuur door ketenpartners herkend.

Verbeterkansen

Veel van de verbeterkansen die gericht zijn op het doorgeven van signalen, hebben betrekking op **het verbeteren van de manier waarop de signalen worden opgepakt** (zie de volgende paragraaf). Immers: wanneer professionals en organisaties meer kennis hebben van waar, hoe en met welk effect signalen worden opgepakt en daar positieve ervaringen mee opdoen, zullen ze in de toekomst eerder geneigd zijn signalen door te geven. Bovendien is het doorgeven van signalen nooit een doel op zich: het is pas relevant wanneer het uiteindelijk leidt tot betere ondersteuning van slachtoffers van criminele uitbuiting. In de volgende paragraaf zullen we dieper ingaan op alle manieren om het oppakken van signalen te verbeteren.

Een verbeterkans op de grens van het doorgeven en het oppakken van signalen betreft de **ontwikkeling en implementatie van de meldroute**. In de meldroute wordt duidelijk gemaakt hoe en waar je terecht kunt met signalen van criminele uitbuiting en hoe die vervolgens worden opgepakt, en door wie. Tijdens het actieonderzoek is deze meldroute nog volop in ontwikkeling. De lessen en inzichten uit het actieonderzoek worden in die ontwikkeling en implementatie zo goed mogelijk meegenomen.

Hoewel bij het doorgeven van signalen vaak wordt gedacht aan een melding bij het advies- en meldpunt mensenhandel Veilig Thuis, zijn er ook andere manieren om signalen door te geven. Zo kunnen casuïstiektafels een passende plek zijn om signalen door te geven, al laten eerdere ervaringen met casuïstiektafels zien dat het vooral belangrijk is dat partners elkaar weten te vinden voor overleg. Een verbeterkans is om **meer duidelijkheid te creëren over waar welke signalen doorgegeven en belegd kunnen worden**.

3.3 Het oppakken van signalen

Het oppakken van signalen omvat meerdere aspecten. Het gaat ons hier om de hulp- en zorgverlening die aan slachtoffers van criminele uitbuiting wordt geboden en de manier waarop dit wordt gedaan, bijvoorbeeld de manier waarop hulp- en zorgverlening worden aangevraagd en onderling op elkaar worden afgestemd. Voor dit onderdeel van de aanpak van criminele uitbuiting heeft de werkgroep het beschikbare en ontbrekende aanbod in beeld gebracht, onder andere door met organisaties in gesprek te gaan over wat zij bieden aan slachtoffers van criminele uitbuiting (of daders) en dit in een overzicht te verwerken. Ook is in de dossieranalyse gekeken hoe de meldingen van criminele uitbuiting zijn opgepakt en door wie.

² Oogtv. 2024. Seksuele en criminele uitbuiting veel groter probleem in Groningen dan gedacht. Via: <https://www.oogtv.nl/2024/10/onderzoek-seksuele-en-criminele-uitbuiting-veel-groter-probleem-in-groningen-dan-gedacht/>

Ervaringen, knelpunten en behoeften

Wat opvalt in het beschikbare aanbod is dat er weinig aanbod gericht is op de specifieke doelgroep van criminele uitbuiting, waarbij slachtoffer- en daderschap nauw met elkaar verbonden zijn. **Het beperkte aanbod dat er is, richt zich meer op slachtoffers dan op de combinatie van slachtoffer- en daderschap.** Vaak is het aanbod ook **breder ingestoken dan criminele uitbuiting** alleen, bijvoorbeeld wanneer er gespreksgroepen of activiteiten zijn voor kwetsbare doelgroepen waarin criminele uitbuiting aan bod komt, maar niet de focus vormt van het aanbod. Binnen dit aanbod valt op dat het **aanbod op het eerste gezicht beperkt is** – bijvoorbeeld als het gaat om **beperkte opvangplekken** voor slachtoffers en **beperkte toegankelijkheid van zorgverlening en specialistische hulpverlening** zoals die bijvoorbeeld wel bestaat voor seksuele uitbuiting.

Een groot, terugkerend knelpunt is de ervaring dat organisaties, zoals die deelnamen aan de werkgroep, weinig kunnen bieden aan slachtoffers van criminele uitbuiting. Dat heeft niet alleen te maken met de eerdergenoemde knelpunten zoals beperkte opvangplek, maar ook de observatie dat de **strafrechtelijke route lang niet altijd bevredigend** is. Organisaties kunnen niet altijd veiligheid, opvang, straf voor de dader of strafvermindering voor de slachtoffers garanderen. Ook kunnen organisaties de slachtoffers vaak geen (ander) perspectief bieden dat opweegt tegen eventuele risico's of nadelen om uit de huidige situatie van criminele uitbuiting te stappen.

Wat betreft de manier waarop signalen worden opgepakt, laat de dossieranalyse zien dat in de meeste gevallen het buurtteam betrokken wordt bij het oppakken van signalen. Dit is begrijpelijk, omdat het buurtteam de vaste overdrachtspartij is van Veilig Thuis. In relatief veel gevallen wordt het buurtteam gevraagd om zicht te krijgen op eventuele andere signalen van criminele uitbuiting. Bij 7 van de 24 jongeren zijn er andere hulpverleners betrokken dan het buurtteam, waarbij opvalt dat er bij eenzelfde jongere vaak meerdere hulpverleners betrokken zijn. Wat ook opvalt is dat er van 9 gevallen onbekend is welke hulpverlening er betrokken is. De hulpverleners die worden betrokken, komen overeen met degene die we eerder hebben genoemd als degene die de meldingen maken.

Binnen de werkgroep werd geconstateerd dat het oppakken van signalen van criminele uitbuiting sterk verschilt per organisatie. De ene partij pakt deze beter op dan de andere. Tegelijkertijd ontbreekt in veel gevallen een eenduidige opvolging van signalen: er is vaak sprake van versnippering en een gebrek aan continuïteit in de aanpak. Ook in landelijke gegevens over mensenhandel in bredere zin wordt bevestigd dat de opvolging van signalen van mensenhandel niet eenduidig is georganiseerd. Volgens de Monitor Mensenhandel 2019-2023 wisselt het sterk per instantie hoe met signalen van mensenhandel wordt omgegaan. De Koninklijke Marechaussee (KMar) stuurt signalen meestal door naar de politie, maar doet zelden zelfstandig opsporingsonderzoek. Vergelijkbare bevindingen gelden voor andere vormen van uitbuiting, zoals arbeidsuitbuiting. De opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie controleert informatie in interne systemen, maar onderneemt zelden opsporingshandelingen in een vroeg stadium. In de praktijk leidt dit ertoe dat slechts een klein deel van de meldingen van arbeidsuitbuiting daadwerkelijk wordt opgevolgd: bij de Arbeidsinspectie slechts 4 van de 209 meldingen.³ Daarnaast is er het signaal dat er onvoldoende capaciteit is bij organisaties om een vangnet te bieden voor jongeren die slachtoffer worden van criminele uitbuiting.⁴

Verbeterkansen

Hoewel organisaties slachtoffers niet altijd opvangplekken, veiligheid, veroordeling van de dader of strafvermindering kunnen bieden, is er **vaak meer aanbod mogelijk en beschikbaar dan in eerste instantie wordt gedacht**. Hetzelfde geldt vermoedelijk voor opvangplekken: mogelijk zijn die er in grotere aantallen dan nu vaak wordt gedacht. Een **overkoepe-lend-overzicht van beschikbare verblijfplekken**, zoals in een dashboard, zou wellicht kunnen helpen bij een snellere plaatsing en betere verdeling van slachtoffers van criminele uitbuiting. Vooral wanneer er wordt gekeken naar het organiseren van **hulp dicht bij huis**, waarbij er geen sprake is van bijvoorbeeld uithuisplaatsing of de noodzaak voor een opvangplek, is er wellicht meer mogelijk dan gedacht, zoals systemische hulp. Daarvoor is het soms nodig breder te kijken, bijvoorbeeld naar interventies en methoden op het snijvlak van zorg en veiligheid. Daarin benadrukt de werkgroep dat het nodig is zich niet blind te staren op het vergroten van het aantal opvangplekken, of zelfs op de 'ernstigste' gevallen van criminele uitbuiting. Juist ook de 'zachtere' signalen en de **preventie** van criminele uitbuiting verdienen aandacht in de aanpak van criminele uitbuiting.

³ Nu.nl. 2025. Signalen van mensenhandel vaak niet onderzocht door opsporingsdiensten. Via: <https://www.nu.nl/binnenland/6351360/signalen-van-mensenhandel-vaak-niet-onderzocht-door-opsporingsdiensten.html>

⁴ Omroepgld. 2023. Aanpak mensenhandel schiet tekort: 'Structureel zijn er geen vangnetten'. Via: <https://www.gld.nl/nieuws/7988811/aanpak-mensenhandel-schiet-tekort-structureel-zijn-er-geen-vangnetten>

Een belangrijke verbeterkans in het oppakken van signalen is **het bieden van perspectief aan slachtoffers van criminele uitbuiting**. Dat perspectief kan bijvoorbeeld bestaan uit een **uitstapprogramma**, waarin slachtoffers perspectief krijgen dat hen helpt om zich los te maken uit situaties van criminele uitbuiting. Dit perspectief kan onder andere bestaan uit ondersteuning bij re-integratie of werk, zingeving en emotionele steun door bijvoorbeeld lotgenotencontact. De werkgroep neemt zichzelf voor om te onderzoeken welke (succesvolle) voorbeelden er zijn van dergelijke uitstapprogramma's, en hoe die (door)ontwikkeld kunnen worden specifiek gericht op de doelgroep van criminele uitbuiting. Hierbij kan inspiratie worden gehaald uit uitstapprogramma's voor criminele ondermijning of mogelijk interessante voorbeelden uit andere gemeenten en regio's, en hulporganisaties in de forensische zorg.

Het bieden van perspectief kan ook door (vermoedelijke) slachtoffers van criminele uitbuiting **juridisch advies en voorlichting te geven door een strafrechtadvocaat**. In gemeente Amsterdam zijn hier goede ervaringen mee opgedaan, waarbij het slachtoffer een intake met de advocaat vergoed krijgt vanuit de gemeente. De leden van de werkgroep willen graag leren van zulke voorbeelden en verkennen in hoeverre die ook voor regio Utrecht relevant en haalbaar zouden zijn, en welk effect dit heeft. Daarbij is het ook aan te bevelen om te kijken naar de reikwijdte of voorwaarden voor zo'n vergoeding, bijvoorbeeld of het nodig is voor een slachtoffer om eerst aangifte te doen.

Een andere verbeterkans betreft de **structurelere inrichting van het opvolgen van signalen**. Binnen de werkgroep werd het idee geopperd om in de webinar expliciet aandacht te besteden aan hoe signalen in de praktijk kunnen worden opgepakt. Het toevoegen van praktijkvoorbeelden en simulaties aan de webinar wordt als kansrijk gezien. Deze kunnen inzicht geven in wat er nodig is om van een signaal tot een concrete actie te komen, en welke actoren daarbij een rol spelen. In eigen onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen wordt in relatie tot signalen van mensenhandel geadviseerd dat opsporingsdiensten, zoals de KMar en de politie, verdere stappen moeten zetten om signalen structureler op te pakken. Voor de politie wordt zelfs voorgesteld om mensenhandel een vast onderdeel te maken van de basisopleiding.⁵ Dit onderstreept het belang van kennisverankering binnen organisaties die signalen moeten omzetten in actie.

Op basis van de dossieranalyse zien we een verbeterkans in **de onderlinge afstemming tussen verschillende betrokken hulpverleners**. Bij de meldingen van criminele uitbuiting die worden opgevolgd, zijn namelijk vaak meerdere hulpverleners betrokken. In de focusgroep werd benoemd dat onderlinge afstemming van hulpverlening een uitdaging is, waarbij soms ook een **duidelijke regievoering** wordt gemist. Een belangrijke rol voor de regievoering wordt gezien bij het buurtteam; dit wordt aangegeven door zowel het buurtteam als door netwerkpartners. Ook het onderling delen van informatie tussen betrokken partijen wordt als een uitdaging benoemd: er is regelmatig onduidelijkheid over wat wel en niet kan binnen de wet- en regelgeving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarom ligt er een verbeterkans in het **vergroten van kennis en het maken van afspraken tussen ketenpartners over het onderling delen van informatie**. Dat is onder andere nodig om verschillende signalen samen te brengen in een gedegen probleemanalyse, maar ook om de betrokken hulpverlening beter te kunnen afstemmen.

3.4 De samenwerking tussen netwerkpartners

De samenwerking tussen netwerkpartners loopt door de hele aanpak van criminele uitbuiting heen. Zo speelt het een rol in hoe signalen worden herkend, doorgegeven en opgepakt. Omdat samenwerking cruciaal is voor de effectiviteit van de gehele aanpak, besteden we er in deze paragraaf apart aandacht aan. Daarbij bouwen we voort op de focusgroep met netwerkpartners, de bijeenkomst met het Zorgnetwerk en de reflecties op de (onderlinge) samenwerking door de leden van de werkgroep.

Ervaringen, knelpunten en behoeften

Tijdens het actieonderzoek bleek het voor leden van de werkgroep lastig om alle netwerkpartners te bereiken die ze wilden spreken over hun ervaringen met criminele uitbuiting. Hoewel dit soms tot teleurstelling of frustratie leidde, was het ook een interessante bevinding. Volgens de werkgroep laat het zien dat er nog een weg te gaan is in het verbeteren van de samenwerking met verschillende benaderde partijen. Hieruit bleek daarnaast onder andere dat er binnen de benaderde organisaties beperkte expertise en/of aandacht is voor criminele uitbuiting. Het uitblijven van reacties onderstreepte ook de noodzaak van kortere lijntjes tussen de leden uit de werkgroep en de organisaties die ze benaderden.

⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2025). *Rijke signalen, wisselende opvolging: Onderzoek naar de opvolging van meldingen van mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2025/04/03/opsporingsdiensten-laten-kansen-liggen-bij-aanpak-mensenhandel>

Binnen de werkgroep is besproken dat de samenwerking binnen de keten rondom criminele uitbuiting op dit moment onvoldoende is. Signalen worden te versnipperd opgepakt en er is **onduidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en regie**. In de focusgroep met de leden van werkgroep en netwerkpartners zeiden meerdere deelnemers dat zij behoefte hebben aan meer concrete en afgestemde samenwerking met buurtteams, het basisteam van de politie en het team mensenhandel. Een belangrijke regiefunctie bij het oppakken van signalen van criminele uitbuiting wordt gezien voor het buurtteam van de gemeente, maar in de praktijk wordt dit nog niet altijd als zodanig opgepakt volgens verschillende partners. Partners hebben daarnaast de **verwachting dat buurtteams meer outreachend werken** dan nu vaak het geval is. Ze hebben het idee dat er te vaak wordt gewacht tot er een concrete hulpvraag is, terwijl bijvoorbeeld juist ook zachtere signalen of vermoedens van criminele uitbuiting een reden kunnen zijn om contact te zoeken of een vertrouwensband op te bouwen met een mogelijk slachtoffer of een betrokken hulpverlener. Door **outreachend** te werken wordt verwacht dat slachtoffers niet alleen eerder en passender kunnen worden geholpen, maar ook dat daarmee slachtoffers worden geholpen die anders buiten beeld blijven omdat zij bijvoorbeeld niet zelf tot een hulpvraag komen.

Het **gebrek aan continuïteit** binnen organisaties blijkt bovendien een knelpunt: door personeelsverloop gaat veel opgebouwde kennis en samenwerking verloren. Dit belemmert het duurzaam inbedden van afspraken en inzichten. Daarnaast is benoemd dat sommige relevante partijen, zoals **scholen en zorgcoördinatoren van scholen momenteel onvoldoende betrokken** zijn in de samenwerking, terwijl zij een belangrijke signalerende functie kunnen hebben bij criminele uitbuiting van jongeren.

De genoemde knelpunten sluiten aan bij literatuur⁶ waarin wordt gesteld dat er te weinig samenwerking is tussen alle partijen die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en criminele uitbuiting. De samenwerking die er wél is, kan bovendien efficiënter worden ingericht. Dit kan bijvoorbeeld door betere samenwerking tussen lokale, regionale en nationale instanties, zodat de aanpak effectiever wordt. Gemeenten spelen hierin een grote rol vanwege hun verantwoordelijkheden in toezicht, signalering en hulpverlening. Daarnaast is er behoefte aan een nationaal verwijzingsmechanisme dat zorgt voor eenduidige routes voor de plaatsing van slachtoffers en voor betere afstemming tussen de betrokken partijen.

Verbeterkansen

Om tot effectievere samenwerking te komen, is er binnen de werkgroep gesproken over het organiseren van gezamenlijke casusregie en het ontwikkelen van een **mijlpaalplanning** met duidelijke verantwoordelijkheden. Een belangrijk verbeterpunt is het **duidelijker beleggen van regie in een casus**: welke organisatie of persoon blijft (eind)verantwoordelijke voor een casus en houdt regie op wie wat doet en hoe dit onderling op elkaar wordt afgestemd, bijvoorbeeld in de manier waarop informatie onderling wordt gedeeld? En in hoeverre is het belangrijk dat deze organisatie over expertise op het gebied van criminele uitbuiting beschikt? Verder is het van belang om **structureel overleg** te organiseren met sleutelpartners zoals buurtteams, politie en scholen, zodat signalen sneller herkend en opgepakt kunnen worden. Betere afstemming en vaste contactpersonen binnen organisaties kunnen bijdragen aan het verminderen van versnippering.

Tot slot is een verbeterkans om de huidige **samenwerking verder uit te breiden naar organisaties die met daders werken**, zoals de forensische zorg, en de **samenwerking te verstevigen met scholen en zorgcoördinatoren** (van scholen). Bij de eerste groep kan worden gedacht aan het gezamenlijk aanbieden van training of webinars, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam al vaker wordt gedaan en positief wordt gewaardeerd. Ook kan worden gedacht aan het bieden van voorlichting door partijen als Moviera, CoMensha en Veilig Thuis aan zulke organisaties, om professionals beter in staat te stellen om signalen van criminele uitbuiting te herkennen en hiernaar te handelen. Wat betreft de samenwerking met scholen wordt bijvoorbeeld gedacht aan het geven van voorlichting of het inzetten van preventieve instrumenten en methoden om bijvoorbeeld bij docenten en ouders bewustwording te vergroten over criminele uitbuiting. Afstemming met de zorgcoördinator kan daarnaast helpen om ervoor te zorgen dat signalen over criminele uitbuiting tussen verschillende netwerkpartners binnen en rondom de school worden gedeeld en belegd.

Uit de dossieranalyse kwam naar voren dat de signalerende partijen vaak ook partijen zijn die een rol (kunnen) spelen in het oppakken van signalen en de hulpverlening. De mogelijke verbeterkansen die hieruit naar voren komt, is om in **deskundigheidsbevorderingen zowel aandacht te besteden aan het signaleren als aan het oppakken van signalen van criminele uitbuiting**. Ook bleek uit de dossieranalyse dat de politie en het buurtteam relatief vaak meldingen maken, en dat het buurtteam vaak bij het oppakken van signalen betrokken is. De politie stelt in een focusgroep dat er binnen de politie

⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2024). *Monitor mensenhandel 2019–2023*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2024/04/monitor-mensenhandel-2019-2023>

nog verschillende beelden kunnen leven over criminele uitbuiting. Het buurtteam vindt het uitdagend om concrete zorgen boven tafel te krijgen van criminele uitbuiting en medewerkers komen daardoor niet altijd tot de kern van het probleem. Verder roept de dossieranalyse ook de vraag op wat er voor de andere partijen, die nu nog beperkt of niet melden, nodig is om criminele uitbuiting beter en vaker te herkennen of een rol te spelen in de hulpverlening. Hier ligt een verbeterkans in [het vergroten van bekendheid met en inzet van programma's die helpen bij probleemdefiniëring](#). Zo kan advies worden gevraagd aan Straatwaarden vanuit het RIEC: zij hebben een adviserende rol naar ketenpartners en zijn laagdrempelig te consulteren in het gebied Midden-Nederland. Vanuit hun expertise op het gebied van het voorkomen en terugdringen van jongeren in de (drugs)criminaliteit kunnen zij adviseren op het gebied van probleemanalyse. Straatwaarden kan adviseren bij het komen tot een volledig informatiebeeld en het concreter maken van signalen waardoor die beter kunnen opgevolgd vanuit zorgverlening en/of strafrecht.

3.5 Het hebben van een gedeeld beeld

In de gehele aanpak van criminele uitbuiting speelt de vraag hoe criminele uitbuiting wordt begrepen, en of de betrokken netwerkpartners hier een gedeeld beeld over hebben. De werkgroep heeft deze beelden onderzocht door aan de netwerkpartners te vragen wat zij onder criminele uitbuiting verstaan en hierover in gesprek te gaan. Daardoor ontstond soms al tijdens het gesprek een meer gedeeld beeld van wat criminele uitbuiting is. Ook is er in het actieonderzoek een dossieranalyse uitgevoerd van de meldingen die bij Veilig Thuis binnenkwamen over criminele uitbuiting, waarin onder andere is gekeken naar het begrip van criminele uitbuiting zoals dat naar voren komt in de meldingen. Verschillende knelpunten en verbeterkansen op dit gebied beschrijven we hieronder.

Ervaringen, knelpunten en behoeften

Het is vaak pas wanneer professionals concrete voorbeelden worden voorgelegd dat er herkenning ontstaat. Dit bleek bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met organisaties die niet het idee hadden dat ze met criminele uitbuiting te maken hebben, totdat er voorbeelden werden genoemd. Bij organisaties leven vaak [verschillende beelden](#) over wat criminele uitbuiting is, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van uitbuiting en wanneer bepaald gedrag van jongeren gewoon 'puber-gedrag' is. Bij betrokken hulpverleners speelt bijvoorbeeld de vraag of het plegen van criminaliteit binnen een criminele familie als vrijwillig kan worden gezien als iemand diens hele leven wordt voorbereid op de criminaliteit en dat het enige is wat de 'dader' kent en van huis uit heeft meegekregen.

Een reden voor de verschillende beelden van criminele uitbuiting is dat de meeste organisaties niet uitsluitend zijn gericht op mensenhandel en criminele uitbuiting. Bij de leden binnen de werkgroep is er een meer gedeeld beeld van criminele uitbuiting en het onderscheid tussen slachtoffers en daders, hoewel de [focus soms onderling verschilt](#) omdat ze een andere rol en relatie hebben tot het onderwerp en tot slachtoffers of daders. Behalve bij CoMensha kunnen de beelden over criminele uitbuiting binnen de bredere organisatie van Veilig Thuis, gemeente Utrecht en Moviera ook verschillen. Een reden daarvoor is dat binnen deze organisaties, net als bij veel andere netwerkpartners, criminele uitbuiting of [mensenhandel slechts een onderdeel is van waar de organisatie zich op richt](#). Een uitdaging die hiermee samenhangt is om de [aandacht en prioriteit voor criminele uitbuiting vast te houden of te vergroten](#) binnen een organisatie die zich niet uitsluitend met dit onderwerp bezighoudt. Zo benoemen meerdere deelnemers aan de training dat ze verwachten dat de opgedane kennis vervliegt omdat die niet breder in de organisatie kan landen, en in zekere mate concurreert met andere thema's die voor de organisatie minstens zo belangrijk zijn.

De dossieranalyse van de meldingen die bij Veilig Thuis binnenkomen van criminele uitbuiting laten een aantal terugkerende elementen zien. De melders denken aan criminele uitbuiting op het moment dat er een strafbaar feit wordt gepleegd of daar een vermoeden van is (zoals het bezit en/of verkoop van drugs, diefstal, straatroof, heling en vandalisme) en wanneer het slachtoffer (het gevoel heeft) onder druk te worden gezet, zich bedreigd te voelen of te worden lastiggevallen door anderen. Die 'anderen' kunnen bijvoorbeeld personen zijn die bij instanties bekend zijn vanuit het criminele circuit, een groep jongeren, 'foute vrienden' of 'verkeerde mensen' of een ouder persoon.

Verbeterkansen

Er worden verschillende verbeterkansen geopperd om bij te dragen aan een beter gedeeld begrip van criminele uitbuiting. Zoals aangegeven zien verschillende professionals en organisatie een uitdaging in het vasthouden van de aandacht en prioriteit voor het onderwerp en het verspreiden van kennis. Een manier om hieraan te werken is door [aandachtfunctionarissen aan te stellen en te ondersteunen door middel van advies of materialen zoals flyers, brochures of posters](#).

Ook kan de aandacht voor criminele uitbuiting worden vastgehouden door middel van een [nieuwsbrief](#) die bijvoorbeeld wordt verspreid onder professionals en organisaties die zijn getraind in het herkennen van criminele uitbuiting of die op een andere manier eerder over het onderwerp zijn geïnformeerd. Een andere manier waarop tijdens het actieonderzoek

al is gewerkt aan een beter gedeeld begrip van criminele uitbuiting, waren de gesprekken die leden van de werkgroep voerden met organisaties over criminele uitbuiting en hoe dit mogelijk voorkomt in de eigen organisatie. Voor het vervolg is het daarom aan te raden om zulke **laagdrempelige en verkennende gesprekken te blijven voeren** met organisaties die wellicht nog weinig begrip hebben van criminele uitbuiting, maar daar mogelijk wel mee in aanraking komen.

3.6 Voorlopige conclusie

Het actieonderzoek laat zien dat het signaleren, melden en opvolgen van criminele uitbuiting binnen de betrokken ketenpartners met diverse knelpunten te maken heeft. Een belangrijk terugkerend thema is dat organisaties onvoldoende kennis hebben over wat criminele uitbuiting inhoudt, en moeite hebben met het onderscheiden van daders en slachtoffers. Signalen worden daardoor niet altijd herkend of serieus genomen, en er is veel handelingsverlegenheid over hoe te reageren. Daarnaast blijkt dat het doorgeven van signalen vaak vastloopt op onduidelijke meldstructuren, negatieve ervaringen met ketenpartners en een gebrek aan onderlinge afstemming. Ook bij het oppakken van signalen is sprake van versnippering waardoor opvolging afhankelijk is van losse personen of incidentele inzet.

Wat betreft samenwerking wordt zichtbaar dat ketenpartners elkaar niet altijd weten te vinden of vasthouden. Rollen en verantwoordelijkheden zijn niet altijd helder belegd, en de continuïteit van kennis binnen organisaties staat bijvoorbeeld onder druk door personeelsverloop. Daarbij blijven sommige belangrijke partijen, zoals scholen, nog te veel buiten beeld. De inzichten uit dit onderzoek onderstrepen het belang van investering in kennisdeling, structurele samenwerking en duidelijke meld- en opvolgprocedures. Er liggen kansen in het ontwikkelen van gezamenlijke werkwijzen, zoals het beleggen van casusregie, het aanstellen van aandacht functionarissen, en het combineren van werkvormen zoals webinars en praktijkoefeningen. Deze kunnen bijdragen aan een beter functionerende keten, waarin signalen niet alleen worden herkend, maar ook worden opgepakt en opgevolgd met passende hulp en interventie.



4. Adviezen en aanbevelingen

4 Adviezen en aanbevelingen

4.1 Waar staan we nu

Het actieonderzoek had als overkoepelend doel om de aanpak van criminele uitbuiting te verbeteren. Daarbinnen wilde de werkgroep gezamenlijk een aantal haalbare doelen stellen om daarbinnen concrete, kleine en onderbouwde stappen te zetten in de verbetering van de aanpak. Verschillende leden van de werkgroep vinden dat het actieonderzoek eraan heeft bijgedragen dat ze zich meer bewust zijn geworden van criminele uitbuiting en daardoor bijvoorbeeld eerder de link konden leggen tussen signalen of meldingen die binnenkwamen, en hoe deze kunnen worden opgepakt.

Niet alle voorgenomen acties zijn gelukt. Zo is het binnen het actieonderzoek niet gelukt om alle organisaties te bereiken die we wilden bereiken, en is het niet gelukt om (ex)slachtoffers te interviewen. Tijdens het actieonderzoek heeft de werkgroep steeds gereflecteerd op wat wel en niet is gelukt en welke lessen hieruit konden worden getrokken. Ook vond er evaluatie en reflectie plaats op de vraag waar de prioriteit en focus zou moeten liggen voor de vervolgacties, mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit binnen de werkgroep en het effect dat van de acties wordt verwacht.

4.2 Vervolg

Een aantal verbeterkansen zijn het waard om een vervolg aan te geven. Daaronder vallen de volgende verbeterkansen:

- Het spreken van meer organisaties om het aanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting in kaart te brengen, en het maken van een overzicht van beschikbaar aanbod.
- Het verkennen van de mogelijkheid om nieuw aanbod te ontwikkelen specifiek gericht op criminele uitbuiting of het beter benutten of doorontwikkelen van bestaand aanbod.
- Het waar nodig herstellen van relaties met (mogelijke) netwerkpartners.
- Het toewerken naar een uitstapprogramma dat specifiek is gericht aan slachtoffers van criminele uitbuiting.
- Het onderzoeken van de mogelijkheden en voordelen van het (het faciliteren van) juridisch advies aan slachtoffers van criminele uitbuiting.
- Het vergroten van de bewustwording bij partners die een sterk preventieve en signalerende functie kunnen vervullen bij criminele uitbuiting, zoals scholen.
- Het vergroten van bekendheid met en inzet van bestaande programma's die ketenpartners ondersteunen bij signalering en probleemdefiniëring van criminele uitbuiting.
- Het laagdrempelig verspreiden van kennis over wat er wordt gedaan met signalen van criminele uitbuiting, oftewel: hoe deze worden opgepakt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een flyer.
- Het gericht vergroten van expertise van professionals op het gebied van criminele uitbuiting, onder andere door middel van oefenen met praktijksituaties en het aanstellen en ondersteunen van aandachtfunctionarissen. Daarbij wil de werkgroep zich niet alleen richten op organisaties die met name contact hebben met (mogelijke) slachtoffers, maar ook met daders, zoals de forensische zorg.

Regioplan

Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT