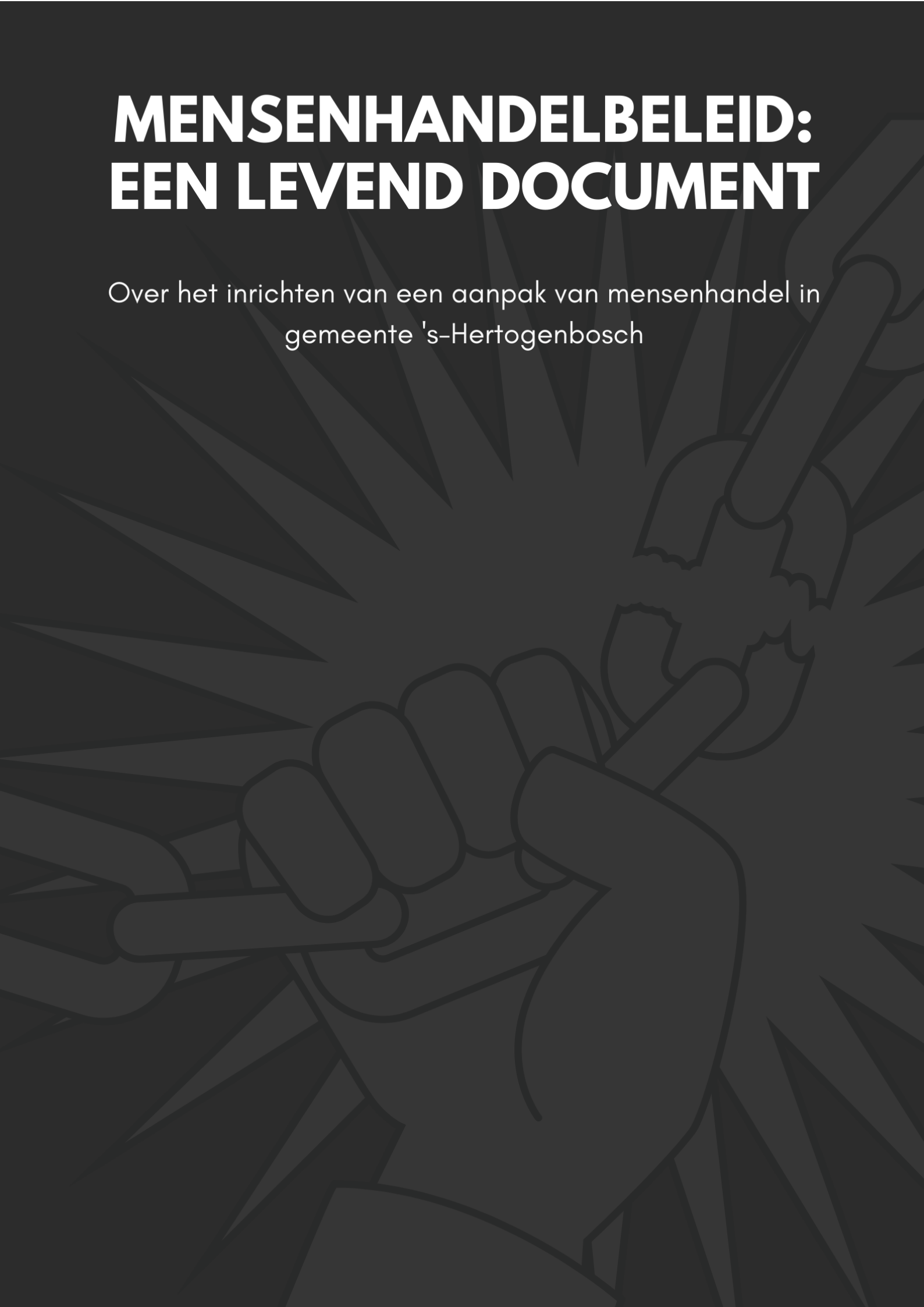


MENSENHANDELBELEID: EEN LEVEND DOCUMENT

Over het inrichten van een aanpak van mensenhandel in
gemeente 's-Hertogenbosch



Auteur
Studentnummer

Senna Kamroun
S1010001

Opdracht

Masterthesis

Instelling

Radboud Universiteit
Nijmegen

Faculteit
Opleiding
Specialisatie
Scriptiebegeleider

Managementwetenschappen
Bestuurskunde
Besturen van Veiligheid
Msc. R. van der Gaag

Stageplaats
Afdeling
Stagebegeleider

Gemeente 's-Hertogenbosch
Openbare Orde en Veiligheid
mr. A. de Ru

Verschijning

Oktober 2021



's-Hertogenbosch



Radboud Universiteit

"Voor een gemeente en vooral voor een afdeling OOV is mensenhandel niet hetgeen wat nou wekelijks op de agenda staat. Op de afdeling OOV gaat het gewoon heel vaak over zaken rondom evenementen of incidenten die er gebeuren. Het is heel erg van de dag en dat is ook logisch want dat moet nu opgelost worden. Maar als je nou kijkt naar een aanpak van iets als mensenhandel merk je al gauw, we doen het er wel bij, maar het raakt ver op de achtergrond. En dat moet wel gaan veranderen."

~Respondent 9

Voorwoord

“We zijn wel geïnteresseerd in een onderzoek omtrent mensenhandel”, klonk het aan de andere kant van de lijn. “Klinkt interessant, we houden contact,” zei ik, maar om heel eerlijk te zijn moest ik daarna eerst even Googlen wat mensenhandel precies is. Ik dacht direct aan verhalen over migranten die afreizen voor een beter bestaan en onderweg onderschept en verkocht worden door mensenhandelaren. Zoals veel anderen wist ik niet dat mensenhandel als het ware bij de burens kan plaatsvinden. En die onwetendheid maakt de aanpak van mensenhandel juist zo uitdagend. Met veel enthousiasme heb ik me de afgelopen zes maanden dan ook in deze crue verborgen wereld van uitbuiting verdiept. Ik heb er veel over gelezen maar het daadwerkelijk luisteren naar waargebeurde verhalen die professionals mij vertelden en het met eigen ogen zien van schrijnende situaties tijdens controles, hebben veel impact op mij gehad. Hierdoor was ik extra gemotiveerd om niet alleen mijn masterdiploma te halen, maar om een stuk neer te zetten die ook echt bruikbaar is voor Gemeente 's-Hertogenbosch. Ik hoop dat de gemeente zo snel mogelijk aan de slag gaat om deze hevige problematiek aan te pakken.

Waar ik tijdens mijn studie, na het lezen van een aantal artikelen, een schrijfpdracht zo uit de mouw geschud had, moest ik bij dit onderzoek wel even mijn weg vinden. Het is een relatief nieuw thema in Nederland waar ik me zonder enige voorkennis in ging verdiepen. Daarnaast is té veel willen doen een gevaar dat om de hoek komt kijken wanneer men gepassioneerd is over een onderwerp. Hoe meer mensen ik sprak, op hoe meer ideeën ik kwam en besepte dat er nog tig andere zaken zijn die ik niet mee had genomen in mijn onderzoek. Daarop volgde steeds een poging om dat ergens in het onderzoek te verwerken. Ik wil daarom mijn scriptiebegeleider, Renske van der Gaag, bedanken. Zij benadrukte steeds weer dat ik niet álles hoeft uit te zoeken en op te schrijven en dat ik duidelijke kaders voor mezelf moet stellen. Ik heb geleerd dat niet alles uitgebreid en omvattend beschreven hoeft te worden om een goed stuk te vormen. Fabiola Dap, de Aandachtsfunctionaris Mensenhandel van Gemeente Breda, liep tegen hetzelfde aan bij het formuleren van mensenhandelbeleid. Zij vertelde tijdens een interview dat ze erachter kwam dat mensenhandelbeleid niet meteen allesomvattend kan zijn. Dat komt omdat het beleid steeds in beweging blijft omdat de kennis over het thema zich steeds verder ontwikkelt. Ze noemt het “levend beleid”. De titel van dit onderzoek is dan ook aan haar te danken.

Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider, Alain de Ru, hartelijk bedanken. Ondanks het feit dat hij het ongelofelijk druk heeft met zijn eigen werkzaamheden, heeft hij altijd tijd voor mij vrij gemaakt. Niet alleen om mij op weg te helpen en feedback te geven, maar vooral ook om een gezellig praatje te maken en te vertellen over de werkzaamheden op de afdeling. Door Alain voelde ik me thuis op de afdeling en heb ik met plezier mijn stage bij de gemeente afgerond. Niet vaak bedank ik mijn familie als laatste, maar tot slot wil ik mijn moeder, vader en twee zussen bedanken voor hun steun en interesse. Dat gold niet alleen voor de afgelopen maanden maar tijdens mijn gehele studie. Ze zijn trots op mij en niets voelt beter dan het trots maken van de mensen waar je het meest om geeft.

Verder rest mij niets anders dan u veel plezier te wensen tijdens het lezen van het onderzoek. Ik heb er vertrouwen in dat het onderzoek u inzicht zal bieden in het vormgeven van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

*Senna Kamroun
's-Hertogenbosch, 15 oktober 2021*

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Afkortingenlijst	5
1 Inleiding.....	6
1.1 Probleemanalyse.....	6
1.1.1 Korte introductie: wat is mensenhandel?	6
1.1.2 Aanleiding onderzoek.....	6
1.1.3 Aard en omvang van het probleem	7
1.2 Bestaande richtlijnen mensenhandelbeleid	8
1.3 Probleemstelling.....	9
1.3.1 Doelstelling	9
1.3.2 Vraagstelling	9
1.4 Voorbeschouwing theoretisch en methodologisch kader	9
1.5 Maatschappelijke relevantie	10
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.7 Leeswijzer	10
2 Effectieve aanpak: een theoretische analyse	11
Inleiding	11
2.1 Elementen effectieve aanpak.....	11
2.2 Netwerksamenwerking.....	11
2.2.1 Netwerken	12
2.2.2 Voorwaarden en sturingsmogelijkheden voor een soepele samenwerking.....	13
2.2.3 Betrokken partners in de aanpak van mensenhandel	15
2.3 Voorkomen en signaleren.....	16
2.3.1 Voorlichting, bewustwording en training.....	16
2.3.2 Bemoedigen van mensenhandel.....	17
2.4 Bieden van hulp, zorg en opvang aan slachtoffers	17
2.5 Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders	18
2.5.1 Grotere rol voor gemeenten.....	18
2.5.2 Verbinding in de opsporing, aanpak en vervolging van daders	19
2.6 Conclusie en conceptueel model theoretische analyse	20
3 Methodologisch kader	24
Inleiding	24
3.1 Type onderzoek	24
3.2 Dataverzamelmethode	24
3.2.1 Caseselectie	25
3.2.2 Respondentselectie	26
3.2.3 Interviewdesign en analyse	28
3.3 Operationalisatie.....	29
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	34
4 Resultaten en analyse cases	35
Inleiding	35
4.1 Overzicht gemeentelijke aanpakken.....	35
4.2 De aanpak in Amsterdam	40
4.2.1 Analyse structuur- en procesvoorwaarden en sturing	40

4.2.2 Wat valt op?	44
4.2.3 Aanpak effectief?	46
4.3 De aanpak in Tilburg en Breda	46
4.3.1 Analyse structuur- en procesvoorwaarden en sturing	47
4.3.2 Wat valt op?	51
4.3.3 Aanpak effectief?	53
4.4 De aanpak in Drenthe	53
4.4.1 Analyse structuur- en procesvoorwaarden en sturing	53
4.4.2 Wat valt op?	56
4.4.3 Aanpak effectief?	57
4.5 Overkoepelende analyse vier gemeenten	57
4.5.1 Analyse overeenkomsten, verschillen en best practices.....	57
4.5.2 Analyse moeilijkheden in de aanpak.....	63
5 Resultaten en analyse gemeente ‘s-Hertogenbosch	65
Inleiding	65
5.1 Netwerksamenwerking.....	65
5.1.1 Duidelijkheid omtrent partners en rol-/taakverdeling	65
5.1.2 Overlegstructuren	69
5.1.3 Financieringsstructuur	71
5.1.4 Regie op het netwerk.....	72
5.1.5 Actief delen van kennis, kunde en informatie	72
5.1.6 Lerende organisatie	72
5.2 Voorkomen en signaleren.....	73
5.2.1 Hoog signaleringsvermogen door middel van training van professionals en voorlichten van burgers	73
5.2.2 Mensenhandel bemoeilijken door aanscherpen van gemeentelijke processen en beleid	75
5.2.3 Doorzetten van signalen naar relevante partners.....	75
5.3 Zorg, hulp en opvang voor slachtoffers	77
5.3.1 Voldoende en kwalitatief (na)zorg-, hulp- en opvangaanbod	77
5.3.2 Toegankelijke zorg.....	77
5.3.3 Verbinding zorg en veiligheid.....	77
5.4 Aanpakken, opsporen en vervolgen van daders	79
5.4.1 Mogelijkheid om bestuurlijke interventies te kunnen plegen rondom mensenhandel	79
5.4.2 Goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging.....	80
5.4.3 Proactieve houding in het oppikken en opvolgen van en handelen op signalen.....	80
Conclusie schets lokale aanpak ‘s-Hertogenbosch.....	81
6 Conclusie en discussie	85
6.1 Conclusie.....	85
6.2 Reflectie en beperkingen	86
6.2.1 Methoden.....	86
6.2.2 Theorie.....	87
6.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage	88
6.4 Vervolgonderzoek	88
6.5 Afsluiting.....	88

Literatuur- en bronnenlijst	89
Bijlagen.....	94
Bijlage 1 Topiclijsten	94
Bijlage 2 Bewustwordings- en voorlichtingsinitiatieven Gemeente Amsterdam	98
Bijlage 3 Overzicht best practices	99
Bijlage 4 Taken AF	101
Bijlage 5 Folder Fairwork voor arbeidsmigranten	103
Bijlage 6 Overzicht signalen	105

Afkortingenlijst

ACM	Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel
AF	Aandachtsfunctionaris Mensenhandel
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BD	Belastingdienst
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KMar	De Koninklijke Marechaussee
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid (gemeentelijke afdeling)
PCT	Prostitutie Controleteam
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centra
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
SWT	Sociale Wijkteams
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
(V)CO	(Voorbereidend) Casusoverleg
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VT	Veilig Thuis
ZC	Zorgcoördinator
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis

1 Inleiding

1.1 Probleemanalyse

1.1.1 Korte introductie: wat is mensenhandel?

Mensenhandel, ook wel moderne slavernij genoemd (Ten Kate, 2018), is de snelst groeiende vorm van georganiseerde misdaad en de grootste bron van inkomsten voor criminelen in Europa (van der Graaf, 2018). In 2019 waren er wereldwijd naar schatting 40,3 miljoen slachtoffers van mensenhandel. Het is een vaak onzichtbaar misdrijf en een ernstige schending van mensenrechten, die ook in Nederland voor komt. In Nederland worden naar schatting jaarlijks vijf- tot zevenduizend mensen slachtoffer van mensenhandel (BMC, 2020). Vanwege de clandestiene aard van de misdaad, detecteert Nederland echter naar schatting momenteel slechts een negende van de slachtoffers (Coster van Voorhout, 2020).

In de literatuur wordt voor mensenhandel de definitie aangehouden die door de Verenigde Naties is vastgesteld. Menschenhandel wordt gedefinieerd aan de hand van drie componenten. Allereerst is het een handeling waarbij een persoon wordt gerekruteerd, vervoerd, overgebracht, ondergebracht of ontvangen. Ten tweede omvat mensenhandel het gebruik van middelen zoals bedreiging, geweld, dwang, ontvoering, fraude, misleiding en manipulatie. Ten derde heeft mensenhandel een (financieel) uitbuitingsdoel (Dols et al., 2019). Menschenhandel uit zich vaak in seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2020). Een vorm van mensenhandel die in Nederland nauwelijks voorkomt is gedwongen orgaanverwijdering. Daarom wordt de aanpak in dit onderzoek afgebakend tot de eerste drie vormen van mensenhandel.

Slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gedwongen om seksuele diensten te verlenen en als prostitué(e) te werken. Vaak worden minderjarige vrouwelijke ingepalmd en later gehanteerd met intiem beeldmateriaal. Arbeidsuitbuiting is het bewust werven en dwingen van mensen om werk te verrichten in slechte arbeidsomstandigheden en tegen weinig of geen loon (Bryne et al., 2019). Voor arbeidsuitbuiting wordt gebruik gemaakt van de kwetsbare positie van vaak buitenlandse personen die illegaal in Nederland verblijven en geld willen verdienen voor hun familie in het buitenland. Deze personen accepteren daarom sneller slechte arbeidsomstandigheden. Onder criminele uitbuiting valt het dwingen van personen om mee te helpen met criminele activiteiten zoals het verplaatsen, smokkelen en kweken van drugs, diefstal, fraude en gedwongen bedelarij (Nijenhuis, 2016). Eenmaal onder controle van de mensenhandelaar, worden slachtoffers vaak geslagen, uitgehongerd en gedwongen om lange dagen te werken in onveilige werkomstandigheden. Slachtoffers zien geen uitweg en blijven werken vanwege schulden die niet kunnen worden terugbetaald voor bijvoorbeeld transport, huisvesting en voedsel. Wat kenmerkend is aan slachtoffers van mensenhandel is dat ze zelf niet (snel) naar de politie stappen waardoor ze soms jaren worden uitgebuit (Bryne et al., 2019). Slachtoffers van gedwongen sekswerk zoeken geen hulp uit schaamte, slachtoffers van arbeidsuitbuiting omdat ze vrezen teruggestuurd te worden naar land van herkomst en hun familie niet kunnen onderhouden en slachtoffers van criminele uitbuiting omdat ze zelf 'crimineel' zijn gemaakt en daardoor niet naar de politie stappen. Ook afhankelijkheid van de uitbuiters speelt in alle vormen van mensenhandel een grote rol. Zo worden slachtoffers vaak expres afhankelijk gemaakt van verdovende middelen die de uitbuiters aanbiedt. Om deze redenen wordt mensenhandel ook wel een 'haaldelict' genoemd: opsporingsdiensten en overheden moeten zich zelf inspannen om signalen van mensenhandel naar binnen te "halen".

1.1.2 Aanleiding onderzoek

Eind 2019 werd de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018 gepubliceerd. Uit deze monitor bleek dat het zicht op slachtoffers van mensenhandel in Nederland is verslechterd en dat vooral jonge Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting buiten beeld raken (Nationaal

Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2020a). Mede naar aanleiding hiervan heeft de Rijksoverheid besloten de aanpak van mensenhandel te intensiveren. De afgelopen jaren zijn al veel taken overgeheveld naar gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdhulp, werk en inkomen en de zorg voor langdurig zieken en ouderen. Ook het aanpakken van (georganiseerde) criminaliteit is steeds meer bij gemeenten gelegd. Dat is nu ook het geval voor het aanpakken van mensenhandel. Elke gemeente heeft de taak om in 2022 een lokale aanpak van mensenhandel klaar te hebben, geborgd in gemeentelijk beleid (VNG, 2019). Dat staat in het Rijksprogramma ‘Samen tegen Mensenhandel’ en is ook afgesproken in het Interbestuurlijk Programma, waaraan gemeenten zich hebben verbonden. De aanpak van mensenhandel is bovendien als één van de vier landelijke beleidsdoelstellingen opgenomen in de Veiligheidsagenda 2019-2022 (Kompas Aanpak Mensenhandel, z.d.). Hoewel er een aantal richtlijnen zijn voor een aanpak van mensenhandel, is mensenhandel voor gemeenten een relatief nieuw thema waardoor het formuleren en het in gang zetten van een lokale aanpak een ingewikkelde opgave blijkt. Zo ook voor gemeente 's-Hertogenbosch. Er is nog geen duidelijk beeld van hoe de aanpak eruit moet zien. Daarom zal dit onderzoek zich focussen op het bieden van handvaten voor een lokale aanpak mensenhandel. Het onderzoek leent zich als een soort startmodel voor de gemeente 's-Hertogenbosch teneinde het opzetten van een concrete aanpak en beleid mensenhandel.

1.1.3 Aard en omvang van het probleem

Het verzamelen van betrouwbare gegevens over mensenhandel is moeilijk vanwege de clandestiene aard van de misdaad, waardoor het ook vrijwel onmogelijk is om een perfect passende aanpak te ontwikkelen (Szablewska & Kubacki, 2018). Het in beeld brengen van mensenhandel vereist dus inspanning. Meer of juist minder in beeld gebrachte slachtoffers zegt dan ook meer over de inspanningen van identificerende instanties, dan over het daadwerkelijke aantal slachtoffers (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2019). Daarnaast geeft het aantal in beeld gebrachte slachtoffers per uitbuitingsvorm waarschijnlijk ook geen representatief beeld van de werkelijke verdeling, vanwege grote verschillen in de manier waarop zij in beeld gebracht kunnen worden. Nederlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de thuisprostitutie worden bijvoorbeeld op andere plekken en door andere instanties gesignaleerd dan buitenlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de horeca. Welke slachtoffers van welke mensenhandelvormen het meest in beeld worden gebracht, is dus niet enkel afhankelijk van de populatieomvang van de verschillende slachtoffergroepen, maar juist ook van de focus van signalerende instanties (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2019). Op basis van de gemelde slachtoffers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) is het volgende landelijk beeld geschetst in de periode 2015-2019: van de 5.060 gemelde slachtoffers is zo'n 62% van de gemelde slachtoffers seksueel uitgebuit, eventueel in combinatie met andere uitbuitingsvormen. Gemiddeld is ongeveer 40 procent van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar. In alle leeftijdscategorieën komt seksuele uitbuiting het meeste voor en zijn de meeste slachtoffers vrouwelijk. Bij 22% van de slachtoffers is in ieder geval sprake van arbeidsuitbuiting, en bij 11% van de slachtoffers is in ieder geval sprake van criminele uitbuiting (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2020b). Bij 11% van de slachtoffers is het niet bekend om welke uitbuitingsvorm het gaat.

Hoewel er landelijk al een bescheiden beeld is van het probleem, is het belangrijk om ook regio-specifieke cijfers te verzamelen. Die zijn er op dit moment nog niet. Er zal immers pas bescheiden zicht zijn op de omvang wanneer de aanpak al van start is, omdat alleen op die manier slachtoffers bovenwater komen. Wel is het van belang om de cijfers goed bij te houden. Op die manier kan de aanpak in volgende jaren beter aansluiten bij de aard van het probleem. Omdat Maatschappelijke Opvang Den Bosch slachtoffers opvangt, is daar wel een globaal

beeld, maar alleen van de slachtoffers die daadwerkelijk opgevangen worden binnen de instantie. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn doorgaans vrouwen en slachtoffers van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn vaker mannen. Het gaat vaak om buitenlandse slachtoffers met een B8 verblijfsvergunning (een speciale regeling voor slachtoffers van mensenhandel). Seksuele uitbuiting komt het vaakst voor en slachtoffers van orgaanverwijdering zijn er niet geweest. Dit is echter een ervaringsbeeld en geen beeld op basis van registraties of onderzoek in de regio en gemeente.

1.2 Bestaande richtlijnen mensenhandelbeleid

Hoewel er dus nog geen lokale aanpak is, hebben verschillende organisaties richtlijnen geboden voor het formuleren van een beleid voor mensenhandel. De meest aangehaalde richtlijnen zijn de gemeentelijke rollen zoals beschreven door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het Basisniveau Bestuurlijke Aanpak.

Gemeentelijke rollen

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel beschrijft vier rollen die gemeenten spelen in de aanpak van mensenhandel. De eerste rol is de gemeente als signaleerder. Ambtenaren met burgercontacten zijn de oren en ogen van de gemeente. Als zij signalen van uitbuiting herkennen en melden, kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan de strijd tegen mensenhandel. De tweede rol is de gemeente als regisseur van de integrale aanpak. De kans bestaat dat mensenhandel pas wordt gezien als alle omstandigheden bij elkaar worden opgeteld. Het vergaren en bijeenbrengen van informatie is om die reden een noodzakelijke voorwaarde om mensenhandel effectief te bestrijden (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2017). Gelet op haar positie is de gemeente de aangewezen partij om de regie in handen te nemen door relevante instanties bij elkaar aan tafel te brengen. De derde rol is de gemeente als beleidsmaker en regelgever. Gemeenten moeten een specifiek lokaal beleid formuleren waardoor het thema een meer duurzame plaats krijgt binnen het lokaal veiligheidsbeleid. Tot slot is de gemeente verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers. Dit is een wettelijk verankerde verplichting, die primair voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet.

Basisniveau Bestuurlijke Aanpak van Mensenhandel

Om de rol van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel meer te uniformeren zijn de afgelopen jaren enkele initiatieven ontplooid. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het Landelijk en Regionaal Informatie en Expertisecentrum (LIEC/RIEC) in 2014 het 'Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel' ontwikkeld, waarin staat welke maatregelen minimaal nodig zijn om mensenhandel vanuit gemeenten effectief aan te pakken (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2017). Een gemeente voldoet aan het basisniveau wanneer ze 1) werkt aan een actieve signalering van mensenhandel 2) een aandachtsfunctionaris mensenhandel heeft en 3) een beleid heeft ten aanzien van de aanpak van mensenhandel (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2020). Verder zijn gemeenten belast met hulp en opvang voor slachtoffers van mensenhandel. De aandachtsfunctionaris (AF) is aanspreekpunt, verzamelt signalen van al het gemeentepersoneel en verrijkt de informatie zo mogelijk met onder andere adresgegevens, eventueel eerder opgelegde sancties of andere zaken (Noordenburg, 2019). Vervolgens worden deze doorgegeven aan relevante partners.

Gemeente 's-Hertogenbosch wil in 2022 voldoen aan het basisniveau en voldoet tot nu toe aan twee van de vier punten. Zo is er een AF aangesteld binnen de gemeente. Op het gebied van zorg voor slachtoffers is een zorgcoördinator aangesteld die zich bezig houdt met de toeleiding

en begeleiding van slachtoffers. Ook is er een zorgconvenant Mensenhandel bestaande uit verschillende zorgpartners. Binnen de gemeente wordt ook erkend dat er nog geen goed beeld is van de aard en omvang van mensenhandel in de regio. Ook komen slachtoffers laat in beeld door onvoldoende kennis en expertise in de regio. En dan de reden van dit onderzoek: er ontbreekt nog een integraal beleid mensenhandel en een heldere visie met bijbehorende ambities.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is bijdragen aan het voorkomen en aanpakken van mensenhandel in gemeente 's-Hertogenbosch, door inzicht te krijgen in hoe een effectieve lokale aanpak vormgegeven kan worden.

1.3.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt: “Hoe ziet een effectieve aanpak mensenhandel voor Gemeente 's-Hertogenbosch eruit?”

Het onderzoek zal zich buigen over welke elementen nodig zijn in een aanpak van mensenhandel. Er wordt zowel aandacht besteed aan welke mogelijke initiatieven en interventies gebruikt kunnen worden om mensenhandel aan te pakken als hoe de samenwerking met andere partijen integraal en goed georganiseerd kan verlopen. Aan de orde komt welke samenwerkingsvorm wenselijk is, welke partners betrokken moeten worden om de aanpak uit te voeren, welke verantwoordelijkheden zij hebben en hoe zij in verbinding komen met elkaar.

Het theoretisch kader legt de basis van het onderzoek door een kader te schetsen van de elementen van mensenhandelbeleid, de voorwaarden die er zijn om aan die elementen te voldoen en de sturingsmogelijkheden die gemeenten hebben. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan samenwerking in de aanpak van mensenhandel.

1. Wat is er vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend over een effectieve aanpak van mensenhandel die op lokaal niveau uitgevoerd kan worden?

In de analyse wordt een vertaalslag gemaakt van theorie naar toepassing in de gemeente 's-Hertogenbosch. Onder andere ervaringskennis van gemeenten die al bezig zijn met de aanpak van mensenhandel, zal hier een rol bij spelen.

2. Hoe ziet de aanpak van andere Nederlandse gemeenten eruit en hoe verschillen/komen ze overeen met elkaar?
3. Wat is er al en mist er nog in 's-Hertogenbosch in vergelijking tot andere Nederlandse gemeenten om mensenhandel aan te pakken en hoe vertaalt dat zich tot een schets voor een lokale aanpak?

In de beantwoording van de hoofdvraag worden de bevindingen uit zowel de literatuur als ervaringskennis omzet in een schets van een lokale aanpak van mensenhandel die door gemeente 's-Hertogenbosch gebruikt kan worden.

1.4 Voorbeschouwing theoretisch en methodologisch kader

Dit onderzoek is ontwerpgericht kwalitatief van aard aan de hand van een meervoudige casestudy. Er is voor kwalitatief onderzoek gekozen om een diepgaander inzicht te krijgen in de vormgeving van een beleid mensenhandel en de samenwerking die daarvoor nodig is. Ontwerpgericht onderzoek richt zich op het verbeteren van een huidige praktijk of de ontwikkeling van een (relatief) nieuwe praktijk zoals (her)inrichtingen van processen of beleid. In het theoretisch kader wordt het internationale kader voor een aanpak van mensenhandel gebruikt. Voor de invulling van dat kader is verschillende literatuur gebruikt. Zo is er

bestuurskundige kennis gehanteerd voor theorie over samenwerking en sturingsmogelijkheden en literatuur uit andere vakgebieden voor de invulling van de rest van andere elementen in de aanpak. Na de theorie wordt van vier gemeenten de aanpak in kaart gebracht en geanalyseerd, waarna ook de situatie in 's-Hertogenbosch wordt geïnventariseerd. De casestudies samen met het kader dat uit de wetenschappelijke literatuur voortkomt, leiden tot aanbevelingen voor een lokale aanpak in 's-Hertogenbosch. Er wordt dus zowel data verzameld uit de wetenschap door middel van literatuurstudie, als uit de praktijk aan de hand van case studies waarbij interviews worden afgenomen en beleidsstukken worden geanalyseerd. Daarnaast wordt er in gemeente 's-Hertogenbosch een waargebeurde mensenhandelcasus besproken en geanalyseerd met één van de respondenten om inzicht te krijgen in verbeterpunten in het proces. Verdere toelichting en meer over de dataverzameling is te vinden in het methodologisch kader.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Mensenhandel is een maatschappelijk verschijnsel dat zich heeft verspreid over verschillende leefdomeinen en onder diverse lagen van de bevolking (Binnenlands Bestuur, 2020). Mensenhandel, in al zijn uitbuitingsvormen, grijpt diep in op de vrijheid van slachtoffers en bezorgt veel leed. Er is sprake van grove schendingen van fundamentele rechten, onder andere de lichamelijke en psychische waardigheid en het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid (Rijken & Van Dijk, 2007). Ook is mensenhandel een vorm van ondermijning. Mensenhandelaren maken gebruik van legale diensten en voorzieningen om hun criminele activiteit uit te voeren. Ze huren of kopen bijvoorbeeld panden, richten bedrijven op en vragen vergunningen aan. Hierdoor worden criminelen onbedoeld gefaciliteerd door de 'legale wereld'. Overheidsgelden kunnen worden misbruikt en het ondermijnt de samenleving en de rechtsstaat. Het maatschappelijk belang om specifiek aandacht te hebben voor de aanpak van mensenhandel is dus groot. Onderzoek doen naar de vormgeving van een effectieve aanpak is daarom relevant.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Met behulp van dit onderzoek wordt de bestaande kennis over de aanpak van mensenhandel toegepast op een lokale setting. Er is in de literatuur nog weinig bekend over een concreet lokaal beleid voor mensenhandel. Verder wordt kennis over samenwerking rondom dit ondermijnende probleem op lokaal niveau dus uitgebreid. Daarnaast wordt een aanpak vormgegeven aan de hand van literatuuronderzoek, maar ook aan de hand van praktijkadviezen en ervaringskennis vanuit andere gemeenten. Wetenschappelijk relevant is daarbij ook het introduceren van andere disciplines, zoals de criminologie, in bestuurskundig onderzoek. Door wetenschappelijk onderzoek van andere disciplines te gebruiken in het maken van een beleidskader, kan het probleemoplossend vermogen van bestuurskundigen vergroot worden.

1.7 Leeswijzer

Het onderzoek begint met het theoretisch kader waarin aan de hand van literatuur onderzocht wordt hoe een lokale aanpak van mensenhandel eruit ziet en welke rol de gemeente daarin heeft. In het methodologisch kader wordt beschreven welke methoden gebruikt zijn om tot de resultaten van dit onderzoek te komen en waarom voor die methoden gekozen is. De resultaten en analyse zijn verdeeld over twee hoofdstukken. Hoofdstuk 5 beschrijft en analyseert de bevindingen uit de casestudies die zijn verricht in de vier onderzochte gemeenten. In hoofdstuk 6 worden die bevindingen, samen met de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur gebruikt om voor gemeente 's-Hertogenbosch een passende aanpak van mensenhandel te schetsen. Daarop volgt de conclusie en aanbeveling voor een lokale aanpak van mensenhandel. Het onderzoek sluit af met de discussie en reflectie, waarin de beperkingen van dit onderzoek zijn opgenomen.

2 Effectieve aanpak: een theoretische analyse

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: “Wat is er in de literatuur bekend over het effectief aanpakken van mensenhandel?”

2.1 Elementen effectieve aanpak

Eerder is benoemd dat de aanpak van mensenhandel lastig is vanwege de verborgenheid van het delict. Slachtoffers zijn afhankelijk van en gemanipuleerd door de uitbuiters waardoor ze zelden zelf naar de politie stappen. Ook het feit dat er weinig kennis is over het thema en daardoor een laag signaleringsvermogen, zorgt ervoor dat uitbuiters hun gang kunnen blijven gaan. Daarnaast zit het thema mensenhandel op het snijvlak van zorg en veiligheid omdat er altijd zowel een dader als een slachtoffer is en waarbij het slachtoffer soms ook dader gemaakt wordt, bijvoorbeeld bij criminele uitbuiting. Deze kenmerken zorgen ervoor dat mensenhandel een brede aanpak vergt. In dit theoretisch kader worden vier elementen beschreven die essentieel zijn voor de aanpak van mensenhandel: 1) netwerksamenwerking 2) preventie en signalering 3) hulp, zorg en opvang voor slachtoffers en 4) opsporen, vervolgen en aanpakken van daders (o.a. Davy, 2016; Donohue-Dioh et al., 2020; De Jong & Ambagtsheer, 2016; Coster van Voorhout, 2020). Deze elementen worden gezien als de ideale manier om mensenhandel aan te pakken en wordt internationaal gebruikt als het kader voor de aanpak van mensenhandel (U.S. Department of State, 2021).

De uitkomst van een “effectieve aanpak” mensenhandel is anders dan in de meeste aanpakken van criminaliteit. Vaak is evaluatie van criminaliteitsbeleid gericht op reducering van criminaliteitscijfers. Denk bijvoorbeeld aan overlast en inbraken. Omdat mensenhandel een verborgen delict is waarbij nauwelijks zaken worden gesignaleerd, slachtoffers geïdentificeerd en daders worden opgepakt, is het doel en een teken van een effectieve aanpak juist dat er meer zaken naar boven komen. Dat betekent immers dat het signaleringsvermogen verhoogd is en er slachtoffers en daders bovenwater zijn gekomen die normaal verborgen blijven. Meer in beeld gebrachte slachtoffers zegt immers meer over de inspanningen van identificerende instanties, dan over het daadwerkelijke aantal slachtoffers (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2019).

In de volgende paragrafen zullen de vier elementen worden uitgewerkt. Van elk element wordt besproken aan welke voorwaarden voldaan moet worden om te spreken van inclusie van het element in de aanpak, alsook hoe de gemeente kan sturen om aan die voorwaarden te voldoen. Samenwerking is in de aanpak van mensenhandel extra belangrijk. Een goede samenwerking heeft namelijk invloed op de adequate uitvoering van het beleid. Daarom zal dit element uitgebreider worden besproken.

2.2 Netwerksamenwerking

Veiligheidsproblemen zijn het domein van verschillende instanties, zoals gemeenten, zorg en vanzelfsprekend ook politie en het Openbaar Ministerie. Tot voor kort was veiligheidsbeleid daarom sterk gefragmenteerd. In veel situaties opereerden organisaties apart en langs elkaar heen (soms zelfs tegen elkaar in) en waren er problemen in de coördinatie van de aanpak en de samenwerking tussen de diverse instanties (Dijkstra & Jacobs, 2016). De laatste jaren is gewerkt aan afstemming met verschillende partners voor de aanpak van veiligheidsproblemen. Er is namelijk een groeiende behoefte om integrale vormen van dienstverlening en handhaving te realiseren om op deze manier tegenwicht te bieden aan een versnipperde overheid en samenleving die steeds complexer wordt (Bekkers, 2007).

Het opzetten van een goede samenwerking is dus een belangrijke stap. Mensenhandel vereist immers een alomvattende respons door samenwerking van meerdere partijen uit verschillende sectoren (Sheldon-Sherman, 2012). Allereerst wordt besproken wat een netwerksamenwerking is en waarom daarvan sprake is als het gaat om mensenhandelbeleid. Daarna wordt ingegaan op de elementen voor een soepele samenwerking en hoe de gemeente daar invloed op kan hebben. Tot slot wordt kort besproken welke partners betrokken kunnen worden in de aanpak van mensenhandel.

2.2.1 Netwerken

Overheid, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden steeds vaker geconfronteerd met complexe maatschappelijke problemen die in samenwerking opgelost moeten worden. Het gaat om lastige vraagstukken waarbij veel actoren betrokken zijn, wat kan resulteren in een chaotisch proces met onverwachte en ongewenste resultaten (Salet, 2019). Hoewel er in beleidsjargon vaak wordt gesproken over een ketensamenwerking wanneer het gaat over mensenhandel, is er bij een complex maatschappelijk probleem zoals mensenhandel geen sprake van een keten maar een netwerk. Netwerken hebben betrekking op complexe structuren, terwijl ketens eenvoudig van aard zijn en bestaan uit een opeenvolgende reeks schakels waarbij het (tussen)product wordt doorgegeven aan de volgende ketenpartner (Bekkers, 2007; Harland & Knight, 2001). Bij netwerken is er sprake van afhankelijkheidsrelaties en meerrichtingsverkeer tussen partners. In figuur 1 en 2 is het verschil tussen een keten en een netwerk visueel weergegeven.



De netwerkbenadering gaat ervan uit dat beleid wordt gemaakt in complexe interactieprocessen die plaatsvinden binnen netwerken van onderling afhankelijke actoren (Klijn & Koppenjan, 2000). Actoren kunnen hun doelstellingen niet bereiken zonder middelen of informatie die in het bezit zijn van andere actoren. Door deze afhankelijkheid van andere organisaties, kan beleid alleen worden gerealiseerd op basis van samenwerking. Deze kenmerken van een netwerksamenwerking zijn duidelijk terug te zien in de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel kan niet aangepakt worden door één organisatie, omdat deze afhankelijk is van informatie en middelen van de andere partners. Zo is de gemeente deels afhankelijk van signalen van partners zoals de politie, voor zorg afhankelijk van hulpverlening en voor vervolging van het OM. Zo zijn bepaalde zorgpartners voor financiering weer afhankelijk van de gemeente. Alle partijen hebben iets van elkaar nodig en zullen daarom in een netwerkconstructie verbonden moeten zijn. Naast deze afhankelijkheid heeft elke partij ook een zekere vorm van autonomie met eigen belangen en eigen percepties van de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en van de andere actoren in het netwerk. Dit leidt ertoe dat beleidsprocessen tot stand komen in een spel van interactie en spanning tussen afhankelijkheid en diversiteit aan belangen. De definitie van netwerksamenwerking die dan in dit onderzoek gehanteerd wordt, luidt: “een samenwerking rondom een complex probleem of proces waarbij meerdere actoren uit verschillende sectoren betrokken zijn, eigen visies en belangen hebben en tegelijkertijd afhankelijk zijn van elkaar in de samenwerking.”

De samenwerking is dus geenszins eenvoudig of spontaan en vereist netwerksamenstelling en -management. Het probleem van netwerken is namelijk dat dit er soms toe leidt dat niemand verantwoordelijk is voor het functioneren van het netwerk als geheel. Daarom zullen netwerken aangestuurd moeten worden. Die aansturing komt idealiter vanuit de betrokken overheid. De bijzondere middelen van de overheid en haar unieke legitieme positie als vertegenwoordiger van het algemeen belang maakt de gemeente een passende netwerkbeheerder (Klijn en Koppenjan, 2000). In de volgende subparagraaf worden een aantal voorwaarden voor een soepele samenwerking besproken alsook hoe de gemeente daar een rol in kan spelen. Wel moet aangemerkt worden dat deze voorwaarden niet meteen een succesvolle samenwerking impliceren, maar wel bijdragen om de samenwerking makkelijker te laten verlopen.

2.2.2 Voorwaarden en sturingsinstrumenten voor een soepele samenwerking

Verschillende elementen beïnvloeden het verloop van een interorganisatiele samenwerking bij de aanpak van overlast en criminaliteit (Salet, 2019) en bij netwerksamenwerkingen in het algemeen (Bekkers, 2007; Klijn en Koppenjan, 2000; Van der Klauw et al., 2015). Deze elementen hebben zowel betrekking op de structuur als op het proces van het samenwerkingsverband. De gemeente beschikt over verschillende sturingsmiddelen om die elementen te beïnvloeden.

Structuurniveau

Duidelijkheid en consensus

Op structuurniveau worden in dit onderzoek drie elementen meegenomen. Allereerst is een soepele samenwerking onder meer afhankelijk van de mate van duidelijkheid en consensus omtrent de visie en het doel van het netwerk en de rollen, de taakverdeling, het werkkterrein, de werkwijzen en de informatiedeling van en tussen de betrokken partijen. Wat hierbij kan helpen is het voortbouwen op een gedeelde samenwerkingsgeschiedenis (Van der Klauw et al., 2015). Ongeacht of daar sprake van is, zijn duidelijke afspraken noodzakelijk. De gemeente kan daarin onder andere een stimulerend juridisch beleidsinstrument inzetten: het convenant. Een convenant is een wilsovereenkomst tussen partijen. Convenanten kunnen intenties vastleggen, inspannings- of resultaatverplichtingen stellen en afspraken vastleggen over procedures en verantwoordelijkheden (Heuvel, 2005). Het nadeel van convenanten is dat het een onduidelijke juridische status heeft waardoor naleving soms moeilijk kan worden afgedwongen. Het is daarom belangrijk dat de mate van afdwingbaarheid duidelijk gemaakt wordt: wie bepaalt of afspraken niet zijn nagekomen en wie toetst de naleving? Daarnaast moeten doelstellingen concreet gemaakt worden en moet duidelijk zijn waar deze op gericht zijn: input of output (Heuvel, 2005). Convenanten zijn echter niet het enige middel om overeenstemming te krijgen tussen partijen. Afspraken kunnen ook vastgelegd worden buiten een convenant om, bijvoorbeeld in de vorm van formele of informele samenwerkingsafspraken, financieringsafspraken en protocollen (bijvoorbeeld over werkproces, privacy en meldroute). Afspraken en regels kunnen gedrag van actoren en de verdeling van middelen in het netwerk reguleren. De actieve betrokkenheid van de partijen kan de inzet om de gemaakte afspraken na te leven, aanwakkeren. Een duidelijke meldroute is een voorbeeld van afspraken specifiek in de aanpak van mensenhandel. Het gaat dan om afspraken over bij wie gemeld wordt, en welke partners op de hoogte worden gesteld van de melding. Meer daarover volgt in de resultaten- en analysehoofdstukken.

Financieringsstructuur

Een ander element op structuurniveau is de mate van een heldere financieringsstructuur en continuering van financiering (Klijn en Koppenjan, 2000; Van der Klauw et al., 2015). Hierin kan de gemeente een grote rol spelen, vooral wanneer het gaat om zorgpartners. Een heldere

financieringsstructuur schept duidelijkheid aan partners over hun mogelijkheden en grenzen om taken en initiatieven op zich te nemen en uit te voeren. Continuering daarvan motiveert actoren om betrokken te blijven en meerjarenplannen te maken. Het blijven betrekken en financieren van dezelfde actoren zorgt er daarnaast voor dat kennis binnen het netwerk wordt opgebouwd en niet wegvloeit. Daarbij kan de gemeente voorwaarden verbinden of afspraken maken over financiering en op die manier sturen op de aanpak en de samenwerking.

Overlegstructuur

Tot slot is afstemming en overleg essentieel in een samenwerking. De gemeente kan hierin faciliteren door één of meerdere overlegstructuren op te zetten en/of waar mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande overlegstructuren. Wel hoort goed nagedacht te worden over het doel van en de afspraken voor het overleg. Overlegstructuren worden namelijk vaak gekenmerkt door vrijblijvendheid voor de betrokken partners, waardoor er hiaten ontstaan in kennis, informatie, uitvoering en resultaat (Dijkstra & Jacobs, 2016). Het delen van kennis en informatie kan niet alleen in direct contact maar ook met behulp van informatiesystemen. Informatiesystemen zijn bijvoorbeeld (gedeeltelijk) toegankelijk voor de netwerkpartners die op eigen initiatief bepaalde informatie kunnen ophalen (Bekkers, 2007). Informatie en dossiers worden decentraal beheerd, maar zijn op hoofdlijnen ‘gekoppeld’.

Procesniveau

Netwerkgeregule

Op procesniveau is het door de veelheid aan betrokken actoren essentieel om de samenwerking blijvend te coördineren en draaiende te houden (Salet, 2019). Om die coördinatie te organiseren, kan de gemeente menselijk kapitaal inzetten als beleidsinstrument, in de vorm van een netwerkgereguleur (Bruijn et al., 1991). Deze persoon is de aanjager en trekker van het netwerk. Door het inzetten van deze persoon is er sprake van sturing en invloed op het netwerk om deze in goede banen te leiden. De netwerkgereguleur richt zich op het bemiddelen en coördineren van interorganisatorische beleidsvorming. De werkzaamheden van de netwerkgereguleur staan in het teken van het zoeken naar balans tussen enerzijds onderkenning van afhankelijkheid en anderzijds de autonomie van organisaties (Bekkers, 2007). De netwerkgereguleur kan gebruik maken van twee typen netwerkmanagementstrategieën: interactiemanagement en netwerkconstitutie (Klijn en Koppenjan, 2000). Interactiemanagement is een sturingsstrategie die de interactie tussen actoren beoogt te verbeteren. Het gaat bijvoorbeeld om het verbeteren van de wederzijdse perceptie over een vraagstuk of oplossing, de selectie en activering van actoren en middelen, het creëren van tijdelijke regelingen tussen organisaties om interacties te ondersteunen, het coördineren van strategieën en het voeren van conflictbeheersing. Netwerkconstitutie is gericht op het realiseren van veranderingen in de structuren en institutionele kenmerken van het netwerk. Ze richten zich op het introduceren van nieuwe actoren of het veranderen van de posities van actoren, het veranderen van de formele en informele regels in het netwerk en reframen van het probleem en de ideeën erover. De netwerkgereguleur is inhoudelijk bevlogen en draagt de visie van het netwerk duidelijk uit. Het is wel de kunst om er als netwerkgereguleur voor te zorgen dat de netwerkpartners mede-eigenaar zijn en zich medeverantwoordelijk voelen voor het netwerk. Dit voorkomt dat men achterover leunt en het netwerk als los zand uit elkaar valt wanneer de netwerkgereguleur wegvalt (Veerbeek et al., 2015).

Actief delen van kennis, kunde en informatie

Eén van de belangrijkste elementen op procesniveau is het actief delen van kennis, kunde en informatie met als doel het probleem integraal aan te pakken. In veel gevallen gaat het bij de informatie-uitwisseling om (privacy)gevoelige informatie. De gemeente speelt hier een rol in

omdat de netwerkgeregisseur zich bezig houdt met het verbinden van de partners. Voor het delen van informatie is het namelijk essentieel dat partners vertrouwen hebben in elkaar. Wanneer sprake is van vertrouwen tussen betrokken medewerkers, zijn zij eerder bereid informatie op informele wijze met elkaar te bespreken (ook als die formeel niet mag worden gedeeld), zodat onderlinge afstemming van de werkzaamheden kan plaatsvinden. Frequent overleg (in persoon) en informele, persoonlijke relaties tussen vertegenwoordigers van partijen kunnen het onderling vertrouwen bevorderen. Het gaat hierbij onder meer om ‘korte lijntjes’, ‘elkaar kennen’, ‘elkaar weten te vinden’ en ‘elkaar kunnen bereiken’ (Salet, 2019). Een ander sturingsinstrument om informatiedeling te bevorderen is het inzetten van het financiële beleidsinstrument. De gemeente kan door het verstrekken van een subsidie een voet tussen de deur krijgen bij een te sturen actor. Aan de hand van een subsidie kan een overheid namelijk een publicatieplicht opleggen aan te sturen actoren. Hiermee kan de geslotenheid van actoren verminderen (Bruijn et al., 1991).

Lerende organisatie

Het laatste element is de lerende organisatie (Klijn en Koppenjan, 2000; Van der Klauw et al., 2015). Omdat netwerken zich richten op complexe problemen, is het belangrijk dat alle actoren voldoende kennis hebben over het probleem en blijven leren. Het fenomeen kan zich namelijk door de tijd heen aanpassen. Vooral wanneer het gaat om criminaliteitsbestrijding, komt het voor dat criminelen zoals mensenhandelaren zich aanpassen aan nieuwe aanpakken en bestrijdingsstrategieën. De overheid kan daarvoor sturen op deskundigheidsbevordering. Bijvoorbeeld door medewerkers blijvend te trainen, onderzoek te laten uitvoeren door een kennisinstituut, een experiment of pilot te starten of samenwerking te zoeken met een field lab (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 2021). Ook het instellen van een overleg voor specifiek kennisdeling kan de samenwerking in goede banen leiden. Deelnemers voelen zich betrokken en blijven gemotiveerd om met het thema bezig te zijn door constant te blijven leren.

Van der Klauw et al. (2015) benoemen drie verwachte uitkomsten van een netwerksamenwerking waarin de besproken voorwaarden terugkomen: 1) de personen binnen de deelnemende organisaties zijn tevreden over de samenwerking 2) de inzet van een organisatie is zichtbaar en kan worden benoemd door de andere partijen 3) er worden resultaten geboekt en deze kunnen indien mogelijk kwantificeerbaar gemaakt worden.

3.2.3 Betrokken partners in de aanpak mensenhandel

Er zijn nu een aantal elementen benoemd die van belang zijn in de samenwerking. De partners die op basis van de literatuur relevant lijken worden hieronder besproken. In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd welke partners in de praktijk betrokken kunnen worden in gemeente 's-Hertogenbosch.

De “kern” van de samenwerking, oftewel de partners die het dichtst bij elkaar samenwerken in de aanpak, bestaat vaak uit gemeente (gemeenteambtenaren uit het sociaal en veiligheidsdomein en sociale wijkteams), zorg- en opvangorganisaties en opsporing en vervolging (Openbaar Ministerie (OM)). Onder opsporing valt niet alleen de algemene opsporing (de politie) maar ook bijzondere opsporingsorganisaties en -diensten. Hieronder vallen Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). De ISZW houdt zich bezig met opsporing van arbeidsuitbuiting.

In de aanpak van mensenhandel is ook publiek-private samenwerking van belang (Sanders, 2014). Private partners spelen een rol in het oppikken van signalen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de medische sector (huisartsen en professionals in ziekenhuizen en abortusklinieken)

(Zimmerman et al., 2011), onderwijs (signalen op school) (Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, z.d.), tattoo shops (Ten Kate, 2018), en horecagelegenheden zoals hotels en vakantieparken (Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel, z.d.). Andere sectoren kunnen zich intensiever inzetten voor de aanpak van mensenhandel, zoals de financiële sector (Coster van Voorhout, 2020; Dandurand, 2017). Proactieve financiële onderzoeken door bijvoorbeeld banken kunnen bijdragen aan bewijsmateriaal voor veroordeling. Een andere sector waar mee samengewerkt kan worden is de woningsector (Ferwerda & Rijnink, 2020). Woningcorporaties kunnen op basis van Wet Victoria van de gemeente de bevoegdheid krijgen om per direct eenzijdig een huurcontract te vernietigen wanneer er signalen zijn van criminele activiteiten. Ook pandverhuurders kunnen bijdragen door de verhuurders actief te screenen, door bijvoorbeeld de KVK en VOG te controleren, en te letten op signalen van criminele activiteiten (Ferwerda & Rijnink, 2020). Meer over het voorkomen en signaleren staat in de volgende paragraaf.

De volgende paragrafen gaan in op de “inhoudelijke” elementen in de aanpak, dus wát de samenwerkende partijen kunnen doen om mensenhandel aan te pakken. In elk van de elementen is er sprake van samenwerking. Bij het voorkomen en signaleren van mensenhandel spelen immers meerdere signalerende partijen een rol, alsook in de zorg voor slachtoffers en in de opsporing, aanpak en vervolging van daders. Hoewel er dus sprake is van één groot netwerk in de aanpak van mensenhandel, lijken er ook subnetwerkjes te zijn. De zorgorganisaties werken bijvoorbeeld nauw met elkaar samen, maar ook in de daderaanpak zijn er verschillende partijen die met elkaar afstemmen. De gemeente speelt in elk subnetwerk een rol. In het voorkomen en signaleren spelen niet alle signaleren partijen een actieve rol in de aanpak en hoeven alleen te weten waar de signalen gemeld moeten worden. Maar een deel van de belangrijke signaleerders zal ofwel in daderaanpak ofwel in zorg voor slachtoffers samenwerkingspartner zijn. Bijvoorbeeld AVIM en de zorgorganisaties.

2.3 Voorkomen en signaleren van mensenhandel

Signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel is essentieel, omdat het zelden voorkomt dat slachtoffers zichzelf melden, in tegenstelling tot bij andere misdrijven (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Daarnaast is signalering nodig om (criminele netwerken van) mensenhandelaren te bestrijden en hun veroordeling mogelijk te maken (Rafferty, 2013). Signalen kunnen door iedereen opgepikt worden, bijvoorbeeld “de gewone burger”, professionals in de zorg- en strafrechtketen, ambtenaren, horeca, woningbouwcorporaties en banken. Kennis over het fenomeen is noodzakelijk voor het voorkomen en signaleren van mensenhandel. Daarom moet er zowel ingezet worden op brede voorlichting bij burgers, als voorlichting en training aan professionals. Daaraan verbonden is een duidelijke meldroute. Het opwerpen van drempels draagt ook bij aan het voorkomen van mensenhandel. De voorwaarden voor dit element zijn dan ook 1) een hoog signaleringsvermogen door middel van getrainde ambtenaren en professionals en voorgelichte en bewuste burgers 2) doorzetten van signalen naar relevante partijen en 3) drempels opwerpen voor het bemoeilijken van mensenhandel.

2.3.1 Voorlichting, bewustwording en training

Omdat mensenhandel bij veel burgers een onbekend fenomeen is, wordt er weinig gemeld en kunnen mensenhandelaren vaak erg lang ongemerkt hun praktijken uitvoeren. Een manier om burgers bewust te maken van het probleem is het voeren van bewustwordingscampagnes en voorlichtingscampagnes (Szablewska & Kubacki, 2018). Campagnetools kunnen zowel fysiek zijn (posters, folders, flyers, stickers etc.) als online (radio-, internet- en tv-advertenties, documentaires, podcasts, korte fictionele films).

Daarnaast moeten professionals eerst getraind worden om signalen van mensenhandel te herkennen en daar adequaat op te handelen (David, 2010; Coster van Voorhout, 2020; Bryne et

al., 2019; Rafferty, 2013; David, 2010; Stolz, 2010; Farrell et al., 2010, EUR-Lex, 2011). Farrell et al., (2010) bevelen ook aan om signaalkaarten op te stellen. Ondanks dat er getraind wordt, is het namelijk handig om signalerende partijen een signaalkaart te geven waarop de belangrijkste signalen zijn opgesomd en meteen wordt aangegeven waar het signaal gemeld moet worden. De signaalkaarten kunnen afgestemd worden op de sector aan welke de signaalkaart wordt overhandigd. In de horecasector zullen bijvoorbeeld andere signalen opgepikt worden dan in een huisartspraktijk.

De rol van de gemeente hierin is het organiseren van campagnes, het inkopen van voorlichtingsmateriaal en het selecteren en subsidiëren van een organisatie die de voorlichting en trainingen gaat verzorgen. Daarnaast kan de gemeente de eis stellen aan gesubsidieerde zorgprofessionals dat ze een training gehad moeten hebben op het gebied van signalering van mensenhandel. Ook heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om kwetsbare branches te stimuleren om voorlichting en training te volgen over mensenhandel. Tot slot heeft het bevorderen van het signaleringsvermogen geen zin als het vervolgens niet duidelijk is waar gemeld kan worden. De taak van de gemeente is daarom ook om in het beleid een duidelijke meldroute te formuleren. Een duidelijke meldroute draagt ook bij aan een soepele netwerksamenwerking omdat het duidelijkheid biedt omtrent werkproces en taak- en rolverdeling.

2.3.2 Bemoeilijken van mensenhandel

Daarnaast kunnen samenwerkende partijen verschillende belemmeringen opwerpen waarmee criminaliteit voorkomen, althans bemoeilijkt kan worden (Ten Kate, 2018; Jong & Ambagtsheer, 2016; Flight et al., 2012). In de literatuur worden verschillende barrières genoemd waarbij uitgegaan wordt van zes drempels die een mensenhandelaar moet overwinnen om de criminele activiteiten uit te voeren, te weten: werving (zoeken naar personen om uit te buiten), entree (onrechtmatig toegang verschaffen tot Nederland); identiteit (identiteits- en documentfraude); huisvesting (huisjesmelkers of andere faciliteerders); arbeid (onder andere werkvergunning) en financiële stromen (onder andere witwassen) (Kiemel & Ten Kate, 2007). En juist op deze punten wordt ingespeeld om het de mensenhandelaar zo moeilijk mogelijk te maken, en daarmee mensenhandel te voorkomen. Het CCV heeft barrièremodellen beschikbaar gesteld van voorbeelden per drempel en welke organisaties daar een rol bij kunnen spelen. Een voorbeeld van een barrière is dat Basisregistratie Personen (BRP) in persoon moet verlopen en niet via internet. In persoon kunnen makkelijker signalen opgevangen worden en het vormt in die zin voor uitbuiters een barrière. Het herinrichten van gemeentelijke processen kan dus sterk bijdragen aan het voorkomen van mensenhandel en een sterkere signalering ervan. Ook is in maart 2021 de initiatiefwet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s aangenomen door beide Kamers. Deze zorgt ervoor dat een klant die seks koopt van een prostitu(é)e, terwijl hij of zij redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostitu(é)e daartoe is gedwongen, strafbaar gesteld kan worden (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2021). Hoewel het moeilijk is om te handhaven, kan het wel preventief werken door klanten oplettender te maken. Hiermee vormt het een barrière voor uitbuiters. Er zijn dus verschillende (soorten) barrières die gemeenten op kunnen werpen en daar wordt in de resultatenhoofdstuk verder op georiënteerd, door te bekijken wat de onderzochte gemeentes voor barrières opwerpen tegen mensenhandel.

2.4 Bieden van hulp, zorg en opvang aan slachtoffers

Maatregelen die onder deze categorie vallen, zien erop dat slachtoffers van mensenhandel toegang krijgen tot bijvoorbeeld opvang en zorg. Slachtoffers hebben niet alleen recht op adequate zorg maar het dient uiteindelijk ook de aangiftebereidheid en het opsporingsbelang (Ten Boom en Kuijpers, 2007). De inhoudelijke zorg wordt toevertrouwd aan de zorgpartners.

Maar uiteindelijk is de gemeente vanuit de Wmo en de Jeugdwet verantwoordelijk voor slachtoffers die in de gemeente staan ingeschreven. Daarom wordt kort ingegaan op twee voorwaarden voor dit element en hoe de gemeente daarin kan sturen.

Ten eerste is het van belang dat hulp wordt geboden op verschillende vlakken (medische zorg, onderdak en veiligheid, psychologische hulp, economische ondersteuning, juridische ondersteuning) (Brunovskis & Surtees, 2012; Laboratory to Combat Human Trafficking, 2013). Ook moet de zorg aansluiten bij de behoeften van het slachtoffer. Denk daarbij aan de aard van de uitbuitingsvorm, of het slachtoffer Nederlands is, afkomstig uit de EU of buiten de EU, maar ook de persoonlijke behoeften van het slachtoffer (Rijken & Dijk, 2013). Nazorg is essentieel voor het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Onder nazorg valt het vergroten van weerbaarheid van slachtoffers door zowel gerichte voorlichting over mensenhandel (zoals rekruteringsmethoden en -tactieken), als het vergroten van weerbaarheid in brede zin (zoals probleemoplossende vaardigheden, effectieve communicatie, onderhandelings- en besluitvormingsvaardigheden, interpersoonlijk relatiebeheer en eigenwaarde) (Kaufman & Crawford, 2011; Donohue-Dioh et al., 2020). Slachtoffers van seksuele uitbuiting geven aan dat ze na een voorlichtingsprogramma onder andere “beter weten wanneer iemand hen seksueel probeert uit te buiten” en “beter weten waar ze naartoe kunnen voor hulp” (Pierce, 2012, p.50). De rol van gemeenten is daarom het inkopen van voldoende, kwalitatieve (na)zorg zodat er genoeg aanbod is om aan te sluiten bij de behoeften van slachtoffers. Van een one size fits all zorg- en hulpaanbod is namelijk geen sprake. Ook kan de gemeente kwaliteitskaders stellen aan gesubsidieerde zorgpartners om erop toe te zien dat deze organisaties adequaat hulp kunnen verlenen aan slachtoffers van mensenhandel. Een voorbeeld is een verplichte basistraining mensenhandel. Ten tweede is het voor slachtoffers belangrijk dat hulp gemakkelijk toegankelijk is. Gemeenten stellen daarom een zorgcoördinator aan die ervoor zorgt dat de juiste procedures worden opgestart en de ondersteuning en begeleiding van slachtoffers coördineert (Kompas Aanpak Mensenhandel, z.d.).

2.5 Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders

Zoals eerder besproken kunnen signalen opgepikt worden door een verscheidenheid aan actoren, zoals banken, horeca, professionals in de zorgketen en “gewone” burgers. Terwijl er gewerkt wordt aan de zorg en opvang van het slachtoffer, spelen gemeenten, opsporing en vervolging een rol om de dader op te sporen, aan te pakken en te vervolgen. Er verschillende actoren betrokken zijn, zoals politie waaronder AVIM, de KMar, ISZW en OM. Daarnaast hebben gemeenten in het aanpakken van criminelen een steeds belangrijkere positie gekregen. Deze sterkere positie van gemeenten impliceert een goede samenwerking met opsporing en vervolging. De voorwaarden in dit element zijn 1) mogelijkheid in gemeentelijke regelgeving en beleid (zoals APV) om bestuurlijke interventies te kunnen plegen rondom mensenhandel en gebruikmaken van die bevoegdheden en 2) een goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging. De volgende subparagrafen gaan verder in op deze voorwaarden.

2.5.1 Grotere rol voor gemeenten

Bij de aanpak van mensenhandel is de laatste jaren uitgebreid aandacht geweest voor de rol van het bestuursrecht naast die van het strafrecht (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2017). De gedachte hierachter is dat ook overheidsorganisaties die handelen op grondslag van het bestuursrecht bevoegdheden toekomen die behulpzaam kunnen zijn bij de aanpak van mensenhandel. Deze groei in verantwoordelijkheid voor gemeenten ging gepaard met een toename van het aantal door burgemeesters in te zetten bevoegdheden, zoals het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied waar preventief kan worden gefouilleerd, het opleggen van gebiedsverboden en huisverboden, het sluiten van panden of de mogelijkheid

vergunningen te weigeren of in te trekken ter preventie van criminaliteit. Dit kan op grond van verschillende instrumenten, zoals de APV, BIBOB, Gemeentewet en bestemmingsplannen. De burgemeestersbevoegdheden worden vaak uitgevoerd door een afdeling veiligheid van gemeenten. De naleving ervan wordt onder andere gehandhaafd door Toezicht & Handhaving en politie. De bestuurlijke instrumenten moeten echter niet overschat worden omdat ze onderhevig zijn aan bepaalde beperkingen. Wet BIBOB stelt gemeenten bijvoorbeeld in staat te handelen wanneer vergunningen worden misbruikt of niet worden aangevraagd. Bepaalde branches, straten, gebieden en panden kunnen vergunningplichtig gesteld worden op basis van de APV. Maar lang niet alles is vergunningplichtig en daarvoor kan het instrument dus niet gebruikt worden. Branches kunnen ook niet zomaar vergunningplichtig gesteld worden om criminele activiteiten te bestrijden, blijkt in de praktijk. Verder stellen Ferwerda en Rijnink (2020) dat de BIBOB-toets veel tijd kost en wordt het gezien als een ‘stevig’ instrument die niet snel wordt ingezet. Daarnaast gaat de toets ‘de grens niet over’: een kandidaat-huurder uit het buitenland kan niet getoetst worden omdat de gemeente afhankelijk is van de binnenlandse beschikbare gegevens van personen. Wel is het vaak zo dat enkel het benoemen van de BIBOB-toets (preventief) effectief kan zijn. De toets hoeft dus niet stevast ingezet te worden om als effectieve maatregel te dienen (Ferwerda & Rijnink, 2020). Daarnaast worden alle bestuurlijke instrumenten begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het motiveringsbeginsel ziet er bijvoorbeeld op dat besluiten goed gemotiveerd moeten worden en het *détournement de pouvoir* verbiedt het gebruik van bestuursbevoegdheden voor een ander doel dan waarvoor ze gegeven zijn. Hierdoor wordt er vaak erg voorzichtig te werk gegaan. Door deze beperkingen is het onmogelijk voor gemeenten om alleen de daderaanpak uit te voeren. Daarvoor zitten opsporingsdiensten en vervolging in de netwerksamenwerking. Het is daarom van belang dat er goede verbinding is tussen de partners in de daderaanpak.

2.5.2 Verbinding in de opsporing, aanpak en vervolging van daders

Eerder is al besproken wat de voorwaarden zijn voor een samenwerking. Daarin werd reeds besproken dat het actief delen van informatie en duidelijkheid in rollen belangrijk zijn. Deze twee zijn echter extra van toepassing in de samenwerking tussen gemeente en de strafrechtketen. Waarom dat zo is, wordt hieronder toegelicht.

Informatie-uitwisseling is een voorwaarde voor samenwerking met alle partners, maar in het bijzonder is het belangrijk in de daderaanpak. Burgemeesters zijn namelijk voor het uitoefenen van hun bevoegdheden, bestuurlijke interventies, in grote mate afhankelijk van politie en justitie (Salet, 2019). Bijvoorbeeld als het gaat om het niet verstrekken van vergunningen of subsidies aan mensen die illegale activiteiten ontplooiën (Van Gestel & Verhoeven, 2014). Om de informatie-uitwisseling in goede banen te leiden wordt vaak een samenwerkingsconvenant gesloten tussen gemeente, politie, het OM en de Belastingdienst. Meestal gebeurt dat onder begeleiding van het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), en heet het RIEC-convenant. Hoewel zulke afspraken op papier staan, blijkt het in de praktijk toch niet altijd soepel te gaan tussen met name de gemeenten en politie. Waar het vaak mis gaat is dat de bestuurlijke rapportage vanuit de politie pas naar de gemeente wordt verstuurd op het moment dat een strafzaak al ten einde loopt. Voor een effectieve bestuurlijke aanpak heeft de gemeente in een eerder stadium operationele politie-informatie uit het politiedossier nodig, waarmee ze concreet iets zouden kunnen doen tegen de mensenhandelpraktijken (Van Gestel & Verhoeven, 2014). Een voorbeeld van waar dat goed ging is bij het project Emergo in Amsterdam in 2007. De gemeente Amsterdam was vanaf de start van Emergo betrokken bij het opsporingsonderzoek van politie en justitie. Maandelijks vond er overleg plaats tussen leden van het opsporingsteam, de gemeente en de Belastingdienst over het lopende opsporingsonderzoek en recente bevindingen. Buiten dit geplande overleg werd ook constant contact gehouden tussen

rechercheurs van het opsporingsteam en medewerkers van de gemeente. Dat gebeurde bijvoorbeeld als nieuwe informatie over verdachten naar boven kwam die voor de andere partij van belang zou kunnen zijn. De nauwe informatie-uitwisseling tussen gemeente en opsporing had volgens alle betrokkenen meerwaarde, zowel voor de opsporing als voor de bestuurlijke aanpak van (faciliteerders van) mensenhandel (Van Gestel & Verhoeven, 2014). Naast dat er in het samenwerkingsconvenant duidelijke afspraken geborgd moeten worden over wanneer in het proces al signalen en informatie gedeeld moeten worden, zal er dus ook sprake moeten zijn van een informele relatie met “korte lijnen” (Salet, 2019). Daarvoor is vertrouwen in elkaar essentieel. Vaak gaat het bij de informatie-uitwisseling namelijk om (privacy)gevoelige informatie of informatie die een strafrechtelijk onderzoek kan frustreren. Het delen van die informatie baat uiteindelijk de aanpak (Salet, 2019).

Bij de samenwerking is ook van belang dat betrokken medewerkers kennis hebben van elkaars bevoegdheden, de (on)mogelijkheden daarvan en waar ze elkaar kunnen aanvullen. Salet (2019) constateert dat politiemensen in veel gevallen sterk gericht zijn op handhaving door middel van het strafrecht en op hun ‘kerntaken’, waardoor zij zich niet altijd bewust zijn van de (on)mogelijkheden van burgemeestersbevoegdheden. Zij zien de uitvoering van deze bevoegdheden vaak niet als iets waar ze bij betrokken hoeven te zijn. Zo schiet de kwaliteit van de informatie bijvoorbeeld in een deel van de gevallen tekort en leggen politiemensen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bestuurlijke bevoegdheden compleet bij gemeenten. Deze terugtrekkende beweging van de politie gaat gepaard met de ontwikkeling dat gemeenten steeds meer taken in de aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit naar zich toe trekken. Zo proberen ze ‘in het gat te springen’ dat de politie laat vallen. Dit biedt de politie echter nog meer gelegenheid taken af te stoten en zich nog sterker te richten op het domein van strafrechtelijke handhaving. In plaats van dat er sprake is van samenwerking en aanvulling, is er dus vaak in steeds sterkere mate sprake van twee aanpakken naast elkaar: de harde repressieve aanpak van gemeenten naast de harde, repressieve aanpak van de politie. Van consensus over de passende rol en het werkkterrein van politie en Nederlandse gemeenten in het veiligheidsdomein lijkt weinig sprake te zijn (Salet, 2019). Er moet dus stilgestaan worden bij welke mogelijkheden beide partijen hebben en waar ze elkaar kunnen ondersteunen en aanvullen in die mogelijkheden. Samen met een goede informatie-uitwisseling wordt er op die manier gezorgd dat de gemeente of politie op tijd betrokken wordt en haar bijdrage kan leveren in een gezamenlijke aanpak.

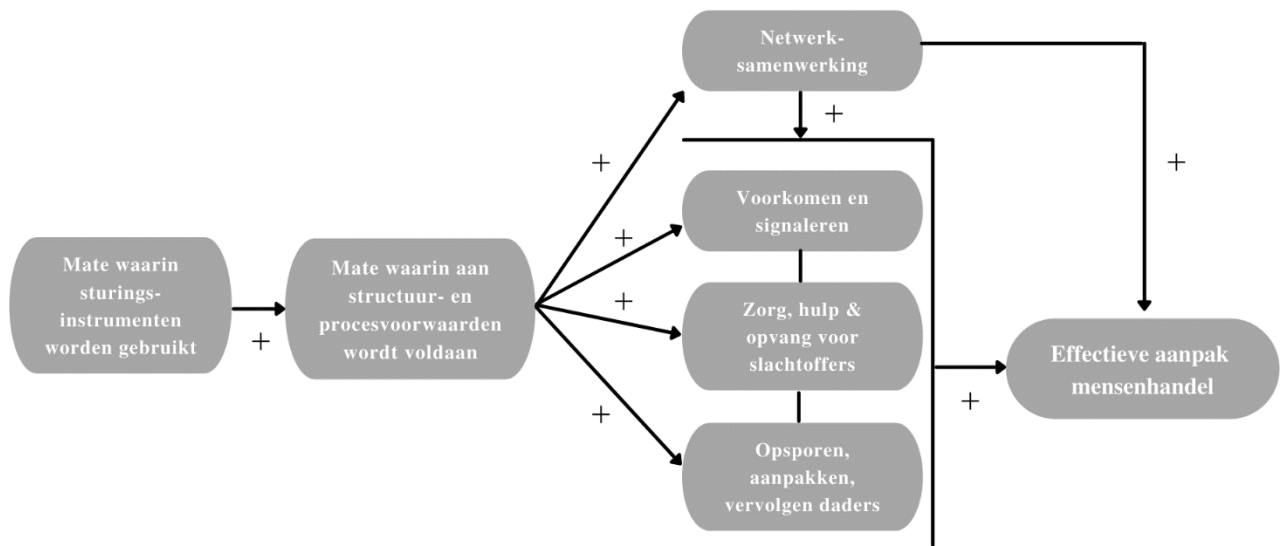
2.6 Conclusie en conceptueel model

Kort samengevat wordt onder het concept “effectieve aanpak van mensenhandel” in dit onderzoek verstaan: “een aanpak waarin mensenhandelpraktijken voorkomen en gesignaleerd worden, zorg, hulp en opvang aan slachtoffers geboden wordt en daders worden opgespoord, aangepakt en vervolgd, waarbij in de aanpak sprake is van een netwerksamenwerking die voldoet aan de voorwaarden van een soepele samenwerking.” Zoals eerder beschreven is “minder slachtoffers dan vorig jaar” geen goede maatstaf voor de effectiviteit van mensenhandelbeleid. Dat komt omdat er geen compleet beeld is van het daadwerkelijke aantal slachtoffers vanwege de clandestiene aard van mensenhandel. Daarom kan er dus ook nooit gesteld worden dat er in een jaar minder slachtoffers zijn dan het vorige. Een andere manier van evalueren is de denkwijze juist omdraaien: als er meer signalen binnen zijn gekomen, slachtoffers ontdekt en daders aangepakt zijn, is dat een teken dat de inspanningen van het beleid hun vruchten hebben afgeworpen. De uitkomst van “een effectieve aanpak” is dan ook dat er meer signalen binnenkomen en daarmee meer slachtoffers en daders ontdekt worden. In tabel 1 worden de voorwaarden en sturingsinstrumenten in een overzicht weergegeven en in figuur 3 schetst het conceptueel model van dit onderzoek.

Tabel 1 Voorwaarden en sturingsinstrumenten op structuur- en procesniveau op een rij

Element	Niveau	Voorwaarden	Sturingsinstrument
Netwerksamenwerking	Structuur	Duidelijkheid en consensus omtrent visie, doel, rol-/taakverdeling, werkterrein, werkwijzen en informatiedeling van en tussen betrokken partijen	Maken van duidelijke afspraken, protocollen (zoals werkproces, privacy en meldroutes) en opstellen van convenanten
		Financieringsstructuur	Afspraken en voorwaarden verbinden aan financiering
			Langere termijncontracten om expertiseopbouw te stimuleren
		Overlegstructuur	Opzetten van overlegstructuren ten behoeve van afstemming en informatiedeling
	Proces	Actief blijven delen van kennis, kunde en informatie	Sturen op vertrouwen
		Regievoerder die aanjager is van de aanpak en netwerk en interorganisatiele besluitvorming leidt	Aanstellen van een netwerkgereguleerder die interactiemanagement voert
		Lerende organisatie	Sturen op kennis- en deskundigheidsbevordering
Voorkomen en signaleren	Structuur	Hoog signaleringsvermogen door middel van getrainde ambtenaren en professionals en voorgelichte en bewuste burgers	Selecteren van organisatie die de voorlichting en training geeft
			Inkopen voorlichtingsmateriaal
			Kwetsbare branches stimuleren om voorlichting te krijgen en training te volgen
			Eis stellen aan gesubsidieerde (zorg)professionals om een training gehad te hebben
		Drempels voor het bemoeilijken van mensenhandel	Verbeteren van organisatieprocessen
	Proces	Doorzetten van signalen naar relevante partijen	Het overeenkomen over en formuleren van een duidelijke meldroute en deze bekendmaken aan zowel directe als indirecte partners
Zorg, hulp en opvang voor slachtoffers	Structuur	Voldoende en kwalitatief (na)zorg-, hulp- en opvangaanbod om adequate zorg op meerdere vlakken te kunnen bieden, te kunnen aansluiten op behoeften en nazorg te kunnen bieden om weerbaarheid te vergroten en herhaald slachtofferschap te voorkomen	Inkopen voldoende zorg
			Stellen van kwaliteitskaders aan gesubsidieerde zorgpartners op het gebied van zorg aan en signalering van slachtoffers mensenhandel

	Proces	Zorg is makkelijk toegankelijk voor slachtoffers	Aanstellen van een zorgcoördinator
Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders	Structuur	Mogelijkheid in gemeentelijke regelgeving en beleid (zoals APV) om bestuurlijke interventies te kunnen plegen rondom mensenhandel en ook gebruikmaken van die bevoegdheden	Regelgeving bekijken en zo nodig aanpassen/aanvullen om als gemeente op te kunnen treden tegen mensenhandelpraktijken
	Proces	Goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging	RIEC-werkgroep en convenant opzetten
			Duidelijke afspraken maken over wanneer in het proces al signalen en informatie gedeeld moeten worden
			Werken aan vertrouwen



Figuur 3 Conceptueel model

De afhankelijke variabele is ‘effectieve aanpak mensenhandel’. Deze is afhankelijk van variabelen: netwerksamenwerking, voorkomen en signaleren van mensenhandel, zorg, hulp en opvang voor slachtoffers en opsporen, aanpakken en vervolgen van daders. De adequate uitvoering van de drie inhoudelijke beleidspunten zijn deels afhankelijk van de mate van een soepele netwerksamenwerking. Hoe meer en soepeler er samengewerkt wordt, hoe beter bepaalde onderdelen van het beleid worden uitgevoerd en daarmee des te effectiever de aanpak. De effectiviteit van alle elementen, inclusief netwerksamenwerking, zijn daarnaast afhankelijk van de mate waarin aan de voorwaarden voor het succesvol uitvoeren van het element wordt voldaan. Onder netwerksamenwerking vallen bijvoorbeeld de voorwaarden regie en actief delen van kennis. Onder voorkomen en signalering bijvoorbeeld het vergroten van de kennis en bewustwording over het thema. De mate waarin de gemeente sturingsinstrumenten gebruikt om te voldoen aan die voorwaarden, heeft een positieve invloed op de mate waarin daaraan voldaan wordt.

Wanneer de elementen van “een effectieve aanpak” worden meegenomen in het beleid van gemeente 's-Hertogenbosch, vervult de gemeente al drie van de vier rollen zoals geformuleerd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en benoemd in het beleid van Oost-Brabant: de gemeente als signaleerder, als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffer en de gemeente als regisseur van de integrale aanpak (netwerksamenwerking). De vierde rol is de gemeente als beleidsmaker. De uitkomst van dit onderzoek legt daar een basis voor.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe de rest van het onderzoek uitgevoerd zal worden.

3 Methodologisch kader

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de methoden die gebruikt worden in dit onderzoek. Allereerst wordt het type onderzoek beschreven. Daarna wordt de dataverzamelmethode uiteengezet, bestaande uit de caseselectie, casekenmerken en interviewdesign en -analyse. Vervolgens worden de centrale concepten uit dit onderzoek gedefinieerd en geoperationaliseerd. Tot slot komen de validiteit en betrouwbaarheid aan bod.

3.1 Type onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. De waarnemingseenheden zijn weliswaar beperkter dan bij kwantitatief onderzoek, maar door de focus op een kleiner aantal waarnemingseenheden wordt er rijkere informatie gegenereerd (Vennix, 2016). Dat is in dit onderzoek nodig om een diepgaander inzicht te krijgen in de vormgeving van een beleid mensenhandel en de samenwerking die daarvoor nodig is. Hiermee wordt getracht tot inzichten te komen teneinde het formuleren van aanbevelingen voor een aanpak voor gemeente 's-Hertogenbosch. Specifieker is er sprake van ontwerpgericht kwalitatief onderzoek. Dit type onderzoek richt zich op het verbeteren van een huidige praktijk of de ontwikkeling van een (relatief) nieuwe praktijk zoals (her)inrichtingen van processen en organisaties of nieuw beleid. De informatie is verzameld aan de hand van literatuurstudie en casestudies. Door middel van literatuurstudie is een basiskader geschetst voor de aanpak van mensenhandel. De casestudie bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden vier gemeenten onderzocht die al ver zijn in de aanpak van mensenhandel (deelvraag 2). Aan de hand van interviews en analyse van beleidsstukken is van elk van de gemeenten in kaart gebracht hoe hun aanpak van mensenhandel is ingericht en hoe de samenwerking eruit ziet. Ook wordt er een overkoepelende analyse gedaan waar verschillen en overeenkomsten terugkomen. Door deze gemeenten te onderzoeken, wordt een beter beeld gecreëerd van hoe een aanpak mensenhandel vormgegeven kan worden in Nederland. Aan de hand van een vooraf opgestelde operationalisatie wordt geanalyseerd of het kader ook in de praktijk wordt gehanteerd en of dat goed werkt. Het onderzoek is daarom ook deels toetsend. Wanneer het theoretisch kader terug te vinden is in de praktijk, is dat een bevestiging om de aanpak voor gemeente 's-Hertogenbosch aan de hand van dat kader vorm te geven. Als dat niet het geval is, wordt waardevolle informatie opgedaan over hoe het ook op een andere manier ingevuld zou kunnen worden. Het tweede onderdeel van het onderzoek is in gemeente 's-Hertogenbosch verricht (deelvraag 3). Ook daar zijn interviews afgenomen en geanalyseerd. Daarnaast is er met de zorgcoördinator een waargebeurde mensenhandelcasus besproken en geanalyseerd op verbeterpunten in het proces en hoe Gemeente 's-Hertogenbosch daar in de toekomst een betere rol in kan spelen. Het doel van die interviews is om achter de lokale situatie en context te komen en bij de respondenten te peilen in hoeverre de bevindingen uit de casestudies in andere gemeenten ook toepasbaar zijn in gemeente 's-Hertogenbosch. De informatie uit de interviews, die inzicht bieden in de context en situatie in gemeente 's-Hertogenbosch, samen met informatie die uit de andere gemeenten en literatuurstudie voortkomen, vormen uiteindelijk een schets voor een passende aanpak voor gemeente 's-Hertogenbosch. Verdere toelichting en meer over de cases volgt onder het kopje dataverzamelmethode.

3.2 Dataverzamelmethode

Om deelvraag 2 en 3 te beantwoorden, zijn er zowel interviews afgenomen in vier andere gemeenten, als binnen gemeente 's-Hertogenbosch. Daarnaast zijn documenten geanalyseerd. In de eerste twee subparagrafen worden de caseselectie en respondentselectie toegelicht. Daarna volgt een beschrijving van het interviewdesign en analyse.

3.2.1 Caseselectie

Omdat mensenhandel een thema is die voor veel gemeenten nieuw is en recentelijk pas op de kaart is gezet, zijn er nog niet veel gemeenten die lokaal mensenhandelbeleid hebben en ervaring hebben in de aanpak. Omdat gemeenten Amsterdam, Assen, Breda en Tilburg al wel een aanpak hebben vormgegeven en al langer actief inzetten op het thema, zijn die gemeenten geselecteerd als cases. Het gaat daarin zowel over de inhoudelijke elementen van het beleid als hoe de samenwerking eruit ziet. Tijdens de interviews in Assen werd duidelijk dat het een regionale aanpak betreft. Alle inspanningen om mensenhandel aan te pakken alsook de casusbehandelingen worden op regionaal uitgevoerd onder leiding van de ketenregisseur. Daarom zal er in de rest van het onderzoek gesproken worden van de Drentse aanpak in plaats van de Assense aanpak.

Voor Amsterdam en Drenthe is gekozen omdat daar al jarenlang is ingezet op het thema mensenhandel, waarbij al veel regelingen zijn opgetuigd, zoals convenanten en lokale meldpunten. Ook op het gebied van zorg is er al veel geregeld. Gemeente Amsterdam is van de geselecteerde cases de enige die de aanpak al op papier heeft staan in beleid. Gemeenten Tilburg en Breda zijn minder lang bezig met de aanpak maar hebben zich de afgelopen twee jaar intensief ingezet rondom het thema. Voor deze gemeenten is gekozen omdat deze vergelijkbaar zijn met gemeente 's-Hertogenbosch in grootte, stedelijkheid en ligging (zelfde provincie). Daarom is de kans groot dat er daar ongeveer dezelfde problematiek speelt en kan het in die zin als voorbeeld dienen voor zowel de inhoudelijke aanpak als voor het betrekken van dezelfde regionale partners. Tijdens de gesprekken en het coderen viel op dat de visie en aanpak in Tilburg en Breda veel overeenkomen. Dat kan verklaard worden omdat deze twee gemeenten in dezelfde regionale eenheid (Zeeland- West-Brabant) en Veiligheidsregio (Midden- en West-Brabant) zitten. Ook vallen ze onder dezelfde ketenregisseur mensenhandel. De ketenregisseur stelt een actieprogramma op voor de regio, dus Breda en Tilburg gebruiken dezelfde actiepunten. Om onnodige herhaling tegen te gaan, zullen deze twee gemeenten daarom samen besproken worden.

Er is daarnaast gekozen voor gemeenten uit verschillende regio's, omdat deze meer informatie kunnen geven over hoe zaken in hun regio geregeld zijn. Door middel van deze diverse informatie wordt niet alleen georiënteerd op een gemeentelijke aanpak, maar wordt ook bekeken hoe regionale structuren en partners ingezet kunnen worden in een integrale aanpak.

Nadat in de vier cases informatie is opgehaald, moet deze nog omgezet worden in de lokale context. De situatie, zoals positionering van bepaalde actoren en nodige focus op een bepaalde uitbuitingsvorm, kan in gemeente 's-Hertogenbosch bijvoorbeeld verschillen. De informatie uit de casestudies zal daardoor wellicht niet geheel toepasbaar zijn op gemeente 's-Hertogenbosch. Ook zal onderzocht worden hoe de samenwerking er in 's-Hertogenbosch uit moet zien en welke partners daarin betrokken kunnen worden.

In tabel 2 worden vergelijkende statistieken weergegeven van zowel de vier geselecteerde gemeenten, als gemeente 's-Hertogenbosch. Dit om bevindingen eventueel in perspectief te kunnen plaatsen in de analyse. Provincie Drenthe is meegenomen omdat er voor alle gemeenten in Drenthe hetzelfde lokaal beleid wordt geschreven. Drenthe is meegenomen omdat Assen, als hoofdstad en de meest stedelijke stad van de gemeente, geen goed beeld geeft van heel Drenthe en daarmee dus mogelijk geen goede context geeft van het beleid.

Tabel 2 Vergelijkende statistieken cases (CBS, 2021)

	Inwoners- tal	Inwoners met migratieachtergrond in %	Stedelijkheids- score	Aantal inwoners per km3
Amsterdam	873 338	55.5%	Zeer sterk stedelijk	5 273
Breda	184 126	24.2%	Sterk stedelijk	1 464
Drenthe	494 760	10.4%	Weinig stedelijk	188
Tilburg	221 947	28.5%	Zeer sterk stedelijk	1 892
's-Hertogenbosch	155 490	20.8%	Sterk stedelijk	1 410

Het inwonersaantal en aantal inwoners per km³ zijn weergegeven om een beeld te geven van de grootte en bevolkingsdichtheid in de gemeente. De stedelijkheid is gecategoriseerd in vijf klassen. Amsterdam en Tilburg zijn zeer sterk stedelijk (omgevingsadressendichtheid van 2500 of meer). Assen, Breda en 's-Hertogenbosch zijn sterk stedelijk (omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500). Met een omgevingsadressendichtheid van 825 is Drenthe weinig stedelijk. Dit kan invloed hebben op de focus van het beleid.

Hoewel de meeste meldingen van mensenhandel meisjes betreffen met de Nederlandse nationaliteit (Nederlands Jeugdinstituut, 2021), zijn mensen met een migratieachtergrond over het algemeen meer vatbaar voor arbeidsuitbuiting omdat een deel van deze mensen niet op de hoogte is van arbeidsvoorwaarden in Nederland. Het aantal en percentage met een migratieachtergrond is daarom weergegeven omdat ook dit context kan bieden aan de eventuele focus van gemeentelijk beleid.

Verder kan de leeftijds- en geslachtssamenstelling in een gemeente kunnen invloed hebben op de omvang van uitbuiting. Een groot deel van de gemelde slachtoffers is namelijk jonger dan 23 jaar (gemiddeld 40 procent van de gemelde slachtoffers tussen 2015-2019) en de meeste slachtoffers zijn vrouwelijk (Nederlands Jeugdinstituut, 2021). De leeftijdsgroepen en geslacht zijn echter uit de tabel gelaten omdat dit voor alle vijf de gemeenten ongeveer hetzelfde percentage bedraagt. Voor elk van de gemeenten en Drenthe geldt namelijk dat rond 51% vrouw is en rond 27% van de inwoners jonger dan 25 jaar. Dat wijkt niet af van het landelijk gemiddelde, met 50,3% vrouwen en 28% van de inwoners jonger dan 25 jaar. De focus in beleid tussen de verschillende gemeenten zal dus niet verklaard kunnen worden door middel van buitengewone percentages van leeftijdsgroepen en geslacht.

3.2.2 Respondentselectie

Het doel was om in het eerste deel van het onderzoek (deelvraag 2) van elk van die vier gemeenten de drie belangrijke spelers in de aanpak te interviewen: 1) de aandachtsfunctionaris binnen de gemeentelijke organisatie 2) de zorgcoördinator en 3) de ketenregisseur. De AF binnen de gemeente kan meer vertellen over de inhoud en het opstellen van het beleid, alsook de rol van de gemeente in de aanpak. De zorgcoördinator weet meer over de zorgkant en heeft verder veel kennis over en contact met partners. De ketenregisseur brengt op zijn beurt weer nieuwe inzichten omdat deze zich vooral richt op het verbinden van partners en het zoeken van samenwerkingsverbanden met zowel regionale en lokale partijen. Aan het eind van elk interview is gevraagd of er relevante beleidsstukken, convenanten en andere documenten rondom mensenhandel zijn.

Ook in 's-Hertogenbosch is gesproken met deze sleutelfiguren. Omdat het onderzoek uiteindelijk tracht een aanpak voor 's-Hertogenbosch te schetsen, zijn meer dan de drie sleutelfiguren geïnterviewd. Er zijn aanvullende sleutelfiguren in de aanpak gesproken zoals AVIM, de aandachtsfunctionaris van de Sociale Wijkteams, de voormalige zorgcoördinator (die tot voor kort zorgcoördinator was) en meer. Zij kunnen de informatie van de andere gemeenten aanvullen en/of corrigeren naar de Bossche context en meer informatie geven over bestaande faciliteiten en regelingen waarop aangehaakt kan worden voor de aanpak van mensenhandel. Ook hebben zij meer kennis over passende partners in de aanpak en hoe de samenwerking in 's-Hertogenbosch beter ingericht kan worden. De resultaten en analyse van deelvraag 2 staan in hoofdstuk 5 en van deelvraag 3 in hoofdstuk 6. In tabel 3 is weergegeven welke sleutelpersonen per gemeente zijn geïnterviewd.

Tabel 3 Overzicht interviews en documenten

Case	Geïnterviewde	Document
Amsterdam*	• Aandachtsfunctionaris, ketenregisseur en adviseur aanpak mensenhandel en mensensmokkel • Aandachtsfunctionaris, beleidsadviseur mensenhandel en prostitutie onderwijs, jeugd en zorg	• Getekende raadsbrief Amsterdamse aanpak mensenhandel (lees: beleid) • Toelichting op aanpak mensenhandel
Drenthe	• Aandachtsfunctionaris gemeente Assen • Ketenregisseur • Zorgcoördinator	• Jaarrapportage aanpak mensenhandel 2019 • Integraal Veiligheidsbeleid 2020 • Vernieuwd prostitutiebeleid • Samenwerkingsconvenant Mensenhandel • Privacyprotocol convenant
Breda	• Aandachtsfunctionaris • Zorgcoördinator • Ketenregisseur Zeeland- West-Brabant (zelfde als Tilburg)	
Tilburg	• Zorgcoördinator en aandachtsfunctionaris • Ketenregisseur Zeeland- West-Brabant en specialist veiligheid (mensenhandel en prostitutiebeleid)	• Vernieuwd prostitutiebeleid Tilburg
's-Hertogenbosch	• Aandachtsfunctionaris mensenhandel vanuit domein Veiligheid en juridisch beleidsadviseur OOV • Aandachtsfunctionaris Sociale Wijkteams en lid expertgroep mensenhandel	• Beleid Mensenhandel Oost-Brabant • Zorgconvenant Mensenhandel

	• Zorgcoördinator mensenhandel Noordoost-Brabant • Voormalig zorgcoördinator mensenhandel en projectleider mensenhandel en prostitutie • Ketenregisseur Oost-Brabant • Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling Den Bosch, met thema mensenhandel in portefeuille • Procesregisseur Zorg- en Veiligheidshuis • Senior tactische opsporing en coördinator PCT AVIM	
--	---	--

* Er zijn twee AF's: AF Zorg en AF Openbare orde en Veiligheid. Er is nog geen regionale ketenregisseur maar AF OOV is de regievoerder van de Amsterdamse aanpak. Hij bekleedt dan ook de rol die in dit onderzoek "netwerkregisseur" wordt genoemd. De zorgcoördinator geeft aan niet mee te doen aan onderzoeken. Hiervoor is gecompenseerd door AF Zorg te spreken, die ook veel weet op het gebied van zorg voor slachtoffers.

3.2.3 Interviewdesign en analyse

Dit onderzoek maakt gebruik van semigestructureerde interviews. Het doel ervan is om de respondenten zo veel mogelijk zelf te laten vertellen over hun ervaringen en hun beleid, om niet te erg te sturen op het opgestelde kader uit de literatuur. Het kan namelijk zo zijn dat andere gemeenten hun beleid anders hebben ingestoken en daar kan van geleerd worden. Anders dan bij gestructureerde interviews, staan de vragen niet stevast. Zo kan er bijvoorbeeld doorgevraagd worden als de respondent iets bruikbaar vertelt of als er niet helemaal begrepen is wat de respondent bedoelt. Hiermee wordt meer en gedetailleerde informatie verkregen. Omdat het verkennende gesprekken zijn, is een topiclijst gehanteerd om het gesprek te voeren. Omdat verschillende respondenten liever van tevoren wilden weten welke vragen er gesteld zouden worden, zijn er toch een aantal vragen opgeschreven. Hierbij is vermeld dat de vragen niet op die manier worden afgenomen en het meer een gesprek wordt waar de respondent zelf vertelt. De vragen dienen dus alleen om een beeld te schetsen voor de respondent wat allemaal interessant is om te weten voor dit onderzoek. De topiclijsten voor zowel de casestudie in andere gemeenten als in 's-Hertogenbosch zijn te vinden in bijlage 1.

De interviews worden woordelijk getranscribeerd en gecodeerd aan de hand van de operationalisatie. Ook de ter beschikking gestelde documenten worden gecodeerd. Voor het coderen wordt de software Atlas.ti gebruikt. Door te coderen wordt de grote hoeveelheid tekst aan interviews en documenten overzichtelijker gemaakt en wordt de bruikbare informatie meegenomen in de analyse. Door middel van Atlas.ti worden codes nog overzichtelijker en kunnen verbanden makkelijker gelegd worden. Ook kunnen citaten gemarkeerd en teruggevonden worden.

Naast interviews en documentenanalyse, is er een aanvullende dataverzamelmethode gebruikt. Samen met de zorgcoördinator van 's-Hertogenbosch is een waargebeurde casus van criminele uitbuiting besproken en geanalyseerd. In die casus is geanalyseerd op knelpunten in het proces en waar de gemeente in het proces mogelijk een betere en/of grotere rol kan spelen om dergelijke cases in de toekomst beter te laten verlopen. Hiervoor is gekozen omdat aan de hand van een waargebeurde casus, een beter beeld kan ontstaan in welke processen nog niet soepel verlopen en welke partijen daar allemaal in kunnen bijdragen.

3.3 Operationalisatie

Het concept dat in dit onderzoek centraal staat is *effectieve aanpak van mensenhandel*. De stipulatieve betekenis van dit concept luidt als volgt: “Een aanpak waarin mensenhandel voorkomen en gesignaleerd wordt, zorg, hulp en opvang aan slachtoffers geboden wordt, en daders worden opgespoord, aangepakt en vervolgt, waarbij in de aanpak sprake is van een netwerksamenwerking die voldoet aan de voorwaarden van een soepele samenwerking.” De uitkomst van de effectieve aanpak is uiteindelijk dat er meer cases naar boven komen zodat de verborgen aard van het delict steeds meer onthuld wordt, waardoor meer slachtoffers geholpen kunnen worden en meer daders ontdekt worden. Zoals eerder aangegeven kan de daadwerkelijke effectiviteit door de verborgenheid van het delict mogelijk niet geheel in beeld gebracht worden.

In tabel 3 is de operationalisatie weergegeven. In de eerste kolom staat het centrale concept. Deze is gesplitst in de elementen waaruit het concept bestaat. Daarnaast is de stipulatieve definitie van deze elementen opgeschreven. In de vierde en vijfde kolom zijn de elementen uitgewerkt in dimensies die bestaan uit de voorwaarden van het element, waarbij onderscheid gemaakt is tussen structuur- en procesniveau. De dimensies zijn uiteindelijk uitgewerkt in codes, die het concept meetbaar maken en waarin de sturingsmogelijkheden voor gemeenten terugkomen. Deze codes zullen gebruikt worden om de transcripten van de interviews te analyseren. De tabel waar de operationalisatie schematisch is weergegeven, is te vinden op de volgende pagina.

Tabel 4 Operationalisatie van afhankelijke variabele "effectieve aanpak van mensenhandel"

Concept	Elementen	Stipulatieve definitie	Niveau	Dimensies	Codes
Effectieve aanpak van mensenhandel	Netwerk-samenwerking	Samenwerking rondom de aanpak van mensenhandel waarbij meerdere actoren uit verschillende sectoren betrokken zijn, eigen visies en belangen hebben en tegelijkertijd afhankelijk zijn van elkaar in de samenwerking	Structuur	Duidelijkheid en consensus omtrent visie, doel, rol-/taakverdeling, werkterrein, werkwijzen en informatiedeling van en tussen betrokken partijen	Visie Ambitie Doel(stelling) Taak-/rolverdeling Verantwoordelijkheid Afspraken Convenant Protocol Procesbeschrijving Betrokken partners Afhankelijkheid Belangen
				Financieringsstructuur	Financieringsafspraken Subsidieafspraken Subsidievoorwaarden Kwaliteitskaders Contractduur
				Overlegstructuur	Soort overleg Frequentie van het overleg Structureel Niet-structureel Overlegpartners Afstemming
			Proces	Actief blijven delen van kennis, kunde en informatie	Informatiedeling Kennisdeling Informeel relatie Korte lijnen Elkaar kennen Elkaar weten te vinden Elkaar kunnen bereiken Vertrouwen

					Overlegstructuur
				Netwerkgeregisseur	Aanjager/trekker aanpak Verbinden partijen Verbeteren interactie tussen partners Bemiddeling van interorganisatorische beleidsvorming Verbeteren wederzijdse perceptie Introduceren nieuwe actoren Introduceren nieuwe (in)formele regels in de samenwerking Sturing netwerk
				Lerende organisatie	Kennisbevordering Deskundigheidsbevordering Blijven leren en kennis delen Experiment Onderzoek Pilot Field lab Herhalen trainingen
	Voorkomen en signaleren van mensenhandel	Werken aan bewustwording, kennisvergroting en het opwerpen van barrières om mensenhandel te kunnen signaleren en voorkomen	Structuur	Hoog signaleringsvermogen door middel van getrainde ambtenaren en professionals en voorgelichte en bewuste burgers	Type voorlichting Type training Voorlichtingsdoelgroep Trainingsdoelgroep Voorlichtingsorganisatie Voorlichtingsmateriaal Kwaliteitskaders/eisen aan professionals en ambtenaren Stimuleren kwetsbare branches om voorlichting en training te volgen

					Type branche
				Drempels voor het bemoeilijken van mensenhandel	Werving Entree Identiteit Vervoer Huisvesting Financiële stromen Type drempel Verbetering organisatieproces
			Proces	Doorzetten van signalen naar relevante partijen	Meldroute Meldpunt Signaalkaarten
			Structuur	Voldoende en kwalitatief (na)zorg-, hulp- en opvangaanbod om adequate zorg op meerdere vlakken te kunnen bieden, te kunnen aansluiten op behoeften en nazorg te kunnen bieden om weerbaarheid te vergroten en herhaald slachtofferschap te voorkomen	Zorgaanbod en -inkoop Kwaliteitskaders Onderdak en veiligheid Medische zorg Psychologische hulp Economische ondersteuning Juridische ondersteuning Hulp met aangifte Persoonlijke behoeften slachtoffer Voorlichting en training aan slachtoffers Verbinding zorg en veiligheid
	Bieden van zorg, hulp en opvang voor slachtoffers	Ervoor zorgen dat slachtoffers de nodige hulp, (na)zorg en opvang kunnen krijgen, waarbij herhaald slachtofferschap zo veel mogelijk voorkomen wordt			

			Proces	Zorg is makkelijk toegankelijk voor slachtoffers	Zorgcoördinator
	Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders	Het inzetten van bevoegdheden door de gemeente, de opsporingsdiensten en vervolging, waarbij duidelijk is wat de (on)mogelijkheden van elkaars bevoegdheden zijn en waar ze elkaar kunnen aanvullen	Structuur	Mogelijkheid in gemeentelijke regelgeving en beleid (zoals APV) om bestuurlijke interventies te kunnen plegen rondom mensenhandel en ook gebruikmaken van die bevoegdheden	Type bevoegdheden en instrumenten Inzet bestuurlijke instrumenten
			Proces	Goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging	Samenwerking en aanvulling tussen bestuursrecht en strafrecht RIEC-convenant Taak-/rolverdeling Informeel relatie Korte lijnen
	Uitkomst effectieve aanpak	De samenwerking verloopt goed en het delict wordt minder verborgen		Er worden meer slachtoffers gesignaleerd Er worden meer daders geïdentificeerd De samenwerking verloopt goed	Geboekte resultaten Tevredenheid over de samenwerking De inzet van een organisatie is zichtbaar voor andere partijen

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Een manier om de kwaliteit van een onderzoek te beoordelen, is door te kijken naar de validiteit. Hierbij wordt bepaald in welke mate een onderzoek vrij is van systematische fouten (Verhoeven, 2014). Hoe minder systematische fouten, hoe meer de resultaten een afspiegeling zijn van de werkelijkheid. Er zijn twee soorten validiteit: interne en externe validiteit. Bij interne validiteit gaat het over de mogelijkheid om de juiste conclusies te trekken, door te meten wat je daadwerkelijk wil meten. Om de interne validiteit te vergroten wordt de analyse van de interviews naar alle respondenten verstuurd. Zij krijgen de kans om aan te vullen of te corrigeren waar hun informatie niet goed is geïnterpreteerd of beschreven. Op die manier worden interpretatiefouten eruit gehaald en is de meting zuiverder. Ook wordt de interne validiteit vergroot door methodentriangulatie (zowel literatuurstudie als interviews) en datatriangulatie (interviews, beleidsdocumenten, casusanalyse). Door het combineren van verschillende soorten informatie, zijn de conclusies niet slechts afhankelijk van wat de respondenten kunnen vertellen. Andersom wordt informatie uit de wetenschap getoetst aan en aangevuld door informatie uit de praktijk.

Externe validiteit betreft de mate waarin onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn over de gehele populatie. De externe validiteit (generaliseerbaarheid) is niet heel hoog omdat er bij kwalitatief onderzoek geen sprake is van een grote populatie waarmee uitspraken gegeneraliseerd kunnen worden. Er is getracht de externe validiteit te verhogen door de interne validiteit te waarborgen en in elke gemeente dezelfde functionarissen te spreken en dezelfde type documenten te verzamelen. Daarnaast zijn er verschillende soorten gemeenten meegenomen in het onderzoek. Er zijn gemeenten uit drie verschillende provincies en vier verschillende regio's onderzocht. Ook verschillen de gemeenten in grootte en stedelijkheid, wat de resultaten wellicht meer generaliseerbaar maakt voor Nederlandse gemeenten.

Als het gaat om betrouwbaarheid, wordt de herhaalbaarheid en nauwkeurigheid besproken. De herhaalbaarheid van dit onderzoek wordt vergroot door in deze methodensectie zo precies mogelijk te beschrijven hoe het onderzoek is uitgevoerd. De herhaalbaarheid wordt verlaagd omdat er géén gebruik is gemaakt van strikt gestructureerde interviews met vooraf opgestelde vaste vragen. Daarvoor is gekozen omdat de respondenten op die manier zoveel mogelijk eigen input konden leveren voor het vormen van mensenhandelbeleid. Dat gaat wel ten koste van de herhaalbaarheid. Om ervoor te zorgen dat er nauwkeurig onderzoek wordt gedaan, zijn de personen die geïnterviewd worden, zorgvuldig uitgekozen. Er is een duidelijke caseselectie en respondentselectie gemaakt en uitgelegd waarom voor hen gekozen is. Ook zijn alle interviews opgenomen met een audiorecorder en woord voor woord uitgetypt zodat alle belangrijke zaken meegenomen worden in de analyse.

4 Resultaten en analyse cases

Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 2 centraal: “Hoe ziet de aanpak van andere Nederlandse gemeenten eruit en hoe verschillen/komen ze overeen met elkaar?” Hiertoe zijn de transcripten van interviews en documenten geanalyseerd van Amsterdam, Tilburg, Breda en Drenthe. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de invulling van de structuur- en procesvoorwaarden per gemeente, mocht aan deze voorwaarden worden voldaan. Vervolgens wordt per gemeente de aanpak beschreven en geanalyseerd op de elementen, voorwaarden en sturingsinstrumenten van een aanpak mensenhandel. Aan het eind volgt een overkoepelende analyse waarin een vergelijking gemaakt wordt tussen de vier aanpakken en worden deze zo mogelijk gecontextualiseerd. Ook worden de best practices en de moeilijkheden die gemeenten ervaren in de aanpak beschreven.

4.1 Overzicht gemeentelijke aanpakken

Om een introductie te geven in de aanpak van verschillende gemeenten zijn in tabel 4 de belangrijkste zaken uit de aanpakken weergegeven. De respondenten kregen de kans om vrij hun aanpak en beleid te beschrijven. Opvallend is dat in elke case de vier elementen van een effectieve aanpak terugkwamen: netwerksamenwerking, voorkomen en signaleren, zorg, hulp en opvang voor slachtoffers en het opsporen, aanpakken en vervolgen van daders. Ook komen de meeste structuur- en procesvoorwaarden terug in de aanpak, ondanks dat daar niet op gestuurd is tijdens de interviews. Daarom zal de beschrijving en de analyse van de aanpakken ook volgens dat kader gestructureerd worden. Op basis van deze specifieke cases kan dus gesteld worden dat het kader en de voorwaarden die in de theorie geschetst zijn, in de praktijk ook worden gehanteerd. De gemeenten vullen die voorwaarden echter niet allemaal hetzelfde in en sturen er anders op. De invulling van de aanpak zal in de volgende paragrafen uitgebreider worden besproken.

Tabel 5 Overzicht aanpakken cases

	Voorwaarde		Amsterdam	Breda	Drenthe	Tilburg
Algemene informatie	Start inzet op mensenhandel		Ten minste sinds 2007	2019	2016	2018
	Belangrijkste actoren in de aanpak		-Gemeente: AF OOV en AF Zorg -Voorlichtingsorganisaties zoals Qpido en Fairwork -Zorgcoördinator -ACM -Veilig Thuis -Jongerenorganisaties -RIEC-partners: gemeente, politie, AVIM, OM, ISZW, Belastingdienst (BD), IND en UWV	-Gemeente: AF -Ketenregisseur Zeeland en West-Brabant -Zorgcoördinator -Voorlichting (alleen baliepersoneel): Fairwork en VNG -AVIM en ISZW -Zorgpartners Zorg- en Veiligheidshuis -CoMensha -Secundaire melders: hulpverlening, medische zorg, asiel/vrijwilligers-organisaties, woningbouw, horeca, burgers	-AF's gemeenten -Ketenregisseur Drenthe -Zorgcoördinatoren -RIEC-partners: gemeente, politie, OM, BD en ISZW	-AF en zorgcoördinator (zelfde persoon) -Ketenregisseur Zeeland en West-Brabant -Zorgpartners Zorg- en Veiligheidshuis -BIT en PCT -RIEC-werkgroep: gemeente, AVIM, OM, ISZW, BD
Structuur	Duidelijkheid omtrent visie en doelen, rol-/taakverdeling, werkwijzen en informatiedeling van en tussen betrokken partijen		-Convenant Casuïstiekoverleg Mensenhandel 18-/18+ -RIEC-convenant -Beleid Aanpak Mensenhandel Amsterdam	-Data protection impact assessment (privacyprotocol/convenant) -Procesbeschrijving (lokaal) -Actieprogramma "Geen plaats voor mensenhandel" (regionaal) -RIEC-convenant	-Jaarevaluatie met doelen voor aankomend jaar -Convenant onder Zorg- en Veiligheidshuis -RIEC-convenant -Beleid Mensenhandel nog in de maak	-Actieprogramma "Geen plaats voor mensenhandel" (regionaal) -Convenant onder Zorg- en Veiligheidshuis -RIEC-convenant
	Financieringsstructuur/strategie		Langere contracttermijnen en 'steady' subsidieflow om expertiseopbouw te stimuleren	Nog niet echt een financieringsstrategie omdat ze nu vooral bezig zijn met het opzetten van de basis van de aanpak.	[Onbekend]	[Onbekend]
	Overleg-structuur	Signaal/casus-overleg	Casuïstiekoverleg Mensenhandel 18-/18+ Deelnemers: Gemeente, ACM, Veilig Thuis, Qpido, aantal jeugdzorginstellingen en jongerenwerk, AVIM	Is er nog niet. Zijn ze mee bezig. Wel is er informeel even afstemming tussen AF, zorgcoördinator en AVIM als dat nodig is.	Triageoverleg Deelnemers: zorgcoördinator, ketenregisseur, AVIM	[Onbekend]

		Opsporings-overleg	RIEC-overleg Deelnemers: gemeente, politie, OM, ISZW, BD, IND, UWV	RIEC-overleg Deelnemers: gemeente, AVIM, ISZW, OM.	RIEC-overleg Deelnemers: gemeente, AVIM, ISZW, OM, BD, douane	BIT-overleg RIEC-overleg Deelnemers: gemeente, AVIM, ISZW, OM, BD
		Algemeen overleg	-Subdriehoek Mensenhandel en Prostitutie (lokaal) Deelnemers: gemeente (waaronder AF OOV en Zorg), politie, ISZW, OM en adviseurs Kernteam Prostitutie. -Regionale Tafel Mensenhandel (regionaal) Deelnemers: gemeenten in de regio -Zorgcoördinatoren-overleg (landelijk)	-Anna-overleg (regionaal) Deelnemers: zorgcoördinatoren, OM en AVIM -Overleg andachtsfunctionarissen (regionaal) -Zorgcoördinatoren-overleg (landelijk)	-Werkgroep Mensenhandel Deelnemers: zorgcoördinatoren, ketenregisseur, drie afgevaardigden gemeenten -Zorgcoördinatoren-overleg (landelijk) -Ketenregisseur overleg (landelijk)	Zie Breda
	Signaleringsvermogen		-(Zorg)professionals en ambtenaren (blijven) trainen -Voorlichten burgers over \ mensenhandel (gemeente organiseert bv. Week tegen Mensenhandel) -Weerbaar maken jongeren voor uitbuiting -Agenderen van het thema bij kwetsbare branches en hen stimuleren trainingen te volgen -Deelname certificeringssysteem hotels 'No Place for Sex Trafficking'.	-(Zorg)professionals en ambtenaren trainen -Voorlichten burgers over mensenhandel (gemeente organiseert samen met gemeente Tilburg bv. Week tegen Mensenhandel)	-(Zorg)professionals en ambtenaren (blijven) trainen	Zie Breda -Website “ditisookmensenhandel” om men laagdrempelig voor te lichten
	Drempels voor het bemoeilijken van mensenhandel (voorkomen)		Internationale samenwerking: -Samenwerking met field lab Lovitura voor grensoverschrijdende mensenhandelnetwerken	-Duidelijke regels en controles voor vergunning escortservice en andere prostitutiebedrijven -Extra goed opletten bij BRP en RNI loket.	-Verbeteren prostitutiebranche: vernieuwd prostitutiebeleid (Assen)	-Verbeteren prostitutiebranche: vernieuwd prostitutiebeleid om positie prostitué(e)s te versterken en regelmatig

		-Voorzitterschap werkgroep mensenhandel van European Forum for Urban Security ten behoeve van gezamenlijk opwerpen van drempels			uitvoeren van controles op illegale prostitutie -“Bezig zijn” met de aanpak mensenhandel vormt volgens respondenten al een drempel op zich
	Voldoende en kwalitatief (na)zorg-, hulp- en opvangaanbod om herhaald slachtofferschap te voorkomen	Ja. Amsterdam Coördinatiepunt Mensenhandel: groot deel van zorg-, hulp- opvang en nazorg onder één dak. Zo nodig cliënten doorverwijzen naar specialistische hulp	Zorgcoördinator momenteel bezig met zorgkaart om hiaten te ontdekken in zorg en zo goed mogelijk aanbod te creëren	Ja. Veel verschillende organisaties waarnaar de zorgcoördinator kan verwijzen.	Ja. Veel verschillende organisaties waarnaar de zorgcoördinator kan verwijzen.
	Gemeentelijke regelgeving en beleid biedt mogelijkheid om bestuurlijke interventies te plegen rondom mensenhandel en gemeente maak gebruik van die bevoegdheden	Ja. Gebruikmaken van bevoegdheden in afstemming met RIEC-partners	Vinden ze nog lastig. Gemeente kan vooral iets doen als het gaat om verstoring openbare orde en dat is moeilijk te bewijzen als het bijvoorbeeld gaat om uitbuiting ergens binnen. Kunnen vaak alleen iets op gebied van illegale prostitutie of overbewoning.	Ja (in Assen pas nog aanpassing gedaan). Gebruikmaken van bevoegdheden in afstemming RIEC-partners	Ja. Gebruikmaken van bevoegdheden in afstemming met RIEC-partners
Proces	Actief blijven delen van kennis, kunde en informatie	-A.d.h.v. bovenstaande structurele overleggen	-A.d.h.v. bovenstaande structurele overleggen -Prominent in Breda en Tilburg: heel veel contact en samenwerking met andere gemeenten in de regio om samen kennis, kunde en informatie te delen en elkaar te versterken door krachten te bundelen	-A.d.h.v. bovenstaande structurele overleggen -Veel persoonlijk en laagdrempelig contact waardoor er vertrouwen in elkaar bestaat en informatiedeling wordt bevorderd	-Zie Breda -Website gemaakt “ditisookmensenhandel.nl” om men laagdrempelig op de hoogte te houden van laatste trends/nieuwsberichten
	Er is een persoon aangewezen die netwerkregie voert	Geen formele regievoerder. AF OOV van de gemeente fungeert als soort netwerkregisseur voor Amsterdam (lokaal)	Geen lokale regievoerder (netwerkregisseur) maar ketenregisseur Zeeland West-Brabant voert ketenregie op regionaal niveau	Ketenregisseur Drenthe speelt een verbindende en aanjagende rol en voert regie zoals beschreven bij een netwerkregisseur (in het theoretisch kader)	Op lokaal niveau zijn ketenregisseur (gepositioneerd bij Tilburg) en AF (tegelijkertijd zorgcoördinator) trekker van de aanpak.

	Lerende organisatie	Komt prominent terug in Amsterdam. -Gemeente initieert en participeert in lokale, regionale, landelijke en internationale onderzoeken -Deelname en voorzitterschap in werk- en expertgroepen -Samenwerkingen met field labs -Continue blijven trainen en voorlichten ten behoeve van kennis- en deskundigheidsbevordering	Kwam niet echt naar voren in de interviews	-Investeren in kennis sleutelfiguren: ketenregisseur en zorgcoördinatoren hebben post-HBO Mensenhandel gedaan en komen twee of drie keer per jaar samen met de deelnemers om expertise uit te wisselen	Zie Breda
	Doorzetten van signalen naar relevante partijen	-Interne meldroute: melden bij AF OOV -Alle meldingen die partners krijgen besproken in Casuïstiekoverleg	-Interne meldroute: melden bij AF -Casusoverleg -Voorlichten zorgpartners over informatiedeling met strafrechtketen	-Interne meldroute gemeente: melden bij AF. Signaal gaat naar ketenregisseur en behandelt het in triage-overleg	-Meldroute voor iedereen: melden bij AF Gemeente (zorgcoördinator) -Casusoverleg -Voorlichten zorgpartners over informatiedeling met strafrechtketen
	Zorg is makkelijk toegankelijk voor slachtoffers	-Zorgcoördinator aangesteld	-Zorgcoördinator aangesteld	-Zorgcoördinatoren aangesteld	-Zorgcoördinator aangesteld
	Goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging	-RIEC-werkgroep	-Veel vertrouwen en vroege informatiedeling tussen AVIM en zorgcoördinator en gemeente	-RIEC-werkgroep	-BIT en RIEC-werkgroep
Uitkomst		87 meldingen en 62 opgevangen slachtoffers in 2019 [Informatie over andere jaren onbekend]	[Onbekend]	24 signalen behandeld in 2019, 34 signalen in 2020	50 slachtoffers in beeld en toegeleid naar zorg in 2020 [Informatie over andere jaren onbekend]

4.2 De aanpak in Amsterdam

Gemeente Amsterdam is al jaren (ten minste vanaf 2007) bezig met het aanpakken van mensenhandel. Omdat de aanpak al grotendeels vorm heeft gekregen uit de jaren dat de gemeente ermee bezig was, is Amsterdam één van de eerste gemeenten die het beleid op papier heeft kunnen zetten. In deze paragraaf wordt de aanpak van Amsterdam verder uitgewerkt en geanalyseerd. Er wordt aandacht besteed aan de structuur- en procesvoorwaarden per element van de aanpak en aan hoe Gemeente Amsterdam die invult en erop stuurt. Daarna wordt overkoepelend bekeken wat opvallend is aan de Amsterdamse aanpak en wordt er stilgestaan bij de vraag of de aanpak effectief is.

4.2.1 Analyse structuur- en procesvoorwaarden en sturing

Netwerksamenwerking

Structuur

Op structuurniveau is het belangrijk dat er duidelijkheid en consensus is omtrent visie, doel, rol-/taakverdeling, werkkerrein, werkwijzen en informatiedeling van en tussen betrokken partijen. Omdat niet alle partners in de aanpak geïnterviewd zijn, kan daar niet met zekerheid een conclusie over getrokken worden. Wel is het zo dat de geïnterviewden konden vertellen over de betrokken partners en hun taken, wat een teken kan zijn dat de rollen en taken van de verschillende partners in ieder geval voor de gemeente duidelijk is. Ook is er gestuurd op duidelijkheid door doelen, afspraken en werkwijzen vast te leggen. Zoals in het ‘Convenant Casuïstiekoverleg Mensenhandel 18-/18+’, het RIEC-convenant en het gemeentelijk beleid.

Eén of meerdere overlegstructuren is ook een voorwaarde voor een netwerksamenwerking. Op casusniveau wordt er al ruim vier jaar overlegd in het Casuïstiekoverleg Mensenhandel. Dit overleg richt zich op het vergemakkelijken van de informatie-uitwisseling tussen straf- en zorgorganisaties over (mogelijke) slachtoffers en daders van mensenhandel. De ondertekenden zijn het ACM, Veilig Thuis, Qpido, een aantal jeugdzorginstellingen en jongerenwerk, de gemeente en AVIM. Voor specifiek de daderaanpak is er het RIEC-overleg, waar gemeente, politie, OM, Inspectie SZW, Belastingdienst, IND en het UWV aansluiten. Waar in het RIEC-overleg vooral de nadruk ligt op het opsporen en verstoren van een dader, is er bij het casuïstiekoverleg de mogelijkheid om ook met verschillende zorgpartners signalen te bespreken en er eventueel een casus van te maken. Op basis van die casus kan weer gekeken worden of het opgeplust wordt naar het RIEC-overleg waar partners zich inspannen om de mogelijke dader te verstoren.

Daarnaast zijn er een aantal algemene overleggen die niet op operationeel niveau opereren maar meer richting beleidsniveau. Er worden trends en fenomenen besproken. Op lokaal niveau is er de Subdriehoek Mensenhandel en Prostitutie, bestaande uit de gemeente (waaronder aandachtsfunctionaris OOV en Zorg), politie, ISZW, OM en de lijstadviseurs van het Kernteam Prostitutie. Bij de Regionale Tafel worden trends en ontwikkelingen met andere gemeenten in de regio gedeeld. Tot slot is er het landelijk zorgcoördinatorenoverleg, waar de zorgcoördinator voor regio Amsterdam aansluit.

Verder worden er ook allerlei samenwerkingen en dus ook overlegjes gerealiseerd op projectbasis rondom mensenhandel. Hieronder vallen samenwerkingen met field labs en andere onderzoeksinstanties zoals CoMensha, het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en wetenschappelijke instellingen. Ook rondom de Week van Mensenhandel worden samenwerkingen gezocht. Dit jaar begon bijvoorbeeld rondom arbeidsuitbuiting de “Coalitie Amsterdam Uitbuitingsvrij”, een samenwerking tussen OOV, Zorg en Economische Zaken. Daarin zitten deze partijen samen met kwetsbare branches (branches waar bovengemiddeld arbeidsuitbuiting plaatsvindt, zoals de bouw, de horeca en de schoonmaak). Tijdens de bijeenkomsten worden organisaties

gemotiveerd om te zorgen voor een uitbuitingsvrije branche. Er wordt besproken wat elke organisatie doet om dit te realiseren, wat nog beter kan en hoe er samengewerkt kan worden in hun keten om het te kunnen realiseren. Tot slot is er (niet specifiek voor mensenhandel maar het heeft er wel raakvlakken mee) Zoeklicht. Zoeklicht is een samenwerking tussen gemeente, politie en woningcorporaties rondom misstanden in woningen. Eén van die misstanden kan zijn dat er te veel mensen in een woning zitten, wat ook een signaal kan zijn van mensenhandel. Zoeklicht maakt het mogelijk voor partners om laagdrempelig via het Meldpunt Zoeklicht digitaal melding te maken en informatie te delen rondom een misstand in een woning. Zoeklicht is dus niet specifiek gericht op mensenhandel maar draagt wel bij aan een goede samenwerking rondom opsporing van arbeidsuitbuiting.

De laatste structuurvoorwaarde voor netwerksamenwerking is het hebben van een duidelijke financieringsstructuur en de continuering daarvan. Dat is belangrijk om partners te motiveren om zich in te zetten op het thema en hen de kans te geven meerjarenplannen op te bouwen. Deze vorm van sturing zet gemeente Amsterdam vooral in op het stukje preventie en zorg in de aanpak. Het blijven financieren van expertisecentra in voorlichting en zorg, draagt vooral bij aan een effectieve aanpak waarbij al veel in het voorveld opgelost wordt. Dat wordt duidelijk in onderstaand citaat.

“Zulke expertisecentra zijn al zo erg verdiept in het onderwerp, proberen altijd escalatie te voorkomen en bieden veel snellere, duurzamere en passendere oplossingen. Ze hebben in het voorveld al zo veel trajecten lopen waardoor wij bijvoorbeeld steeds minder gesloten plaatsingen hebben van slachtoffers. Dus ik zou anderen wel aanraden om heel goed te kijken vanuit jeugd en zorg en wat je kunt leren van een centrum als Qpido. En het enige wat je daar als gemeente aan kan doen is proberen die subsidiestromen zo steady mogelijk te laten lopen. Ik denk dat dat sowieso heel belangrijk is als het gaat om goede zorg: dat je hele goede, steady subsidiestromen mogelijk moet maken zodat organisaties ook echt expertise op kunnen bouwen. Dat je niet iedere keer weer van organisatie switcht en die weer iets nieuws moet gaan verzinnen. Dat helpt denk ik..” (AF Zorg Amsterdam, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021).

Proces

De procesvoorwaarde die het meest terugkomt in gemeente Amsterdam is de lerende organisatie. Omdat netwerken zich richten op complexe problemen, is het belangrijk dat alle actoren voldoende kennis hebben over het probleem en blijven leren. Het fenomeen kan zich namelijk door de tijd heen aanpassen. Gemeente Amsterdam stuurt daarvoor veel op kennis- en deskundigheidsbevordering. De Gemeente initieert en participeert in onderzoeken. Voorbeelden zijn gemeentelijke onderzoeken naar criminele uitbuiting (bijvoorbeeld naar hoe jonge aanwas geronseld wordt in de stad), deelname aan regionale, landelijke en internationale onderzoeken en werk- en expertgroepen, en samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, financiële instellingen en politie voor onderzoek. Ook wordt samengewerkt met field labs (zoals Lovitura) en worden verschillende pilots gestart (zoals Coalitie Amsterdam Uitbuitingsvrij). Naast het initiëren, deelnemen en financieren van onderzoeken, heeft gemeente Amsterdam ook de ambitie om ambtenaren en professionals te blijven trainen zodat het thema ook op het netvlies blijft. Tot slot stuurt de gemeente op kennisopbouw door het blijvend en langdurig financieren van expertisecentra zoals Qpido en het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM).

Het actief delen van kennis, kunde en informatie sluit aan bij de lerende organisatie. Daarvoor zijn er de verschillende overlegstructuren zoals eerder beschreven, bijvoorbeeld de subdriehoek en de RIEC-werkgroep. Op procesniveau betekent dat het sturen op en opbouwen van vertrouwen. Er kunnen namelijk op structuurniveau overlegstructuren zijn, maar zonder

vertrouwen in elkaar zal informatie alsnog niet gedeeld worden. De respondenten in gemeente Amsterdam vertellen dat er vooral tussen sommige zorgpartners en de politie nog aan vertrouwen gewerkt moet worden.

“Zorg dat zorg en veiligheid elkaar vertrouwen en elkaar heel goed weten te vinden want daar gaat het best wel vaak mis. Ik zie bij veel zorgpartners dat er argwaan en onwetendheid is waardoor ze dingen lang intern proberen op te lossen in plaats van dat men gewoon met een cliënt aangifte gaat doen. Zovan “de cliënt loopt nu risico” of “ik mag mijn vertrouwensband niet schaden.” Maar ja, je wil ook niet dat een hulpverlener nog maar even drie maanden wacht terwijl een meisje stelselmatig wordt verkracht. Dus het is ook belangrijk dat die elkaar heel goed weten te vinden.”
(AF Zorg Amsterdam, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021).

Hoewel er geen officiële ketenregisseur is, lijkt AF OOV wel bepaalde taken van netwerkregisseur uit te voeren. Hij probeert bijvoorbeeld laagdrempelig contact te houden met partners om het netwerk te verbinden. Hij is tevens degene die partijen stimuleert om trainingen te volgen en signalen te melden, wat hem een soort “trekker” van de lokale aanpak maakt.

Voorkomen en signaleren

Structuur

De eerste voorwaarde is een hoog signaleringsvermogen door middel van training van professionals en voorlichting van het brede publiek. Wat opvalt in Amsterdam is dat de gemeente zich op het gebied van seksuele en criminele uitbuiting vooral focust op bewustwording en het weerbaar maken van jongeren. Hiervoor wordt onder andere opdracht gegeven aan ambulante hulp- en voorlichtingsorganisatie Qpido. Deze organisatie was langer actief op het gebied van voorlichting omtrent seksualiteit, maar heeft onder andere door subsidie vanuit de Gemeente uitgebreid naar onderwerpen zoals sextortion, een vorm van online seksuele uitbuiting. De trainingen en voorlichtingen aan de jongeren zijn niet altijd specifiek gericht op mensenhandel, maar bijvoorbeeld op het seksueel weerbaar maken van de jeugd in het algemeen en het bieden van toekomstperspectief aan jongeren met zware problematiek. Op die manier zijn ze minder vatbaar voor seksuele en criminele uitbuiting.

Voor het voorkomen van arbeidsuitbuiting richt de gemeente zich op ondernemingen, onder andere door het agenderen van thema's over goed werkgeverschap. Daarnaast wordt gewerkt aan bewustwording en het vergroten van het signaleringsvermogen onder professionals en ambtenaren. Hiervoor is een verdeling gemaakt. Fairwork traint gemeentepersoneel globaal op alle drie de vormen van mensenhandel, en traint partijen die te maken kunnen krijgen met arbeidsuitbuiting zoals horecapersoneel. De zorgcoördinator verzorgt de voorlichting en training van organisaties die in aanraking kunnen komen met slachtoffers van criminele en seksuele uitbuiting (voornamelijk zorgprofessionals maar ook bijvoorbeeld docenten). AVIM traint eerstelijns politie. De gemeente en voorlichtingsorganisaties zoals Qpido zijn verantwoordelijk voor het voorlichten van het brede publiek. Ook wordt waarde gehecht aan het blijven herhalen van de trainingen en het onderzoeken van mogelijke verdiepingen en andere vormen van training. Hiermee blijft de opgedane kennis beter kleven. In bijlage 2 worden kort enkele voorbeelden gegeven van bewustwordings- en voorlichtingsinitiatieven van gemeente Amsterdam. De gemeente stuurt voor deze structuurvoorwaarde dus door het selecteren en subsidiëren van organisaties die de voorlichtingen en trainingen geven (bv. Fairwork en Qpido), het inkopen van voorlichtingsmateriaal voor burgers (bijvoorbeeld tentoonstelling Open je Ogen van CoMensha), en het stimuleren van branches om voorlichting en training te volgen.

Gemeente Amsterdam zoekt voor het opwerpen van barrières vooral de samenwerking op met internationale partners en bronlanden of bronsteden. Zo wordt er samengewerkt met field lab Lovitura die onderzoek doet naar grensoverschrijdende mensenhandelnetwerken. In de Amsterdamse Week tegen Mensenhandel 2021 deelt Lovitura de bevindingen met verschillende Europese steden en wordt samen nagedacht hoe de steden in samenwerking barrières kunnen opwerpen tegen mensenhandelnetwerken. Ook is de gemeente betrokken bij het European Forum for Urban Security (EFUS), waarbij Amsterdam en Rotterdam de trekkers zijn van de in 2017 gestarte werkgroep ‘Local roots and impacts of organised crime’. De doelstelling van de werkgroep is onder andere het bevorderen van de uitwisseling van kennis en praktijken tussen Europese steden. De voorwaarde “drempels opwerpen” wordt door gemeente Amsterdam dus vooral in internationaal verband opgepakt.

Proces

Tot slot komt de voorwaarde ‘doorzetten van signalen naar relevante partners’ ook terug. Gemeente Amsterdam stuurt daar op door middel van een interne meldroute. Alle ambtenaren binnen de gemeente melden bij de AF OOV. Dat kan door te bellen of te mailen naar een e-mailadres dat speciaal voor meldingen aangemaakt is. Hij zorgt dat het signaal verrijkt wordt en zet het door naar een opsporingsinstantie, aan gemeentelijke toezichthouders of dient het in als mogelijke casus in de RIEC-werkgroep Mensenhandel. De manier om het melden te bevorderen is door het zo laagdrempelig mogelijk te maken en door de informele relatie te bevorderen. Zo is de AF altijd aanwezig wanneer gemeentepersoneel getraind wordt, om de meldroute uit te leggen. Op die manier worden de lijnen kort gehouden. Ook wordt er altijd een terugkoppeling gegeven aan de melder om te laten zien dat de melding serieus genomen wordt. Naast meldingen van het eigen gemeentelijk apparaat, komen ook extern meldingen binnen. Bijvoorbeeld via Meld Misdaad Anoniem bij de politie of bij de ISZW. In de RIEC-werkgroep mensenhandel komt de informatie vervolgens samen, waardoor de gemeente wel op de hoogte blijft van meldingen die bij partners gedaan worden.

Zorg, hulp en opvang voor slachtoffers

Structuur

De voorwaarde op structuurniveau is adequate hulp en zorg op meerdere vlakken, aansluiten op behoeften en bieden van nazorg om weerbaarheid te vergroten en herhaald slachtofferschap te voorkomen. Voor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel is er het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM). Het ACM regelt in opdracht van Gemeente Amsterdam de opvang en registratie van, en de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Het ACM biedt hulp op verschillende vlakken: medische zorg, psychologische, juridische en economische ondersteuning, wonen en opvang, en onderwijs. Het ACM verwijst, wanneer nodig, slachtoffers door naar gespecialiseerde hulp. Voor minderjarige vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel is er bijvoorbeeld het MEISA. Verder worden slachtoffers klaargemaakt om weerbaar de samenleving in te gaan, door scholing en werktrajecten aan te bieden en slachtoffers verplicht lessen en trainingen te laten volgen. Op die manier wordt herhaald slachtofferschap voorkomen. Het sturingsinstrument “inkopen van voldoende (na)zorg” komt dus terug. Het stellen van kwaliteitskaders aan gesubsidieerde zorgpartners is niet teruggekomen tijdens de gesprekken.

Proces

De procesvoorwaarde is dat zorg toegankelijk moet zijn voor (vermoedelijke) slachtoffers. Daarvoor is een zorgcoördinator aangesteld; één van de gemeentelijke sturingsinstrumenten in het element zorg voor slachtoffers. Zij is werkzaam binnen het ACM en heeft vooral een informatie- en adviesrol voor zorgpartners, is verantwoordelijk voor de verwijzing naar zorg

voor slachtoffers en is voorzitter van het casuïstiekoverleg die eerder behandeld is. Wanneer er een vermoedelijk slachtoffer is, wordt de zorgcoördinator direct ingelicht en verwijst zo nodig door naar het ACM. Op die manier is de zorg makkelijk toegankelijk voor slachtoffers.

De zorg is verder toegankelijk gemaakt doordat er in Amsterdam veel hulp onder “één dak” is, namelijk het ACM. In plaats van zoeken naar gepaste hulp tussen veel verschillende zorgaanbieders, is het handig dat er één “huis” is waar al veel in zit. Als er specialistischere hulp nodig is, wordt altijd nog doorverwezen naar andere zorgpartners.

Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders

Structuur

Op structuurniveau is het voor gemeenten belangrijk dat er mogelijkheid is om op te treden tegen mensenhandelpraktijken en dat ze ook gebruikmaken van die bevoegdheden. In de gesprekken met de respondenten lijkt daar sprake van te zijn in gemeente Amsterdam. Het gaat dan vooral om controles door Toezicht en Handhaving van de gemeente, in samenwerking met ketenpartners uit de RIEC-werkgroep. Er wordt vooral waarde gehecht aan interventies in overleg met de partners plegen. Daarover hieronder meer.

Proces

Voorwaarde voor het proces in het opsporen, aanpakken en vervolgen van daders is een goede verbinding tussen gemeente, opsporing en vervolging. Elke partij komt namelijk bevoegdheden toe die in combinatie effectiever zijn om daders aan te pakken. Daarvoor is goede informatie-uitwisseling en duidelijkheid over elkaars bevoegdheden belangrijk. Hierin speelt vooral de RIEC-werkgroep Mensenhandel een grote rol. De RIEC-werkgroep in Amsterdam bestaat uit de gemeente, politie, OM, Inspectie SZW, Belastingdienst, IND en het UWV. In de werkgroep worden de opgepikte signalen en casussen besproken om te komen tot integrale interventies. De interventies kunnen zowel bestaan uit financiële, bestuurlijke als strafrechtelijke interventies of een combinatie hiervan (Amsterdamse aanpak mensenhandel, 2020). Hieronder valt bijvoorbeeld het intrekken van een uitkering, het sluiten van een pand of het voor de rechter brengen van een dader. Doordat deze partijen samenwerken kan een casus vanuit verschillende invalshoeken worden verrijkt, waardoor er meer informatie is rondom een persoon om deze ook te kunnen straffen. Er wordt ook overlegd wie de beste kaarten in handen heeft en gaat interveniëren. Om de informatie te kunnen delen, werken de opsporingspartijen onder het RIEC-convenant.

In de RIEC-werkgroep Mensenhandel zijn in 2019 31 meldingen in behandeling genomen. Grofweg de helft van de meldingen gingen over seksuele uitbuiting en de andere helft over arbeidsuitbuiting. Deze meldingen hebben geleid tot een vijftal fiscale, vier strafrechtelijke en zeven bestuurlijke interventies (Amsterdamse aanpak mensenhandel, 2020).

Tot slot is het convenant Zoeklicht een goed voorbeeld van een verbinding tussen gemeente en politie aan de hand van informatiesystemen. De partijen kunnen digitaal melding maken van misstanden in woningen. Het RIEC-convenant en het Zoeklicht convenant zijn vormen van sturing in de samenwerking voor de daderaanpak aan de hand van opsporingsconvenanten.

4.2.2 Wat valt op?

Er zijn drie zaken typerend aan de Amsterdamse aanpak. Het eerste wat opvalt is dat gemeente Amsterdam veel verbinding zoekt met bestaande faciliteiten, teams, structuren, overleggen en programma's om in te zetten op mensenhandel en het thema onder de aandacht te blijven brengen. Dat is logisch bij een grote gemeente als Amsterdam die al

Aanpak Amsterdam in één zin:

"Omdat het onderwerp ook raakvlakken heeft met ander beleid waaronder jeugd, prostitutie, huisvesting en ongedocumenteerden, is een goed intern en extern netwerk essentieel om beleid af te stemmen en waar mogelijk in gezamenlijkheid beleid te vormen."

allerlei faciliteiten, structuren en beleidsprogramma's heeft. Het is dan waarschijnlijk minder (dubbel) werk om het thema te integreren in andere bestaande programma's. Zo sluiten de AF OOV en Zorg aan bij overleggen van het Kernteam Prostitutie. Het Kernteam prostitutie is een team van verschillende gemeentelijke afdelingen die zich richten op de legale prostitutiesector. Het doel van het team is om sekswerkers zo veilig mogelijk en onder zo goed mogelijke omstandigheden hun werk te laten uitoefenen. De AF's zitten daar met de pet mensenhandel, om via dat team ook een steentje bij te dragen aan de bestrijding van mensenhandel. Ook bij bestaande beleidsprogramma's voor jeugd wordt er een stukje mensenhandel geïntegreerd. In het programma 'Weerbare mensen, weerbare wijken' wordt bijvoorbeeld ingezet op het tegengaan van de ontwrichtende gevolgen van drugshandel. In dat programma wordt ook specifiek onderzoek gedaan naar en is er aandacht voor het ronselen van jongeren waarbij dwang en criminele uitbuiting een aanzienlijke rol spelen. Ook is bij Qpido, die al lang bestond en vooral voorlichting gaf over liefde in het algemeen, steeds meer het thema mensenhandel neergelegd. Er is nu bij de voorlichtingen bijvoorbeeld aandacht voor sexting en sextortion, thema's die vooral in de laatste jaren zijn opgekomen. Voor een grote gemeente lijkt het dus goed om eerst de vragen te stellen "wat hebben we al?" en "waar kunnen we het thema mensenhandel bij laten aansluiten?" omdat mensenhandel dan breed binnen verschillende thematieken terug kan komen. Ook is het minder (dubbel) werk dan allerlei structuren opnieuw opzetten en nieuwe organisaties op te richten of in te zetten.

Het tweede wat opvalt aan de Amsterdamse aanpak is dat er vooral flink ingezet wordt op preventie. Dit element kwam het meest terug in de interviews bij de vraag of de respondenten konden vertellen over hun beleid. Ook in het schriftelijke beleid is uitgebreid aandacht voor preventie. Deze visie komt onder meer naar voren in deze citaat na de vraag of er aanbevelingen zijn voor de aanpak van mensenhandel:

"Ik vind dat je eigenlijk geen mensenhandelbeleid nodig zou hoeven hebben. Dus dat je eigenlijk probeert al zoveel mogelijk preventief op te lossen. Zorg dat je een super weerbare jeugd hebt, zodat ze niet zo kwetsbaar zijn voor uitbuiting. (...) Ik denk dus dat het veel meer zit in hele goede arbeids- en basisvoorwaarden waardoor mensen minder kwetsbaar zijn, waardoor je ook minder die excessen hebt. Dat mensen weten waar ze recht op hebben maar ook weten wat de norm is. En dat je dus ook snel in de gaten hebt als iets afwijkt van de norm. Ik denk dat dat heel belangrijk is." (AF Zorg Amsterdam, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021).

Tot slot lijkt er in Amsterdam gebruik gemaakt te worden van brede framing van het onderwerp om het laagdrempeliger te maken voor partijen om te melden en om mensenhandel makkelijker aan te pakken. Ze framen de meldroute bijvoorbeeld bij partijen zoals hotels niet als meldroute "misdaad" of "mensenhandel", maar benadrukken dat ze gewoon moeten melden wanneer ze een slecht onderbuikgevoel hebben over een situatie. Het melden van een misdaad is namelijk hoogdrempelig omdat men dan twijfelt of het wel echt mensenhandel is. Ook is er een dunne lijn tussen extreem slecht werkgeverschap en arbeidsuitbuiting, wat de aanpak van arbeidsuitbuiting specifiek lastig maakt. Daarom benadert gemeente Amsterdam hun aanpak voor arbeidsuitbuiting veel breder.

“Het aantonen van arbeidsuitbuiting is heel ingewikkeld. Het komt eigenlijk bijna nooit op mensenhandelzaken. Dus we proberen er nu voor te zorgen dat goed werkgeverschap en goede arbeidsomstandigheden de norm is in Amsterdam. Zodat je veel minder die discussie hebt over “is het nou slecht werkgeverschap of arbeidsuitbuiting”, maar dat je het gewoon hebt over alles wat we niet willen. Dus we zijn die eigenlijk aan het omdraaien, waar we het met criminele en seksuele uitbuiting wel hebben over het tegengaan van mensenhandel, zit dit veel meer in “we willen gewoon een uitbuitingsvrije stad, punt” .” (AF Zorg Amsterdam, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021).

4.2.3 Aanpak effectief?

Zoals eerder aangegeven kan de daadwerkelijke effectiviteit door de verborgenheid van het delict niet geheel in beeld gebracht worden. Daarom is in dit onderzoek een stipulatieve betekenis van een effectieve aanpak aangehouden (beschreven in theoretisch kader en operationalisatie) met als uitkomst dat er uiteindelijk meer cases naar boven komen zodat de verborgen aard van het delict steeds meer onthuld wordt, waardoor meer slachtoffers geholpen kunnen worden en meer daders ontdekt en aangepakt worden. De aanpak van Amsterdam voldoet aan de stipulatieve betekenis van een effectieve aanpak omdat al de elementen erin terugkomen: voorkomen en signaleren, zorg en hulp voor slachtoffers, een daderaanpak en een netwerksamenwerking. Aan sommige voorwaarden van een netwerksamenwerking wordt meer voldaan dan andere, maar dat betekent niet dat de samenwerking niet goed loopt.

In 2019 kwamen 26 anonieme meldingen binnen via Meld Misdaad Anoniem, 40 meldingen via het convenant Zoeklicht van mensenhandel in woningen en 21 meldingen van eigen medewerkers via het emailadres van de gemeente. Alle meldingen zijn onderzocht en gedeeld met relevante partners en wanneer nodig in de RIEC-werkgroep. De RIEC-werkgroep heeft dat jaar 31 meldingen in behandeling genomen waarvan ongeveer de helft betrekking had op seksuele uitbuiting en de andere helft op arbeidsuitbuiting. Deze meldingen hebben geleid tot een vijftal fiscale, vier strafrechtelijke en zeven bestuurlijke interventies. ISZW heeft 11 meldingen ontvangen waarvan zes meldingen hebben geleid tot onderzoek en uiteindelijk een vijftal aangiftes. Het gaat om onderzoeken in de sectoren schoonmaak, bouw, horeca, markt en een massagesalon. Het OM heeft in 2019 19 zaken voor de rechter gebracht. Er zijn 62 (waarvan 53 vrouwen en 9 mannen) volwassen slachtoffers van uitbuiting opgevangen in het ACM.

Helaas zijn er geen cijfers te vinden van andere jaren, om te vergelijken of er meer cases naar boven komen. Wel kan gesteld worden dat 87 meldingen en 62 opgevangen slachtoffers geen bescheiden cijfers zijn in vergelijking tot gemeente 's-Hertogenbosch (die nog geen aanpak heeft), waar 4 slachtoffers zijn opgevangen in 2020. Dat kan deels liggen aan het feit dat gemeente Amsterdam groter is en een grotere prostitutiesector heeft, waardoor er meer kans is op misstanden, maar de invloed van de inspanningen om zich in te zetten tegen mensenhandel kan niet onderschat worden. Meer in beeld gebrachte slachtoffers zegt vaak meer over de inspanningen van identificerende instanties, dan over het daadwerkelijke aantal slachtoffers (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2019).

4.3 De aanpak in Tilburg en Breda

Tilburg en Breda zijn minder lang bezig met de aanpak van mensenhandel (rond 2018/2019) maar hebben zich de afgelopen jaren wel intensief ingezet om een aanpak te realiseren. Zoals in het methodologisch kader al is benoemd, worden de aanpakken van Tilburg en Breda samen besproken omdat deze werken met hetzelfde actieprogramma. Daarom komen de aanpakken deels overeen maar ze verschillen op bepaalde punten. Dat wordt aangegeven in de tekst.

Het regionaal Actieprogramma Zeeland-West-Brabant, wat "Geen plaats voor mensenhandel" heet, is onderverdeeld in concrete doelstellingen en pijlers. Pijler 1 is mensenhandel voorkomen door gezamenlijk inzetten op preventie en voorlichting. Pijler 2 is mensenhandel verstoren en daders stoppen. Pijler 3 is het beschermen van slachtoffers door samen in te zetten op een voldoende en samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor slachtoffers. Deze pijlers

4.3.1 Analyse structuur- en procesvoorwaarden en sturing

Netwerksamenwerking

Structuur

Om duidelijkheid te creëren omtrent visie en doelen wordt het regionale actieprogramma “Geen plaats voor mensenhandel” gemaakt. Voor duidelijkheid in rol-/taakverdeling, werkterrein, werkwijzen en informatiedeling van en tussen betrokken partijen werkt Tilburg met een convenant onder het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) om partners in de aanpak te verbinden, alsook met het RIEC-convenant voor de daderaanpak. Ook Gemeente Breda werkt met een RIEC-convenant en heeft daarnaast omtrent privacy een Data Protection Impact Assessment (DPIA) met een lokale procesbeschrijving voor de hele aanpak en alle partners.

Als het gaat om overlegsstructuren wordt er in Tilburg onderscheid gemaakt tussen het operationeel netwerk en het strategisch netwerk. Onder het operationeel netwerk vallen de partners die in hun dagelijks werk met mensenhandelcasussen te maken kunnen hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om zorgpartners zoals LVB-organisaties en opvanghuizen, het Zorg- en Veiligheidshuis, Stadstoezicht, het Prostitutie Controle Team, politie en AVIM en afdelingen binnen de gemeente zoals Werk en Inkomen. Met deze partijen is vooral contact op casuïstiekniveau en op het moment dat er trainingen zijn. Overleggen die hieronder vallen zijn het BIT-overleg en het RIEC-overleg. Onder het strategisch netwerk vallen overleggen die zich richten op beleid, trends en andere casusoverstijgende informatie. Deze vinden vooral op regionaal niveau plaats. Zo is er een overleg met de AF's van de gemeentes die binnen de regio Hart van Brabant vallen. Daarin wordt besproken wat de AF's in hun gemeenten tegenkomen, waar ze tegenaan lopen en hoe ze samen kunnen optrekken. Daarnaast is er het Anna-overleg (Altijd Nagaan, Nooit Aannemen). Dat is een regionaal overleg met de zorgcoördinatoren, OM, AVIM en gemeenten bedoeld om regionale trends te zien en onder andere casuïstiek af te stemmen.

In gemeente Breda is er ook sprake van een operationeel en strategisch netwerk. Voor de daderaanpak is er ook een RIEC-overleg. Een casus/signaaloverleg is er op dit moment nog niet, maar wil Gemeente Breda wel gaan opzetten. Gemeente Breda sluit aan bij het overleg AF's uit de regio en bij het Anna-overleg. Daarnaast maken ze een onderscheid tussen primaire partners en secundaire partners. Bij primaire partners gaat het om de samenwerking tussen de politie, ISZW, gemeenten, Veilig Thuis, zorgpartners die aangesloten zijn bij het Zorg- en Veiligheidshuis en de zorgcoördinator. Tussen die partners kunnen persoonsgegevens gedeeld worden van slachtoffers en daders en is er kennis over mensenhandel aanwezig. De secundaire partners zijn partners waarmee geen persoonsgegevens gedeeld mogen worden maar waarvan meldingen binnen kunnen komen met een situatieschets zonder het benoemen van de gegevens van vermoedelijke slachtoffers en daders. Deze schil bestaat uit bijvoorbeeld medische zorg (zoals ziekenhuizen en huisartsen), de IND, scholen, vrijwilligersorganisaties voor kwetsbare groepen (waaronder vluchtelingenwerk), penitentiaire inrichtingen, woningbouw, horeca en bezorgde burgers.

De laatste structuurvoorwaarde in de netwerksamenwerking is het hebben van een duidelijke financieringsstructuur en -strategie om partners te motiveren. Gemeente Breda geeft aan nog niet nagedacht te hebben over een financieringsstrategie om partners te prikkelen. Omdat ze nog in de beginfase zijn van de aanpak is daar nog niet aan toe gekomen. Wellicht wordt daar over nagedacht wanneer ze in een verder stadium zitten. In Gemeente Tilburg is het onderwerp niet ter sprake gekomen tijdens de gesprekken.

Proces

Waar in gemeente Amsterdam vooral de nadruk ligt op de lerende organisatie (kennis- en deskundigheidsbevordering samen met partners door een grote hoeveelheid aan onderzoeken en pilots), lijken Tilburg en Breda vooral erg veel waarde te hechten aan de voorwaarde “actief delen van kennis, kunde en informatie” en dan vooral met omliggende gemeenten. Ze proberen veel verbinding te zoeken met omliggende gemeenten om samen initiatieven op te pakken om meer te kunnen bereiken en op de hoogte te blijven van regionale trends. Omdat Tilburg voorloper is in de aanpak van mensenhandel in hun regio, proberen ze de kleinere omliggende gemeenten op weg te helpen door hun kennis met hen te delen. Zo heeft gemeente Tilburg een eigen website gemaakt “ditisookmensenhandel.nl” waar algemene informatie over mensenhandel te vinden is, ervaringsverhalen, informatie voor professionals, signaalkaarten, nieuws en meer. Ook organiseren de respondenten van gemeente Tilburg samen de bijeenkomsten voor de AF’s voor alle gemeenten om met hen trends te bespreken en hen aan te haken bij initiatieven. Ook AF Breda hecht veel waarde aan het overleg met alle AF’s. Ze vindt het een goede zaak om samen met omliggende gemeenten af te stemmen en elkaar te steunen, omdat het voor alle gemeenten nog een pioniersfunctie is waarin ze nog aan het zoeken zijn wat de beste werkwijzen zijn. Ze vindt dan ook veel steun in het houden van contact met andere AF’s. Het plan is om de regionale samenwerking en het netwerk nog verder te versterken.

“Ik hoop gewoon echt dat we Brabantbreed, ook tussen de verschillende regio’s meer gaan samenwerken. We zitten natuurlijk in verschillende politieregio’s maar wel in dezelfde provincie. Dus we hebben een lijn gelegd naar de Provincie. Als we de Provincie op een manier kunnen aanhaken kunnen we bijvoorbeeld ook samenwerken met Den Bosch. Dat zou mooi zijn.” (Ketenregisseur Zeeland- West- Brabant, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021).

Verder werken gemeenten Tilburg en Breda bijvoorbeeld samen in het organiseren van de Week tegen Mensenhandel. Ze hebben de ambitie om bij de volgende Week tegen Mensenhandel ook gemeenten uit Zeeland en Limburg te betrekken.

Dat vooral het actief delen van kennis en informatie met andere gemeenten het meest opviel in de analyse van Tilburg en Breda, betekent niet dat andere procesvoorwaarden van netwerksamenwerking niet terugkwamen. Bij gemeente Tilburg kwam de lerende organisatie ook terug. Zo hebben ze een samenwerking gestart met het Centrum voor Kinderhandel en Mensenhandel (CKM). Zij doen in opdracht van gemeente Tilburg onderzoek naar criminele uitbuiting in Tilburg. Ook nam gemeente Tilburg het initiatief om samen met Sterk Huis en de GGD een onderzoek te starten naar de daderprofiel van mensenhandelaren.

De laatste procesvoorwaarde is het hebben van een regievoerder in de vorm van een netwerkregisseur die de lokale aanpak trekt. Tilburg en Breda delen samen met andere gemeenten in de regio dezelfde ketenregisseur. De ketenregisseur geeft zelf aan dat het geen formele rol is en dat zij in de functie was gesprongen omdat dat op dat moment het meest “logisch” was (Ketenregisseur Zeeland- West- Brabant, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021). Haar positionering bij gemeente Tilburg zorgt ervoor dat zij vooral bezig is met de aanpak van Tilburg en daar, samen met de AF/zorgcoördinator, trekker van is. Zij kunnen samen dan ook gezien worden als netwerkregisseurs van de aanpak en het netwerk in Tilburg. Uit de gesprekken met respondenten uit Gemeente Breda lijkt er niet één persoon te zijn die rol van regievoerder over de hele aanpak op zich neemt. Wel lijken vooral de AF van de gemeente en de zorgcoördinator intensief bezig te zijn met het vormgeven en in gang zetten van de aanpak.

Voorkomen en signaleren

Structuur

De eerste voorwaarde voor het voorkomen en signaleren van mensenhandel is werken aan een hoog signaleringsvermogen door het trainen van professionals en voorlichten van het breder publiek. Voor dat laatste trokken, zoals eerder besproken, gemeente Tilburg en Breda afgelopen jaar samen op in het organiseren van de Week tegen Mensenhandel. Er is onder andere een podcast gelanceerd, waar de ketenregisseur, AF/zorgcoördinator Tilburg en AF Breda aan deelnamen, en een webinar gegeven door de AF/zorgcoördinator van Tilburg en de zorgcoördinator van Breda. Verder neemt de zorgcoördinator in zowel Tilburg als in Breda de taak op zich om de zorgprofessionals in het netwerk voor te lichten en te trainen. Gemeente Breda werkt voor het trainen van baliepersoneel met Fairwork en VNG. De rest van het gemeentepersoneel traint de AF van Breda zelf, samen met de zorgcoördinator. De AF/zorgcoördinator van gemeente Tilburg en de ketenregisseur geven zelf voorlichting aan al het gemeentepersoneel, zoals medewerkers van afdeling Werk en Inkomen, Stadstoezicht en de handhavers die prostitutiecontroles uitvoeren. Zij kiezen er bewust voor om alle trainingen zelf te doen en geen externe voorlichtingsorganisatie in te schakelen.

“Wij (gemeente Tilburg) doen het liever zelf dan dat wij alles inhuren. Als je inhurt, weet je ook niet precies wat er aan de orde gaat komen. En het is zo handig als je zelf meteen wat kunt vertellen over de lokale situatie. Het is ook belangrijk dat we elkaar kennen en het netwerk neerzetten en de korte lijnen houden. We hebben afgelopen periode intern workshops gedaan. En het mooie is dat je daarna allemaal meldingen krijgt. Zijn niet allemaal signalen van mensenhandel maar wel allemaal signalen waar iets gewoon niet klopt. De lijnen worden gewoon gelegd nu.” (Ketenregisseur Zeeland- West- Brabant, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021).

Ook gaan ze zelf langs bij branches zoals hotels en vergunde seksinstanties. De handhavers die de prostitutiecontroles doen, gaan dan mee. Wederom om de lijnen kort te houden en meteen handelingsperspectief te bieden, namelijk het melden bij de handhavers als er vermoedens zijn van illegale prostitutie. Niet alle illegale prostitutie is meteen mensenhandel, maar er kan met de meldingen wel gezocht worden naar eventuele signalen van mensenhandel.

Een bijzonder type voorlichting die bij de interviews in Tilburg en Breda naar voren kwam, is het voorlichten van zorgpartners over hoe zij informatie kunnen delen met de politie zonder de geheimhoudingsplicht te schenden en zonder strafrechtelijk onderzoek van de politie te frustreren. De ketenregisseur is daarvoor samen met OM en politie naar Sterk Huis gegaan, een van hun grootste zorgpartners. Opvallend is dat de voorlichtingen en trainingen grotendeels dus niet “gestuurd” worden aan de hand van het selecteren en subsidiëren van een voorlichtingsorganisatie, maar dat de voorlichtingen en trainingen zoveel mogelijk zelf gegeven worden. Gemeente Tilburg doet alles zelf en gemeente Breda ook bijna alles. Hier is dus sprake van een heel directe vorm van sturing, namelijk het geheel zelf oppakken van het element.

De tweede structuurvoorwaarde is het optuigen van barrières voor mensenhandelpraktijken. Gemeente Tilburg zet zich veel in op het verbeteren van de prostitutiebranche. Er is een nieuw prostitutiebeleid gemaakt die de positie van sekswerkers versterkt waardoor ze minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Ook is de overdracht van het Prostitutie Controleteam van de politie naar gemeente Tilburg al helemaal voltooid. Daardoor heeft gemeente Tilburg een verbeterde informatiepositie als het gaat om prostitutie in de stad. Dit kan gezien worden als een invulling voor het bemoeilijken van mensenhandel. Gemeente Breda geeft aan zich vooral te focussen op het extra scherp zijn bij BRP-processen. Vooral omdat Breda één van de 19 Nederlandse gemeenten is die een RNI (Registratie Niet-Ingezetenen)-loket heeft, is dat een

belangrijke manier van drempels opwerpen voor mensenhandel. Iedereen die zich vanuit het buitenland in Nederland willen vestigen, moet zich inschrijven bij een RNI-loket om een burgerservicenummer (BSN) aan te vragen. De AF Breda zorgt ervoor dat ze daar extra alert zijn op signalen mensenhandel.

Proces

De procesvoorwaarde in dit element is dat signalen doorgezet worden naar relevante partners. De meldroute in Tilburg is duidelijk en simpel in de zin dat er altijd, door iedereen gemeld wordt bij één persoon: de AF en zorgcoördinator van de gemeente. Daarover zegt zij het volgende:

“Ik ben heel duidelijk binnen onze gemeente gepositioneerd van: als jij ergens te maken hebt met signalen van mensenhandel, maakt niet uit of je bij het zwembad werkt of bij de gemeente of sociaal werk doet, maakt niet uit, dan kom je bij mij op de lijn. Dan kijk ik verder met je naar de signalen en bij wie die signalen terecht moeten komen.” (AF en zorgcoördinator Tilburg, persoonlijke communicatie, 31 mei 2021).

In Breda zijn er, net als in Amsterdam, verschillende wegen waar signalen binnenkomen. Vanuit de zorgpartners komen de signalen vooral bij zorgcoördinator. Wanneer de hulpverleners niet zeker zijn van een signaal kunnen ze namelijk altijd overleggen met de zorgcoördinator. Samen beslissen ze dan of er melding gemaakt moet worden bij bijvoorbeeld politie of ISZW. Vanuit burgers komen de meldingen vooral bij politie binnen en vanuit het gemeentelijk personeel bij de AF.

Bieden van zorg, hulp en opvang aan slachtoffers

Structuur

In zowel Tilburg als Breda lijkt veel ingezet worden op een breed aanbod. Beiden hebben het over verschillende zorgorganisaties en het belang van het bieden van passende hulp voor het slachtoffer. Uit de gesprekken bleek dat er hulp en zorg geboden wordt op verschillende vlakken en dat er rekening gehouden wordt met persoonlijke behoeften van het slachtoffer. Verder behoort het hebben van een voldoende breed zorg- en hulpaanbod tot een van de drie pijlers in het actieprogramma. Deze voorwaarde komt dus zeker terug in het beleid.

Proces

Daarnaast wordt er getracht de zorg makkelijk toegankelijk te maken door het hebben van een zorgcoördinator. In Breda is de zorgcoördinator bezig het maken van een kaart met het zorgaanbod in de regio. Deze biedt overzicht van de zorg en hulp die er al is voor mensenhandelslachtoffers en wat er nog nodig is. Hiermee worden hiaten in het zorgaanbod vastgesteld en bekeken waar er kan worden versterkt.

Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders

Structuur

Op structuurniveau is het belangrijk dat de gemeente bevoegdheden heeft op grond van de lokale wet- en regelgeving om op te kunnen treden tegen daders van mensenhandelpraktijken. In de daderaanpak is vooral gemeente Tilburg erg actief. Dat komt omdat ze al sinds 2014 een Bestuurlijk Interventie Team (BIT) hebben waardoor er ook al jaren ervaring is met het uitvoeren van bestuurlijke interventies. De reden dat Tilburg zo actief is in de daderaanpak kan zijn dat ze zelf ook steeds meer mensenhandel tegenkomen omdat ze het Prostitutie Controleteam (PCT) hebben overgenomen van de politie. Met de pas geïmplementeerde PCT is gemeente Tilburg sinds een paar maanden begonnen met een pilot waarbij ze zelf één keer in

de maand proactief gaan zoeken naar advertenties van illegale prostitué(e)s in de stad. Ze maken een afspraak als klant en gaan dan de situatie controleren bij de prostitué(e). De politie gaat mee als sterke arm maar de gemeente neemt de leiding. Niet alleen verbetert dit de informatiepositie van gemeente Tilburg, ook werpt het actief controleren een barrière op omdat het in Tilburg minder aantrekkelijk wordt om je bezig te houden met illegale prostitutie en mensenhandel. Daarnaast probeert gemeente Tilburg een balans te vinden tussen het motiveren van en toegankelijk zijn voor branches om mensenhandel te weren, en het streng optreden wanneer ze dat niet doen. Zo legde de gemeente in april 2021 een last onder dwangsom van 10.000 euro op aan een hotel waar twee keer in korte tijd dezelfde illegale prostitué(e) was aangetroffen.

Gemeente Breda geeft aan dat ze het moeilijk vinden om op basis van gemeentelijke bevoegdheden op te treden tegen mensenhandel. Veel bevoegdheden berusten op de handhaving van openbare orde en bij mensenhandelpraktijken is het moeilijk om te zeggen dat ze openbare orde verstoren omdat ze juist erg verborgen en buiten het zicht plaatsvinden. Wel kan er gehandeld worden op basis van illegale prostitutie en overbewoning, die beiden raakvlakken kunnen hebben met mensenhandelpraktijken.

Proces

Op procesniveau is het belangrijk dat er een goede verbinding is tussen gemeente en opsporing en vervolging. Onderdeel van pijler 2 van het regionale actieprogramma is “de handen ineen slaan ten behoeve van opsporing en vervolging van daders en de mogelijkheden van integrale partners benutten.” Het nadenken over en komen tot interventies wordt gedaan in het Bestuurlijk Interventieteam (BIT). In dit team wordt door verschillende disciplines samengewerkt en bekeken welke bestuurlijke maatregelen kunnen worden ingezet naast of aanvullend op strafrechtelijke maatregelen. Het lijkt op de RIEC-werkgroep die eerder is besproken in de beschrijving van de Amsterdamse aanpak, alleen is het BIT lokaal met verschillende afdelingen binnen de gemeente en met de basisteams van de politie. Een BIT casus kan altijd opgeplust worden naar een RIEC-casus, waar ook Belastingdienst en OM bij aansluiten. Beide teams vallen onder het RIEC-convenant. Gemeente Tilburg stuurt verder op een goede verbinding in de daderaanpak door de samenwerking met partners persoonlijk te houden door “de lijnen kort te houden” met AVIM en de officier te betrekken. (Ketenregisseur Zeeland- West- Brabant, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021). Doordat de officier de opsporingsonderzoeken van AVIM leidt, is zij ook altijd betrokken in casuïstiekoverleggen. In gemeente Breda komen vertrouwen en een informele relatie als voorwaarde voor een goede samenwerking met de strafrechtketen sterk naar boven. Zo werd aangegeven dat de samenwerking met AVIM prettig verloopt vanwege korte lijnen en dat AVIM al in een vroeg stadium informeert en advies vraagt op mogelijkheden vanuit de gemeente en zorgcoördinatie.

4.3.2 Wat valt op?

Wat opvalt aan Tilburg en Breda is dat deze gemeenten, zoals eerder vermeld, in bijna alles wat ze doen samenwerking zoeken met andere gemeenten. Ze proberen andere gemeenten te laten aansluiten bij initiatieven om het groter en breder aan te pakken. Ook zijn ze er zich van bewust dat ze grotere gemeenten zijn in hun regio's waardoor ze de verantwoordelijkheid voelen om de trekker te zijn van het onderwerp voor de kleinere gemeenten en hen verder te helpen. Niet alleen als het gaat om nieuwe initiatieven zoeken ze verbinding met andere gemeenten, ook als het gaat om kennis- en informatiedeling hebben ze veel contact met andere gemeenten en regio's. Hiermee proberen ze op de hoogte te blijven van trends en elkaars processen.

Aanpak Tilburg en Breda in één zin:

"Beter werk je gewoon actief en intensief samen, want dan kom je gewoon het verst, is onze mening."

“Kijk, in Tilburg, Den Bosch, zulke grote steden, daar heb je nog wel wat capaciteit voor zo’n onderwerp. Maar hele kleine gemeentes, ja, die moeten het er gewoon bij doen. Dus dat is ook weer een vorm van samenwerking die ik belangrijk vind: met kleinere gemeenten.” (Ketenregisseur Zeeland- West- Brabant, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021).

Wat verder opvalt is dat de ketenregisseur wel “ketenregie” voert maar minder formeel in die functie zit dan in andere regio’s. De ketenregisseur, zoals ze het zelf verwoordt, is “wel een beetje ketenregisseur maar formeel echt specialist Veiligheid bij gemeente Tilburg” (Ketenregisseur Zeeland- West- Brabant, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021). Dit verklaart ook waarom ze de mogelijkheid heeft om iedereen (zowel gemeentepersoneel van verschillende afdelingen als zorgpartners en scholen etc.) in gemeente Tilburg zelf voor te lichten en te trainen. Dat doet ze meer vanuit haar positie binnen de gemeente Tilburg dan als ketenregisseur. Als ze formeel ketenregisseur was en niet gepositioneerd was bij gemeente Tilburg, dan zouden alle andere gemeenten in de regio waarschijnlijk ook willen dat ze alle partijen komt trainen en dat is niet haalbaar. Daarom zit het trainen vaak ook niet in het takenpakket van regionale ketenregisseurs, hoewel deze soms wel gemeentepersoneel trainen. Verder is het typerend voor Tilburg en Breda dat zij sterk geloven in “eerst doen, dan opschrijven.” Vooral gemeente Tilburg heeft de afgelopen twee jaar flink ingezet op het thema mensenhandel. Het actieprogramma (beleid) voor de regio wordt echter nu pas op papier gezet. Dit is bewust gedaan en wordt in zowel Breda als Tilburg gezien als een best practice. Die visie werd gedeeld en benoemd door alle vier de respondenten.

“Wij vinden het heel belangrijk om dingen eerst te gaan doen. Onze visie is dat, als het om mensenhandel gaat, het niet goed werkt om eerst alles helemaal op te schrijven en dan pas te gaan doen. Ik heb al zo vaak gezien dat er plannen worden geschreven en de eerste confrontatie met de praktijk moet het plan weer worden aangepast. Dat wilden wij graag anders doen. Wij gebruiken de ervaringen die we in de afgelopen twee jaar hebben opgedaan als input voor het beleid.” (AF en zorgcoördinator Tilburg, persoonlijke communicatie, 31 mei 2021).

Specifiek voor Breda valt op dat het de enige uit de vier geïnterviewde gemeenten is die erg intensief contact heeft en gebruikmaakt van CoMensha. Als de AF van gemeente Breda een signaal binnenkrijgt waar ze niet helemaal uitkomt, belt ze altijd naar CoMensha omdat zij mee kunnen kijken, advies kunnen geven en eventueel de coördinatie over kunnen nemen. Ook geven ze advies over beleid. De AF en zorgcoördinator in Breda geven ook altijd slachtoffers door aan CoMensha omdat zij de landelijke registratie van slachtoffers bijhouden.

Tot slot is het opmerkelijk dat Gemeente Tilburg de enige van de vier gemeenten is waar de zorgcoördinator binnen de gemeentelijke organisatie werkt. Daar is bewust voor gekozen. De positionering vanuit de afdeling veiligheid van de gemeente zorgt er namelijk voor dat de verbinding tussen zorg en veiligheid veel meer en gemakkelijker gelegd kan worden. Zij heeft als AF mensenhandel bij de gemeente goede contacten met de afdeling OOV binnen de gemeente, AVIM, ISZW en de officieren en heeft tegelijkertijd als zorgcoördinator een netwerk op het gebied van zorg. Ze is voor de rol van zorgcoördinator deels gepositioneerd bij het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) en vervult op die manier een brugfunctie tussen zorg en veiligheid.

“In Den Bosch werkt de zorgcoördinator bij de maatschappelijke opvang. En je merkt gewoon dat je dan veel gemakkelijker toch een soort knip maakt tussen veiligheid en zorg. En naar mijn mening is dat zonde als het gaat over het thema mensenhandel.” (AF en zorgcoördinator Tilburg, persoonlijke communicatie, 31 mei 2021).

4.3.3 Aanpak effectief?

De aanpak van Tilburg en Breda omvatten alle elementen uit de stipulatieve definitie van een effectieve aanpak van mensenhandel. De uitkomst van een effectieve aanpak moet monden in het bovenwater komen van meer cases zodat de verborgen aard van het delict steeds meer onthuld wordt, waardoor meer slachtoffers geholpen kunnen worden en meer daders ontdekt en aangepakt worden. Gemeente Tilburg krijgt daarbij steeds meer slachtoffers in beeld. In 2020 kregen ze 50 slachtoffers van mensenhandel in beeld en hebben deze waar mogelijk toegeleid naar hulp. Het ging in veruit de meeste gevallen om seksuele uitbuiting. Het aantal meldingen was meer dan 50. De cijfers in gemeente Breda zijn niet openbaar gemaakt voor dit onderzoek.

4.4 De aanpak in Drenthe

Hoewel de caseselectie initieel Assen betrof, wordt mensenhandel in Drenthe regionaal aangepakt. De gemeenten hebben dus niet allen een eigen beleid en aanpak, maar een gezamenlijk beleid die ook gezamenlijk wordt uitgevoerd. De casussen worden bijvoorbeeld door de ketenregisseur, die voor heel Drenthe regie voert, opgepakt. De aanpak die wordt beschreven kan dus niet de Assense aanpak genoemd worden maar de Drentse aanpak. Vanaf nu zal er dan ook gesproken worden van “de aanpak in Drenthe.”

Drenthe is sinds 2016 actief op het gebied van mensenhandel. Het beleid wordt op dit moment op papier gezet door de ketenregisseur in samenwerking met de Werkgroep Mensenhandel. De Werkgroep Mensenhandel bestaat uit de zorgcoördinatoren, de ketenregisseur en afgevaardigden van de gemeenten (AF Assen voor Noord-Drenthe en AF's van Zuidwest Drenthe en Oost-Drenthe). De analyse zal wederom bestaan uit drie onderdelen. Allereerst wordt per element van de aanpak bekeken welke structuur- en procesvoorwaarden uit de theoretische analyse terugkomen en hoe in Drenthe gestuurd wordt op het voldoen aan die voorwaarden. Daarna wordt beschreven wat typerend is aan de aanpak in Drenthe. Tot slot wordt stilgestaan bij de vraag of de aanpak effectief is.

4.4.1 Analyse structuur- en procesvoorwaarden en sturing

Netwerksamenwerking

Structuur

Om te sturen op duidelijkheid omtrent doelen en visie wordt op dit moment het Drents beleid vastgesteld en wordt er jaarlijks een evaluatie uitgebracht met doelen voor het volgende jaar. Daarnaast wordt duidelijkheid in rol- en taakverdeling en werkproces geschept aan de hand van convenanten. Voor de informatiedeling tussen de partners in de hele aanpak wordt er gewerkt onder het convenant van het ZVH. Voor informatiedeling rondom de daderaanpak is er het RIEC-convenant.

Verder zijn er verschillende overlegstructuren in de aanpak. Naast de werkgroep Mensenhandel en de RIEC-werkgroep zijn er verschillende andere overleggen. Elke twee weken is er een triageoverleg tussen de zorgcoördinatoren, de ketenregisseur en AVIM onder het convenant van het ZVH (waar de ketenregisseur gepositioneerd is). Daarmee is er vertegenwoordiging van zorg, bestuur en strafrecht. Alle drie zijn een soort “ingangspoort” voor informatie. Tijdens dat overleg komen de signalen bij elkaar en wordt er overlegd of er sprake is van mensenhandel en wat de vervolgstappen zijn. Bijvoorbeeld of er wel echt reden is om het als mensenhandel op te pakken, of er regie opgepakt moet worden of dat één van de partijen ermee aan de gang gaat.

gemaakt voor heel Drenthe is het handig om de Provincie te betrekken zodat zij bijvoorbeeld kunnen lobbyen.

“De Provincie heeft overkoepelender zicht over waar het met de provincie naartoe moet. Drenthe heeft bijvoorbeeld relatief veel plattelandsgemeentes wat het makkelijker maakt om bijvoorbeeld drugslabs te bouwen. Veel ruimte, weinig zicht, weinig mensen. Dus dat algemene beeld kan een Provincie bestuurlijk meenemen en bijvoorbeeld lobbyen richting Den Haag. Dat hoef je dan niet als aparte gemeentes zelf te doen.” (AF Assen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021).

Tot slot sluit Drenthe aan bij landelijke netwerken zoals het netwerk van zorgcoördinatoren en ketenregisseurs.

De laatste structuurvoorwaarde is een duidelijke financieringsstructuur en -strategie om partners in de aanpak te stimuleren en motiveren. Deze voorwaarde is niet ter sprake gekomen tijdens de interviews.

Proces

Zoals in gemeente Amsterdam de nadruk ligt op de procesvoorwaarde “lerende organisatie” (kennis- en deskundigheidsbevordering samen met partners door een grote hoeveelheid aan onderzoeken en pilots) en in Tilburg en Breda op de voorwaarde “actief delen van kennis, kunde en informatie” met omliggende gemeenten, is er in Drenthe ook één voorwaarde van de netwerksamenwerking die het vaakst terug kwam. Het gaat om netwerkregie aan de hand van een netwerkregisseur. Wat opvalt aan de aanpak in Drenthe, is dat er veel waarde gehecht wordt aan het persoonlijke in het netwerk. De ketenregisseur van Drenthe voert regie zoals in de literatuur beschreven is bij de rol van een netwerkregisseur. Daarbij lijkt hij zich vooral te richten op interactiemanagement: een sturingsstrategie die de interactie tussen actoren beoogt te verbeteren. Het gaat bij interactiemanagement bijvoorbeeld om het verbeteren van de wederzijdse perceptie over een vraagstuk of oplossing, de selectie en activering van actoren en middelen, het creëren van (tijdelijke) regelingen tussen organisaties om interacties te ondersteunen, het coördineren van strategieën en het bevorderen van vertrouwen en informatiedeling. Zo heeft de Drentse ketenregisseur het convenant onder het drieluikoverleg opgesteld en zet hij, in samenwerking met de Werkgroep Mensenhandel, het beleid op papier. Daarbij vervult de ketenregisseur ook de rol van het samenbrengen van signalen en partners. Maar vooral het inzetten op vertrouwen en zoals hij het noemt “kennen en gekend zijn” komen veel terug. Het gevolg van de verbindende rol van de netwerkregisseur is dat er ook wordt bijgedragen aan de voorwaarde “actief delen van kennis, kunde en informatie.”

“Het is belangrijk dat het op papier klopt maar uiteindelijk draait het om vertrouwen. Je merkt dat daardoor ook makkelijker informatie gedeeld wordt. Die twee pijlers komen de hele tijd terug. Het hele meetbare wat je op papier zet en het niet meetbare maar uiteindelijk net zo cruciale, de menselijke factor daarin. En ik ben wel iemand die, in de commerciële wereld zou je het koude acquisitie noemen, gewoon langsgaat en kennismaakt. Met mensen in gesprek gaan.” (Ketenregisseur Drenthe, persoonlijke communicatie, 18 juni 2021).

De lerende organisatie komt vooral terug in de vorm van deskundigheids- en kennisbevordering van sleutelfiguren in de aanpak. Zo hebben de zorgcoördinatoren en ketenregisseurs een post-HBO Mensenhandel afgerond en komen ze nog steeds elk jaar samen met deelnemers van de opleiding om expertise uit te wisselen.

Voorkomen en signaleren

Structuur

Voor het hebben van een hoog signaleringsvermogen wordt ingezet op bewustwording, voorlichting en training. Net zoals in gemeente Tilburg wordt dat zelf georganiseerd. Er wordt dus geen externe partij geselecteerd en gefinancierd als sturingsinstrument. Met een post-HBO Mensenhandel hebben de ketenregisseur en zorgcoördinatoren voldoende kennis om de voorlichtingen en trainingen zelf te verzorgen. Zij kiezen elk jaar een branche en gaan dan bij betreffende branches in heel Drenthe trainen. Wel wordt er bekeken of in de toekomst samengewerkt kan worden met andere partijen. Zo wordt er bijvoorbeeld binnenkort een samenwerking georganiseerd met Time2Connect, een hulpverleningsorganisatie voor iedereen die in de seksbranche werkt, om samen voorlichting te geven op middelbare scholen.

De tweede structuurvoorwaarde is het bemoeilijken van mensenhandelpraktijken. De ketenregisseur en zorgcoördinator benoemden deze voorwaarde niet in de gesprekken. De AF van Assen wel. Gemeente Assen staat bekend om het hebben van een voortvarend prostitutiebeleid die in 2018 is geschreven. Dit beleid geeft thuiswerkers in de seksbranche een sterkere positie waardoor misstanden sneller gesignaleerd kunnen worden. Prostitutie staat niet gelijk aan mensenhandel maar een goed georganiseerde prostitutiebranche kan wel bijdragen aan het voorkomen van situaties die kunnen ontaarden in mensenhandel. Deze barrière wordt dus in Assen specifiek opgewerpt.

Proces

De gemeentelijke meldroutes in Drenthe zijn het melden bij de AF. De AF van de gemeente verrijkt de informatie en geeft de melding door aan de ketenregisseur. De ketenregisseur brengt de melding vervolgens in het triage-overleg en mogelijk in het RIEC-overleg. Op die manier wordt elke melding opgepakt en wordt er eventueel een casus van gemaakt. Opvallend is dus dat casusoverleg op regionaal niveau plaatsvindt en niet op lokaal niveau. Voor de meldroute is wederom een grote nadruk op persoonlijk contact met branches en vertrouwen om het melden te bevorderen.

“Het contact aangaan met partijen, zorgen dat mensen je gezicht kennen, je naam en je telefoonnummer. Je hoopt dat mensen, omdat je ze vaak spreekt, denken: ‘misschien zou dit een mensenhandelsituatie kunnen zijn.’ Ik sprak laatst met een exploitant van een seksinrichting en naar aanleiding van dat gesprek heb ik heel veel informatie gekregen over misstanden. Maar dat ontstaat omdat je elkaar gesproken hebt. Dus het kennen en gekend zijn is cruciaal om te zorgen dat ze die informatie ook delen.” (Ketenregisseur Drenthe, persoonlijke communicatie, 18 juni 2021).

Zorg, hulp en opvang voor slachtoffers

Structuur

Voorwaarde voor dit element is een voldoende zorgaanbod. De gemeenten spelen daarbij een rol omdat daar goed zicht is op welke partijen er zijn en welke ingezet kunnen worden voor de zorg, hulp en opvang voor slachtoffers. Uit de interviews lijkt er veel aandacht besteed te worden aan het voorzien in persoonlijke behoeften in de zorg voor slachtoffers aan de hand van een breed genoeg zorgaanbod. De zorgcoördinator noemt het werk “echt maatwerk.” Deze voorwaarde lijkt dus terug te komen in Drenthe.

Proces

Op procesniveau is het belangrijk dat zorg toegankelijk is. Er zijn twee functionarissen aangesteld die regionaal de zorgcoördinatie op zich nemen. Zij hebben zowel een informatieve en adviserende functie waaronder het geven van voorlichting en training, als een coördinerende taak als er zorg nodig is.

Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders

Structuur

Op structuurniveau is de voorwaarde dat de gemeente de mogelijkheid heeft om bestuurlijk op te kunnen treden tegen daders van mensenhandelpraktijken. De AF van gemeente Assen geeft aan dat ze dat doen in afstemming en overleg met RIEC-partners. Voor de daderaanpak is er, net als in Amsterdam, Tilburg en Breda, de RIEC-werkgroep. Het RIEC-convenant is getekend door gemeente, politie, OM, Belastingdienst en ISZW. Gegevens kunnen tussen die partijen dus gedeeld worden.

Proces

Op procesniveau is een goede verbinding tussen gemeenten en opsporing en vervolging van belang met daarbij aansluitend een goede informatie-uitwisseling. Tweewekelijks is er een drieluikoverleg tussen ketenregisseur, AVIM en zorgcoördinator. De reden dat de gemeentelijke AF daar niet bij zit, is waarschijnlijk omdat deelnemende partijen allemaal op regionaal niveau opereren. Zij nemen alle signalen in Drenthe mee dus zou het “niet nodig” zijn als een gemeentelijk AF er ook bij zou zitten. Bovendien zouden de andere elf AF’s in Drenthe wellicht ook willen aansluiten en de vraag is of dat nodig is als de ketenregisseur toch al de input van gemeenten meeneemt. Er is dus via dit overleg geen directe verbinding tussen gemeente en opsporing maar wel indirect en tot nu toe verloopt het volgens de respondenten goed op deze manier. Van een signaal in het drieluikoverleg kan altijd een casus gemaakt worden en in het RIEC-overleg gebracht worden. Daar zit de gemeente waarvan het signaal komt, onder het RIEC-convenant wel aan tafel met opsporing en vervolging. Op die manier is er ook een directe verbinding.

4.4.2 Wat valt op?

Het eerste wat opvalt aan de aanpak in Drenthe is dat er een duidelijke netwerkregisseur is en dat deze vooral inzet op persoonlijk contact. In de andere cases wordt de rol van netwerkregisseur ook wel deels vervuld, maar de werkzaamheden van de Drentse ketenregisseur passen nog wel meer bij de omschrijving van een netwerkregisseur. Hij is degene die de signalen en daarmee de partners bij elkaar brengt en heeft in die zin een regierol. Daarnaast komt interactiemanagement duidelijk naar voren. Bijvoorbeeld door het zorgen voor een convenant en kennismaken met partijen die een bijdrage zouden kunnen leveren in de aanpak, zoals branches die signalen kunnen oppikken. Wat nog meer opvalt is dat in Drenthe, als enige van de vier ondergezochte cases, jaarlijks een soort evaluatie wordt uitgebracht: het jaarverslag mensenhandel. Naast het hebben van beleid is het belangrijk om die te blijven evalueren en Drenthe doet daar al een poging toe. In het jaarverslag wordt aangegeven welke doelstellingen er waren voor dat jaar, welke doelstellingen behaald zijn en wat de doelstellingen voor het jaar erop zijn. Ook wordt het aantal behandelde signalen opgeschreven. De AF vindt het echter niet voldoende om slechts te verantwoorden aan de hand van signalen en wil de jaarverslagen in de toekomst wat anders inrichten of aanvullen.

Aanpak Drenthe in één zin:

"Een groot deel van het werk is
gewoon netwerken en de menselijke
factor is daarin cruciaal."

“Ik heb nu het concept gezien van het nieuwe jaarverslag. Dan lees ik voor Drenthe 34 signalen. Dat klinkt niet veel. Maar ik weet ook hoeveel werk daarachter kan zitten. Daarachter zit een hele wereld van allerlei overleggen, het bezig houden met het gezamenlijk beleid en prostitutiebeleid, zorgen dat de financiering vooruit komt. Dus in dat mensenhandelbeleid zitten eigenlijk heel veel componenten die onderdeel zijn van het beleid maar die nog niet per se gaan over signalen. Daar moet het in de jaarverslag wel meer toe. Je hebt dus te weinig als je alleen maar verantwoordt op het aantal casussen die je hebt behandeld.” (AF Assen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2021).

4.4.3 Aanpak effectief?

Zoals eerder beschreven is “minder slachtoffers dan vorig jaar” geen goede maatstaf voor het evalueren van mensenhandelbeleid vanwege de clandestiene aard van het delict. Er is dus nooit een compleet beeld van het daadwerkelijke aantal slachtoffers in een jaar. De stipulatieve betekenis van “een effectieve aanpak mensenhandel” is in dit onderzoek dan ook “een aanpak waarin mensenhandel voorkomen en gesignaleerd wordt, zorg, hulp en opvang aan slachtoffers geboden wordt en daders worden opgespoord, aangepakt en vervolgt, waarbij in de aanpak sprake is van een netwerksamenwerking die voldoet aan de voorwaarden van een soepele samenwerking.” De uitkomst van die aanpak en meteen de maatstaf voor evaluatie, is dat er meer cases naar boven komen. De inspanningen in het mensenhandelbeleid hebben er dan immers voor gezorgd dat de verborgen aard van het delict steeds meer onthuld wordt, waardoor meer slachtoffers geholpen kunnen worden en meer daders ontdekt en aangepakt worden. In het jaarverslag van 2019 staat dat er dat jaar 24 signalen behandeld zijn. Het jaarverslag van 2020 is nog niet uitgebracht maar uit één van de interviews is gebleken dat er in 2020 34 signalen behandeld zijn. Aan de hand van de definitie die in dit onderzoek gebruikt wordt om de effectiviteit van mensenhandel te bepalen, kan dus gesteld worden dat de aanpak in Drenthe effectief is. Door steeds meer partijen bewust te maken van het bestaan van mensenhandel en de signalen ervan, kunnen meer signalen opgepikt en doorgegeven worden.

Daarnaast is een andere uitkomst van een effectieve aanpak dat partijen tevreden zijn over de samenwerking en dat elkaars inzet gevoeld en benoemd kan worden. Nu zijn niet alle partners in het netwerk geïnterviewd maar de AF Assen, zorgcoördinator en ketenregisseur Drenthe konden elkaars taken en inzet benoemen en zijn tevreden over de samenwerking.

“Ik ben eigenlijk heel tevreden. De samenwerking bij ons is heel open en transparant. En ook al zou je tien keer hetzelfde vragen, dan is dat geen enkel probleem. Een mooie, open, lerende samenwerking, zo ervaar ik het.” (Zorgcoördinator Drenthe, persoonlijke communicatie, 23 juni 2021).

4.5 Overkoepelende analyse vier gemeenten

De overkoepelende analyse brengt de bevindingen van alle gemeenten samen. Per element van de aanpak zullen een paar zaken besproken worden die opvallen wanneer de aanpakken met elkaar vergeleken worden. Waar mogelijk, wordt verklaard waarom die verschillen er zijn. Ook de best practices alsook zaken waar de gemeenten tegenaan lopen komen ter sprake. Op die manier kan gemeente 's-Hertogenbosch zowel leren van goedlopende praktijken in andere gemeenten als anticiperen op moeilijkheden waar de gemeente mee te maken kan krijgen.

4.5.1 Analyse overeenkomsten, verschillen en best practices

Focus en differentiatie aanpak

Een overduidelijk overeenkomst is dat alle onderzochte gemeenten inzetten op de elementen uit de theoretische analyse en operationalisatie: voorkomen en signaleren, zorg, hulp en opvang voor slachtoffers, het opsporen, aanpak en vervolgen van daders en het hebben van een netwerksamenwerking. De aanpak voor gemeente 's-Hertogenbosch zal in het volgende hoofdstuk dan ook geordend worden aan de hand van die elementen.

zorgcoördinatie en het RIEC-overleg om daders aan te pakken, blijft dus voor alle typen uitbuiting hetzelfde. Zoals eerder genoemd, maakt Amsterdam in de framing en aanpak van het probleem wel een onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en de andere vormen van uitbuiting. Omdat er een dunne lijn is tussen arbeidsuitbuiting en extreem slecht werkgeverschap, proberen ze zich vooral in te zetten op goede werkomstandigheden in het algemeen in plaats van het “bestrijden van arbeidsuitbuiting.”

Verder werd van tevoren verwacht dat elke gemeente een focus zou hebben op een type uitbuiting in de aanpak. Van Brabantse gemeenten kan bijvoorbeeld verwacht worden dat ze zich extra inzetten op criminele uitbuiting, omdat drugscriminaliteit er relatief veel voorkomt. In Amsterdam zou het kunnen zijn dat er meer gefocust wordt op seksuele uitbuiting vanwege een relatief grote prostitutiesector en in een weinig stedelijke provincie zoals Drenthe wellicht op arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting op boerderijen en stekerijen. Dat leek niet het geval te zijn. Tot nu toe lijkt er ingezet te worden op alle vormen van uitbuiting. Dat zou kunnen komen omdat de meeste gemeenten pas recent intensief bezig zijn met de aanpak en nog geen goed genoeg beeld hebben van de aard van mensenhandel in hun regio. Wellicht dat die focus er later komt, wanneer daar meer zicht op is.

Wel is het zo dat gemeente Amsterdam, uit alle onderzochte gemeenten, het meest lijkt in te zetten op arbeidsuitbuiting in vergelijking tot de andere gemeenten. Hieronder valt bijvoorbeeld het actief agenderen van het thema bij brancheorganisaties waar vaak slechte werkomstandigheden en arbeidsuitbuiting voorkomt, bijvoorbeeld in de schoonmaakbranche en de Amsterdam riviercruises. Ook stimuleert de gemeente actief sectoren zoals horecapersoneel om trainingen te volgen. De inzet van gemeente Amsterdam op arbeidsuitbuiting kan verklaard worden aan de hand van het percentage mensen met een migratieachtergrond in Amsterdam. Dat is in Amsterdam 55.5 procent terwijl dat in Drenthe 10.4 procent is en in Tilburg, Breda en 's-Hertogenbosch tussen de 20 en 30 procent. Mensen met een migratieachtergrond zijn over het algemeen meer vatbaar voor arbeidsuitbuiting omdat een deel van deze mensen niet op de hoogte is van arbeidsvoorwaarden in Nederland. Het percentage met een migratieachtergrond kan dus context bieden aan het feit dat Gemeente Amsterdam zich zo intensief inzet op het verbeteren van arbeidsomstandigheden in de stad. De andere gemeenten geven toe dat de focus voor nu op criminele en vooral seksuele uitbuiting ligt, omdat arbeidsuitbuiting vaak grotendeels door ISZW wordt opgepakt. Arbeidsuitbuiting wordt ook veel minder “gezien” door zorgpartners en daardoor mogelijk het hele netwerk, waardoor de urgentie ervan in het netwerk wellicht minder is dan voor slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting. Mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting werken namelijk vaak illegaal in Nederland en hebben geen recht op zorg mits er bewezen wordt dat er sprake is van mensenhandel. Zoals eerder benoemd is mensenhandel moeilijk te bewijzen met als gevolg dat de mogelijke slachtoffers worden teruggestuurd naar land van herkomst. Dit zorgt ervoor dat zorgprofessionals minder vaak en lang te maken hebben met deze mensen. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn vaker Nederlandse meisjes (Nederlands Jeugdinstituut, 2021), die, ondanks dat er niet bewezen wordt dat er sprake was van mensenhandel, vaak alsnog terecht komen in de zorg zoals traumahulp. Het kan zijn dat dit er, samen met het feit dat er minder migranten zijn, voor zorgt dat de overige gemeenten de focus meer leggen op het bestrijden van seksuele uitbuiting.

Netwerksamenwerking

Overlegstructuur

Wat betreft overlegstructuur maken alle onderzochte gemeenten gebruik van een RIEC-overleg voor de daderaanpak. In RIEC-werkgroep zitten doorgaans de gemeente, politie, ISZW, OM en Belastingdienst. In gemeente Amsterdam sluiten daar ook nog IND, UWV en schriftelijk de KMar bij aan. De RIEC-werkgroep lijkt een goede manier om verschillende interventies

rondom de daderaanpak te bespreken en af te stemmen. Ook zorgt het ervoor dat de partijen informatie en gegevens met elkaar kunnen delen onder het RIEC-convenant. Tevens is er in elke gemeente een algemeen casuïstiekoverleg. Nog voordat een casus wordt opgeplust naar het RIEC-overleg, die zich vooral richt op het aanpakken van de dader, wordt het signaal besproken in een casuïstiekoverleg waar ook de zorgketen vertegenwoordigd is. In Amsterdam is dat het casuïstiekoverleg waar ook ACM, Veilig Thuis, Qpido, een aantal jeugdzorginstellingen en jongerenwerk en AVIM aansluiten, In Tilburg is dat het BIT en in Breda is er informeel afstemming en overleg tussen AF en zorgcoördinator. In Drenthe is dat het drieluikoverleg met de ketenregisseur, zorgcoördinatoren en AVIM.

Netwerkregie

Op procesniveau is opvallend dat vooral in de aanpak in Drenthe sprake is van veel persoonlijk contact en “de menselijke factor” in de aanpak. Dat kan verklaard worden door het feit dat Drenthe een ketenregisseur heeft die de rol van netwerkregisseur zoals beschreven in de theorie op zich neemt. In zijn beschrijving van zijn werkzaamheden komt onder andere interactiemanagement duidelijk naar voren. Vertrouwen en informele relaties creëren, staat hoog in het vaandel en mondt uiteindelijk uit in een soepelere informatiedeling en een prettige samenwerking. Bijvoorbeeld het hebben van structureel tweewekelijks overleg draagt bij aan het vertrouwen en hierdoor wordt steeds meer informatie gedeeld. Waarom het zo is dat vooral in Drenthe sprake is van een verbindende netwerkregisseur zoals in de theorie is beschreven, kan niet verklaard worden aan de hand van statistische gegevens van de gebieden. Wel kan er een persoonlijke verklaring zijn. De ketenregisseur is namelijk procesregisseur bij het Zorg- en Veiligheidshuis geweest en zal dus gewend zijn om processen te regisseren en partijen te verbinden. Verder heeft hij door zijn positionering bij het ZVH ervaring met complexe problemen en netwerken. Hierin is dus het belang terug te zien van het aanstellen van de juiste persoon als netwerkregisseur. Wat ook opvalt, is dat de rol van netwerkregisseur alleen in Drenthe formeel bij een persoon is neergelegd terwijl in de andere gemeenten die rol informeel wordt opgenomen door de persoon die daar “logischerwijs het best mee aan de gang kan”. In Amsterdam, Tilburg en Breda wordt de regie vooral gevoerd vanuit de gemeente: in Amsterdam door AF OOV en in Tilburg wordt netwerkregie gevoerd door de ketenregisseur die bij de gemeente gepositioneerd is. In Breda komt ketenregie van de ketenregisseur maar de rol van regie op het lokale netwerk komt vooral vanuit de AF in samenwerking met de zorgcoördinator. De regie vanuit de gemeente in Amsterdam, Tilburg en Breda kan verklaard worden door het feit dat deze gemeenten veel meer een lokale aanpak uitvoeren, terwijl dat in Drenthe regionaal (zelfs op casusniveau) wordt uitgevoerd.

Aansluiten bij de regio

Typerend aan zowel gemeente Breda maar vooral gemeente Tilburg is dat ze veel initiatieven willen oppakken met omliggende gemeenten. Als grootste gemeenten in hun regio willen ze aan de ene kant kleine gemeenten betrekken omdat ze weten dat het thema daar niet volledig opgepakt kan worden. Aan de andere kant zoeken ze samenwerking met elkaar en ook andere grote gemeenten in Brabant, Zeeland en Limburg om het thema breder en grootster op te pakken. Dat kan verklaard worden omdat de mensenhandelfunctionarissen binnen Gemeente Tilburg, namelijk AF en specialist veiligheid, ook een regionale rol hebben als zorgcoördinator en ketenregisseur. Door die dubbele rol hebben zij veel regionale contacten en zal het in hun lokale werk ook vanzelfsprekender en makkelijker zijn om dat breder door te trekken naar de regio. Verder kan dit verklaard worden door het feit dat deze gemeenten, vergeleken met Amsterdam en Drenthe, minder lang bezig zijn met het thema. Voor gemeenten die pas zijn begonnen kan het daarom handig zijn om zo een groot, complex thema gezamenlijk op te pakken en van elkaar te leren.

Lerende organisatie

Tot slot valt het bij netwerksamenwerking op dat de procesvoorwaarde ‘lerende organisatie’, alleen in Gemeente Amsterdam prominent terugkwam op basis van het opgestelde beleid en gesprekken. ‘Lerende organisatie’ houdt in dat de gemeente stuurt op blijvende kennis- en deskundigheidsbevordering door bijvoorbeeld trainingen te herhalen, onderzoeken te initiëren en subsidiëren en samenwerkingen te zoeken met field labs. Dat is nodig omdat een complex thema zoals mensenhandel zich continu aanpast door de heen tijd en mensenhandelaren hun strategieën kunnen aanpassen aan de gevormde barrières en aanpak voor mensenhandel. Een verklaring voor het feit dat, op basis van dit onderzoek, vooral Gemeente Amsterdam intensief inzet op dit aspect, is dat de rest van de gemeenten nog niet lang bezig zijn met de aanpak. Zij zijn vooral nog bezig met het opzetten van de basisstructuren voor de aanpak, de samenwerking eromheen en het op papier zetten van beleid. Omdat Amsterdam al jaren bezig is met de aanpak (ten minste vanaf 2007), is het logisch dat zij sinds die tijd op de hoogte willen blijven van ontwikkelingen binnen het thema en opnieuw professionals trainen. Sinds 2007 is het thema mensenhandel immers sterk veranderd. Vooral seksuele uitbuiting speelt zich nu veel meer online af. Slachtoffers worden online geworven, op online seksadvertentieplatformen aangeboden, met digitale naaktbeelden gehanteerd en gedwongen tot het (online) verrichten van seksuele diensten (Het Centrum voor Kinderhandel en Mensenhandel, 2021). Dit is slechts één van de ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel in de laatste jaren. Voor de financieringsstructuur en – strategie geldt overigens hetzelfde. Alleen Amsterdam benoemt een duidelijke financieringsstrategie. In Drenthe en Tilburg werden deze niet genoemd in de gesprekken en in Breda is duidelijk gezegd dat er nog niet nagedacht is over een financieringsstrategie omdat ze in de beginfase van de aanpak zitten.

Best practices in netwerksamenwerking

Als het gaat om best practices in de samenwerking wordt veruit het vaakst benoemd dat het handig en wenselijk is om aan te sluiten bij regionale en landelijke overleggen. Omdat de aanpak van mensenhandel voor veel gemeenten vrij nieuw is, is het handig om te bekijken wat andere gemeenten doen die al verder zijn en om te zorgen dat er een eenheid komt in het beleid binnen de regio. Door deel te nemen aan landelijke en regionale overleggen kunnen trends en ontwikkelingen in de gaten gehouden worden en kunnen grotere initiatieven gezamenlijk opgepakt worden.

Daarnaast wordt in Breda en Drenthe een aantal keer het belang genoemd van een duidelijk werkproces en het kennen van elkaars rollen en taken. Daarvoor werd er in Breda bijvoorbeeld een gesprek ingepland tussen AVIM en de gemeente om te bekijken wie wat doet en wanneer ze elkaar inschakelen en op de hoogte stellen van zaken. Ook noemt de zorgcoördinator van Drenthe als tip om eens overleggen bij te wonen waar je normaal niet bij zit, om te kijken wat er daar wordt besproken en wat de positie is van sleutelfiguren in de aanpak.

Tot slot wordt vertrouwen en een informele relatie vaak benoemd als factor voor een prettige samenwerking en manier om informatiedeling te bevorderen.

Voorkomen en signaleren

Trainen van professionals en ambtenaren

Alle gemeenten vinden het belangrijk dat, voor het voorkomen en signaleren van mensenhandel, professionals en ambtenaren getraind worden. Dat lijkt de eerste stap in de aanpak, omdat men zonder binnengekomen signalen niet “aan de slag” kan met de aanpak: er worden op die manier geen slachtoffers geïdentificeerd om te kunnen helpen en er zijn geen dadars in zicht om aan te pakken. Het verschil zit wel in wie de trainingen en voorlichtingen geven. In gemeente Amsterdam is er sprake van sturing door het selecteren van organisaties en het maken van een taakverdeling om de trainingen te verzorgen. In de aanpak van Tilburg en

Drenthe worden de trainingen gegeven door de ketenregisseur en zorgcoördinator (in Tilburg is de zorgcoördinator tegelijkertijd ook de AF van de gemeente) en in Breda grotendeels door de zorgcoördinator en AF gemeente. Dit kan aan twee factoren liggen. Allereerst kan het zo zijn dat het ligt aan de grootte van Amsterdam en het aantal meldingen. In gemeente Amsterdam worden de meeste meldingen opgevangen en behandeld: 87 meldingen in 2019. Dat kan liggen aan het feit dat Amsterdam de meeste inwoners heeft, aan de grootte van de prostitutiesector en/of aan het feit dat Amsterdam al jaren intensief inzet op de aanpak van mensenhandel waardoor er meer signalen binnenkomen. Hoe dan ook, de AF en ketenregisseur van Amsterdam is waarschijnlijk een groot deel van de tijd bezig met het verzamelen en uitlopen van signalen en behandelen van casussen, waardoor hij geen trainingen geeft. In de volgende deelvraag wordt verder ingegaan op de positie van de ketenregisseur in 's-Hertogenbosch en hoe de verdeling van trainingen en voorlichtingen voor 's-Hertogenbosch eruit kan zien.

Drempels opwerpen om mensenhandel te bemoeilijken

Het bemoeilijken van mensenhandel door middel van barrières blijkt erg afhankelijk te zijn aan de gemeentelijke context. Iedere gemeente heeft namelijk eigen processen of contexten die verbeterd kunnen worden om mensenhandel te bemoeilijken. In Tilburg en Assen was er bijvoorbeeld een sterk verouderd prostitutiebeleid. Zij hebben ervoor gekozen om die te vernieuwen om de posities van prostitué(e)s te versterken en uitbuiting te voorkomen. Breda is zich ervan bewust dat zij als één van de weinige gemeenten een RNI-loket hebben waar alle migranten zich moeten inschrijven voor een BSN. Voor hen is dat een uitgesproken mogelijkheid om extra alert te zijn op signalen mensenhandel en dus via goede processen aan het RNI-loket een drempel op te werpen tegen mensenhandel. Amsterdam probeert vooral drempels op te werpen in internationaal verband. Wederom is dat gebonden aan context omdat Amsterdam een “internationale” stad is en in veel internationale werkgroepen zit.

Best practices in het voorkomen en signaleren van mensenhandel

Veruit de vaakst benoemde best practice bij het voorkomen en signaleren is het goed en herhaald trainen van professionals en ambtenaren. Dat is dé manier om meer signalen binnen te krijgen. Veel respondenten noemen het trainen echter nutteloos als de meldroute niet duidelijk is en goed wordt uitgelegd. Een best practice lijkt te zijn om bij trainingen meteen de meldroute uit te leggen. Als degene bij wie gemeld moet worden de training zelf niet geeft, is diegene er wel altijd even bij om zijn gezicht te laten zien en de meldroute uit te leggen. Dat blijkt de drempel te verlagen om bij deze persoon te melden.

Een andere belangrijke best practice is het in orde hebben van de seksbranche door middel van nieuw prostitutiebeleid. Enkele respondenten noemen het zelfs “de basis” voor de aanpak van mensenhandel. Een verouderd prostitutiebeleid en slecht zicht op de prostitutiebranche zorgt ervoor dat er misstanden kunnen ontstaan die vaak te maken hebben met uitbuiting.

Verder wordt een aantal keer benoemd dat zowel slachtoffers als daders van criminele en seksuele uitbuiting steeds jonger zijn en er daarom aandacht besteed moet worden aan het voorlichten en weerbaar maken van jeugd. Ook moet er meer aangesloten worden bij jongeren door te proberen actief via sociale media voor te lichten.

Daarbij wordt door respondenten uit Gemeente Amsterdam benoemd dat het woord “mensenhandel” voor veel mensen vaag is en daarbij moeilijk te bewijzen. Daarom framen zij het thema meer als uitbuiting of slechte behandeling in het algemeen waardoor partijen ook sneller een slecht onderbuikgevoel gaan melden. Ook benadrukt Gemeente Amsterdam meerdere malen dat het belangrijk is om organisaties de mogelijkheid te geven om expertise op te bouwen door langdurig te subsidiëren. Dat baat uiteindelijk meer dan continu switchen van organisatie of de subsidie stopzetten als er in het begin nog geen resultaten zijn behaald.

Zorg, hulp en opvang voor slachtoffers

Dit element lijken alle gemeenten vooral bij de zorgcoördinator neer te leggen. De zorgcoördinator krijgt van de gemeente de opdracht om het zorgaanbod voor mensenhandel in kaart te brengen. Op die manier wordt bekeken waar hiaten liggen in het aanbod en kan de gemeente kijken welke organisaties subsidie krijgen om een deel van de zorg rondom slachtoffers van mensenhandel op te pakken. Wanneer dit element besproken werd met respondenten, werd vooral het belang van de verbinding tussen zorg en veiligheid benoemd. Om dat te realiseren zijn een aantal best practices gededuceerd uit de gesprekken.

Best practices rondom zorg, hulp en opvang voor slachtoffers

Het verbinden van zorg met veiligheid bevoordeelt uiteindelijk de zorg voor slachtoffers. Omdat mensenhandel een thema is rondom zowel zorg als veiligheid, zijn er vaak ofwel twee AF's: één op afdeling OOV en één op Zorg (Amsterdam) of is er een AF die kennis heeft van zorg en veiligheid. De AF van gemeente Breda is bijvoorbeeld strategisch adviseur zorg&veiligheid. De AF van Tilburg is tegelijkertijd zorgcoördinator dus vervult ook een brugfunctie tussen zorg en veiligheid. In Drenthe is de ketenregisseur, die zich onder andere bezig houdt met casussen, gepositioneerd bij het Zorg- en Veiligheidshuis en houdt zich actief bezig met partners in het netwerk. Op die manier komen zorg en veiligheid daar bij elkaar. Daarnaast wordt door twee gemeenten genoemd dat zorg en veiligheid goed verbonden kunnen worden door, wanneer er een bestuurlijke controle is rondom mensenhandel/prostitutie, de zorgcoördinator mee te laten gaan of stand-by te laten staan. De zorgcoördinator moet in ieder geval weten dat die controle uitgevoerd gaat worden en dat er mogelijk een slachtoffer getroffen wordt die opgevangen moet worden. Het is namelijk niet de bedoeling dat wanneer er repressief opgetreden wordt, bijvoorbeeld bij het sluiten van een pand, het slachtoffer vervolgens op straat staat.

Veruit het meest benoemd is het belang van vertrouwen en een goede relatie tussen zorg en veiligheid, zowel intern bij de verschillende afdelingen van de gemeente als in de gehele aanpak. Vaak weten beide ketens niet van elkaar wat ze precies doen en waar ze elkaar kunnen inschakelen. Ook wordt in twee gemeenten benoemd dat er voor zorgprofessionals vaak een grote drempel is om situaties te melden bij politie. Vanuit de geheimhoudingsplicht die zorgprofessionals hebben, is men huiverig om de politie op de hoogte te stellen. Daarvoor worden er in gemeente Tilburg en in Drenthe gesprekken en voorlichtingen georganiseerd waarbij politie uitlegt aan zorgprofessionals hoe en wanneer ze informatie kunnen delen zonder hun geheimhoudingsplicht te schenden of strafrechtelijk onderzoek te frustreren. Op die manier kan er een betere verbinding komen tussen zorg en veiligheid om mensenhandel effectiever aan te pakken. Ook zorgt elkaar vaak spreken, bijvoorbeeld door een overleg, voor een informele relatie en daarmee ook vertrouwen. Door meerdere zorgcoördinatoren is benoemd dat ze het prettig vinden dat ze AVIM veel spreken en elkaar kunnen bereiken.

Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders

Zoals eerder benoemd in het kopje 'overlegstructuur' werken alle gemeenten voor de daderaanpak met een RIEC-werkgroep. Als het gaat om de daderaanpak vinden de respondenten het RIEC-overleg effectief om te komen tot integrale interventies. Door de gemeenten wordt een aantal keer benoemd dat de prettige en laagdrempelige samenwerking met AVIM goed werkt om vroegtijdig slachtoffers op te kunnen vangen of op te treden.

In bijlage 3 worden alle best practices nog eens schematisch per element weergegeven.

4.5.2 Analyse moeilijkheden in de aanpak

Gegevensdeling

Het vaakst benoemd is de beperking in gegevensdeling door onder andere de AVG. De aanpak van mensenhandel vergt samenwerking tussen verschillende partijen en die samenwerking wordt in bepaalde mate beperkt door de wet- en regelgeving over informatiedeling. Gegevensdeling binnen de driehoek gaat relatief makkelijk maar met zorgpartners wordt het moeilijker. Vooral de handreiking gegevensdeling voor zorgcoördinatoren is volgens de respondenten problematisch. Daarom is het voor gemeente Tilburg ook een strategische keuze geweest om de zorgcoördinator bij de gemeente onder te brengen. Zij is officieel driehoekspartner en kan daardoor meer delen. Hoewel wet- en regelgeving het lastig maken om informatie uit te wisselen, is door meerdere respondenten benoemd dat men moet oppassen dat ze zich niet verschuilen achter de wet- en regelgeving. Het is van belang de boodschap wel over te krijgen. Respondenten benoemden dat ze het op twee manieren aanpakken. Eén manier is om de informatie in het begin zo veel mogelijk anoniem te delen, bijvoorbeeld alleen een voornaam. Als bij een andere partner dan een belletje gaat rinkelen omdat de naam bekend is bij de organisatie, ofwel bij politie ofwel bij een zorginstantie, dan geeft dat grondslag om verder informatie te delen omdat er dan meer aanwijzingen zijn dat er daadwerkelijk iets mis is. De tweede manier, die vaker benoemd werd, is om het gewoon te delen mits goed verantwoord kan worden waarom degene de informatie heeft gedeeld.

“Wettelijk mag het niet, maar als het de veiligheid betreft van de betrokkene dan zal ik dat zeker doen. En op het moment dat ik dan op het matje geroepen wordt, of ter verantwoording geroepen, moet ik wel zorgen dat ik een goed verhaal heb. Op basis daarvan deel ik wel informatie. Dus ik voel me daar niet heel erg door belemmerd.” (Anoniem, persoonlijke communicatie, 2021).

Respondenten vinden het formeel dus wel een grote belemmering maar vinden in de praktijk manieren om daar omheen te gaan. Omdat het eigenlijk niet mag, is het wel van belang dat er vertrouwen en een goede relatie is tussen partners in de samenwerking. Dat is vaak benoemd als voorwaarde voor het delen van informatie.

Bewijslast mensenhandel

Het feit dat de bewijslast voor mensenhandel te hoog is, werd een aantal keer benoemd. Hier is dus wederom sprake van belemmering door landelijke wetgeving, namelijk wetsartikel 273f Sr. Dat wetsartikel is “heel lang en ingewikkeld en vervelend.” Respondenten benoemen dat ze het jammer vinden dat ze zich intensief inzetten om mensenhandel aan te pakken maar dat het bijna nooit komt tot een strafzaak waardoor daders verder kunnen gaan met hun praktijken. Mensenhandel is namelijk te winstgevend om ermee te stoppen na slechts een boete of het tijdelijk kwijtraken van een vergunning. Daarnaast is het bewijsbaar krijgen van mensenhandel ook van belang voor slachtoffers. Want op het moment dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, heeft diegene recht op veel meer zorg in Nederland, vooral als het gaat om een ongedocumenteerd slachtoffer. Hiermee komt het belang van aansluiten bij landelijke overleggen weer naar boven. Door samen te komen kunnen krachten gebundeld worden om te lobbyen richting het ministerie en de tweede kamer om het wetsartikel aan te passen.

Bestuurlijk commitment

Tot slot wordt benoemd dat het, vooral in de opstart van de aanpak, lastig is om bestuurlijk commitment te krijgen rondom het onderwerp. Mensenhandel is namelijk een delict die men niet vaak tegenkomt als men nog geen aanpak heeft. Het delict blijft dan namelijk verborgen en op die manier kan de urgentie van de zaak moeilijk aangetoond worden bij bestuurders, die

uiteindelijk degenen zijn die budget vrij moeten maken voor de aanpak van mensenhandel. Eén respondent noemt het “het kip en het ei”.

“Het lastige is, we krijgen maar 16 uur om ons in te zetten op mensenhandel. En er waren plannen om dat uit te breiden maar dan heb je een beetje het kip en het ei. Als je wil uitbreiden moet je wel aantonen dat er noodzaak voor is, maar dat kan je niet aantonen zolang je niet genoeg tijd hebt om je in te zetten en er meer slachtoffers naar boven komen.” (Zorgcoördinator Drenthe, persoonlijke communicatie, 23 juni 2021).

Daarom is het van belang om bestuurders actief mee te nemen in het thema zodat ze snappen dat mensenhandelbeleid niet slechts verantwoord kan worden aan de hand van huidige cijfers. Daarnaast kan, als de aanpak eenmaal van start is, een goede monitoringsstructuur helpen om de uitkomsten van het beleid gedeeltelijk inzichtelijk te maken.

In het volgende hoofdstuk wordt zowel de informatie uit de casestudies alsook de informatie van respondenten uit gemeente 's-Hertogenbosch gebruikt om de lokale aanpak vorm te geven.

5 Resultaten en analyse 's-Hertogenbosch

Inleiding

Zoals in de inleiding van dit onderzoek al benoemd is, staat er nog geen lokale aanpak of beleid op papier. Doordat er op dit moment nog niet veel wordt ingezet op mensenhandel, worden er nog weinig vermoedelijke slachtoffers ontdekt. In 2020 waren er in heel regio Noordoost Brabant 12 vermoedelijke slachtoffers in beeld, waarvan 4 uit gemeente 's-Hertogenbosch. Om context te bieden aan dat cijfer: in alleen gemeente Tilburg waren er in 2019 50 vermoedelijke slachtoffers in beeld en waar nodig toegeleid naar zorg. De aanpak in 's-Hertogenbosch moet dus nog in grote mate tot stand komen. Dit hoofdstuk zal wederom gestructureerd worden aan de hand van de vier elementen van een effectieve aanpak: netwerksamenwerking, voorkomen en signaleren van mensenhandel, bieden van zorg, hulp en opvang aan slachtoffers en het opsporen, aanpakken en vervolgen van daders. Omdat de beschreven structuur- en procesvoorwaarden uit de theoretische analyse terugkwamen in de aanpakken van andere gemeenten, zal de schets van de lokale aanpak voor 's-Hertogenbosch vormgegeven worden aan de hand van die voorwaarden. Er zal beschreven worden wat er in 's-Hertogenbosch nog mist en wat de mogelijkheden zijn om tot een lokale aanpak te komen.

5.1 Netwerksamenwerking

Structuur

5.1.1 Duidelijkheid omtrent partners en rol-/taakverdeling

De eerste structuurvoorwaarde voor een soepele netwerksamenwerking is duidelijkheid en consensus omtrent visie, doel, rol-/taakverdeling, werkterrein, werkwijzen en informatiedeling van en tussen betrokken partijen. Daarop kan gestuurd worden aan de hand van duidelijke formele of informele samenwerkingsafspraken, financieringsafspraken, protocollen, procesbeschrijvingen en convenanten. Vanuit de Regionale Tafel Mensenhandel (waarover later meer) is er al een convenant opgesteld: Convenant regio Oost-Brabant Slachtoffers Mensenhandel 18-/18+. Wel is het convenant vooral bedoeld voor slachtofferhulp en niet zozeer rondom de daderaanpak. Omdat de lokale aanpak nog niet gestart is, zijn verdere afspraken grotendeels nog niet gemaakt. Uit de interviews bleek vooral dat er nog weinig zicht is op welke partners betrokken zijn en moeten worden en wie welke taken heeft. In deze subparagraaf zal dan ook een poging gedaan worden om inzicht te geven in de actoren en taken waarover de meeste verwarring bestond onder de respondenten: de AF's van de gemeente, de ketenregisseur en Veilig Thuis. Daarnaast wordt, op basis van informatie uit de casestudies alsook de specifieke situatie in 's-Hertogenbosch, een overzicht gegeven van welke partners betrokken moeten worden in de aanpak van mensenhandel in 's-Hertogenbosch.

Aandachtsfunctionarissen

De AF's zijn belangrijke "linking pins" in het web van verschillende partijen en actoren. De meeste zorgpartners in 's-Hertogenbosch hebben een AF en zo moet ook de gemeente een AF hebben. De AF is drager en trekker van het onderwerp binnen de organisatie waar hij/zij werkzaam is en is daarmee ook aanspreekpunt voor andere organisaties en hun AF's. De precieze functiebeschrijving van een AF is al beschreven in het beleid van Oost-Brabant en is te vinden in bijlage 4.

Binnen gemeente 's-Hertogenbosch is een juridisch beleidsmedewerker OOV de AF. Kort geleden is een medewerker van de Sociale Wijkteams van de gemeente ook aangesteld als AF. Bij verschillende respondenten bestond de veronderstelling dat zij de "AF Zorg" is van de gemeente. Zij is echter AF van de sociale wijkteams en niet van de hele gemeente. Zij is dus meer een "expert" en uitvoerder in een zorgorganisatie, net zoals de AF's van de andere zorgpartners dat zijn. Om zorg en veiligheid ook in gemeentelijk beleid en de hele

gemeentelijke organisatie te verbinden, is in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het van belang is dat er ofwel één AF is die kennis heeft van zowel zorg en veiligheid, ofwel 2 AF's die nauw met elkaar samenwerken: één op de afdeling OOV en één op de afdeling Zorg. De AF Zorg is bijvoorbeeld eindverantwoordelijk voor een voldoende zorgaanbod voor slachtoffers van mensenhandel binnen de gemeente en het verstrekken en beoordelen van subsidies aan zorgpartners. Nu is dat precies wat een van de beleidsmedewerkers op de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling doet. Zij houdt zich bezig met zorg en voorlichting rondom het thema mensenhandel. Haar taken sluiten dus aan bij wat een AF Zorg doet en zij zou dus eigenlijk gezien moeten worden als de AF Zorg binnen Gemeente 's-Hertogenbosch. Deze twee AF's zullen nauw met elkaar moeten samenwerken. De AF OOV heeft een netwerk op het gebied van veiligheid en kan bestuurlijk optreden. De AF Zorg kan dat niet maar heeft weer een netwerk op het gebied van zorg, heeft overzichtelijk welke zorgpartners er zijn en is uiteindelijk degene die bepaalt waar de subsidies naartoe gaan voor slachtoffers van mensenhandel. Meer over de AF's volgt onder volgende paragrafen.

“Als er beleid wordt geschreven hoop ik dat [AF OOV] en [beleidsmedewerker maatschappelijke ontwikkeling (AF Zorg)] bij wijze van spreke naast elkaar zitten en aan het typen zijn. Want dan pak je 'm.” (Projectleider Mensenhandel MO Den Bosch en voormalig zorgcoördinator, persoonlijke communicatie, 22 juni 2021).

Ketenregisseur

Zoals ook al te lezen in de casestudies van andere gemeenten, kan de rol en taak van de ketenregisseur per regio verschillen. Dat maakt het voor respondenten verwarrend wat de rol van de ketenregisseur van Oost-Brabant precies is in de aanpak. In Amsterdam en Tilburg zijn de ketenregisseurs gepositioneerd bij de gemeente en zijn daarom dus actief betrokken bij de lokale aanpak waaronder casuïstiek. Ook in Drenthe, waar de ketenregisseur de rol van een netwerkregisseur vervult, is een deel van de taken van de ketenregisseur casuïstisch.

De ketenregisseur voor Oost-Brabant, waar 's-Hertogenbosch onder valt, is werkzaam bij een regionaal bureau voor veiligheid en wordt aangestuurd door de Regionale Tafel Mensenhandel, waarover later meer. De ketenregisseur fungeert als adviseur voor gemeenten op bestuurlijk vlak. Zij is bijvoorbeeld één van de personen die het regionaal beleid heeft geschreven en adviseert gemeenten onder andere over welke stappen gezet moeten worden om als gemeente mensenhandel tegen te gaan en hoe gemeenten hun burgemeester kunnen adviseren. Ze is dus niet betrokken bij lokale casuïstiek. Verder geeft zij over het algemeen geen trainingen aan verschillende partners, maar heeft van de Regionale Tafel wel de opdracht gekregen om gemeentelijk personeel te trainen.

“Mij kan je eigenlijk zien als beleidsmedewerker mensenhandel voor de regio, maar het heeft gewoon net een specifieke naam.” (Ketenregisseur Oost-Brabant, persoonlijke communicatie, 24 juni 2021).

Omdat de ketenregisseur dus regionaal werkzaam is en vooral een adviseur is, is zij géén netwerkregisseur die lokale partners met elkaar verbindt en regie voert op casussen voor de lokale aanpak in 's-Hertogenbosch.

Veilig Thuis

Veilig Thuis (VT) is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling. Sinds kort is afgesproken dat VT ook het meldpunt wordt voor mensenhandel. De meldcode is verplicht voor zorgprofessionals en jeugdhulp, waardoor de

meeste meldingen bij VT van zorgorganisaties komen. Op het moment dat een zorgprofessional signalen ziet van mensenhandel, overlegt hij/zij met de zorgcoördinator om te kijken of het signaal al genoeg is om te melden of dat de professional het signaal moet verrijken. Vervolgens wordt het gemeld en VT maakt een veiligheidsinschatting. Als het vermoedelijk slachtoffer geen acuut gevaar loopt wordt er advies gegeven en neemt de zorgcoördinator regie op. Als het veiligheidsrisico hoog is, neemt VT een deel van de regie op, samenwerkend met de zorgcoördinator. Maar ook voor gemeenten, AVIM en alle andere partners is VT nu het meldpunt. Daar zal in de volgende paragraaf, bij de meldroute verder op ingegaan worden.

In tabel 6 is een overzicht gegeven van alle partners die een grote rol spelen in de aanpak van mensenhandel en waarmee dus samenwerking noodzakelijk is. De actoren zijn globaal beschreven maar om werkelijk duidelijkheid te krijgen over de taken, rollen, werkterrein en werkwijzen, is het van belang om contact te zoeken met partners en hen te spreken. Er kan een reeks overleggen gepland worden waarin een fictieve casus uitgebreid en stapsgewijs behandeld wordt. Dit kan inzicht bieden in welke partij waar in het proces een bijdrage levert. Dit kan ervoor zorgen dat toekomstige casussen soepeler verlopen omdat men weet wat ze van elkaar kunnen verwachten.

Tabel 6 Overzicht partners aanpak 's-Hertogenbosch

Sub-netwerk	Organisatie	Toelichting	
Daderaanpak	Basisteam Politie	-Gaan mee op controles op het moment dat er nog geen signalen van mensenhandel zijn -Geven opgepikte signalen mensenhandel in hun dagelijks werk door aan AVIM	Eerste schil netwerk: operationeel kern van het netwerk
	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)	Opsporing criminele en seksuele uitbuiting	
	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)	Opsporing arbeidsuitbuiting	
	Officier van Justitie Mensenhandel en Mensensmokkel Openbaar Ministerie	Leidt opsporingsonderzoeken, brengt zaken voor de rechter	
	Belastingdienst	Rol in verstoren dader door stopzetten uitkeringen	
	Toezicht en handhaving Gemeente	Handhaven APV en signaleren mensenhandel	
	Openbare Orde en Veiligheid Gemeente	Bestuurlijke interventies om dader te verstoren	
	Aandachtsfunctionaris Mensenhandel vanuit Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente	Trekker mensenhandelbeleid en daderaanpak gemeente	

Zorg, hulp en opvang slachtoffers	Zorgcoördinator	Begeleidt en voert regie op zorg rondom slachtoffer	Tweede schil netwerk: wat meer op afstand
	Veilig Thuis	Meldpunt en voert regie samen met de ZC op het moment dat een slachtoffer acuut gevaar loopt	
	Aandachtsfunctionaris Zorg gemeente	Trekker mensenhandelbeleid en slachtofferzorg gemeente	
	Aandachtsfunctionarissen van zorgpartners en Sociale Wijkteam	Aanspreekpunten en trekkers thema mensenhandel van zorgorganisaties voor de gemeente (en andere organisaties)	
Voorlichting	Humanitas en MEE groep	Hierover volgt meer in paragraaf 5.2. Tot nu toe is er alleen nog een samenwerking met deze twee organisaties maar er zal nagedacht moeten worden over een verdeling van voorlichting (welke organisatie gaat wie voorlichten?). Er kan ook samengewerkt worden met FairWork of VNG.	
Belangrijke signalerende instanties	Medische zorgprofessionals zoals huisartsen, professionals in ziekenhuizen en abortusklinieken	Deze actoren zijn belangrijke partners in het signaleren van mensenhandel. Daarom is het van belang hen te voorzien van voorlichting, training, signaalkaarten en meldroute. Meer daarover in paragraaf 5.2.	
	Scholen		
	Horeca, in het bijzonder hotels en vakantieparken		
	Woningbouworganisaties		
	Asielketen en vluchtelingenwerk		
	Burgers		
Advies	Ketenregisseur	Advies voor gemeenten over bestuurlijke aanpak	
	CoMensha	Zowel advies over beleid als over signalen	
	Veilig Thuis	Advies op casusniveau en proces rondom casus	
	Zorgcoördinator	Advies op gebied van zorg en signalen	
Regie	Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Noord-Oost (ZVH BNO)	Opschalingsmogelijkheid op het moment dat de netwerkregisseur en zorgcoördinator/VT geen duidelijk overzicht meer hebben op het proces of als het proces vastloopt.	
	Veilig Thuis	Neemt casusregie over bij hoog veiligheidsrisico	

5.1.2 Overlegstructuren

De tweede voorwaarde is het hebben van overlegstructuren om afstemming, kennis- en informatiedeling te faciliteren. Uit interviews met de respondenten blijkt dat binnen de gemeente niet duidelijk is welke overleggen er allemaal zijn omtrent mensenhandel, wie waar aansluit en wat er besproken wordt. In deze subparagraaf zal dan ook beschreven worden welke overleggen er al zijn en wat er nog mist voor de gemeente om de aanpak uit te voeren.

Welke overleggen zijn er al?

Landelijk is er het Landelijk Zorgcoördinatorenoverleg onder voorzitterschap van CoMensha en het Landelijk Overleg Ketenregisseurs onder voorzitterschap van het CCV. Bij de laatste sluiten ook de VNG, CoMensha en het Ministerie van JenV aan. Het doel van deze overleggen is het uitwisselen van ontwikkelingen, knelpunten en ervaringen en om problemen op de landelijke kaart zetten.

Regionaal zijn er een aantal overleggen georganiseerd. De Regionale Tafel Mensenhandel is een bestuurlijk overleg met de burgemeester van Best als voorzitter en bestuurlijke trekker van het thema in de regio. De burgemeester van Boxtel is vicevoorzitter. Deelnemers zijn de ketenregisseur, AVIM, ISZW, Taskforce RIEC, zorgcoördinator, adviseur regioburgemeester, de officier van justitie mensenhandel en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeente Eindhoven en Valkenswaard. De bedoeling van de Regionale Tafel is onder andere om bewustzijn te creëren, kennis te verspreiden, zicht te krijgen op regionale problematiek en om gezamenlijk tot een beleid te komen. Het regionale beleid is dan ook geschreven door onder andere de ketenregisseur in opdracht van de Regionale Tafel. Het is vooral een overleg op bestuurs- en beleidsniveau.

De Expertgroep Mensenhandel komt vier keer per jaar samen en bestaat uit aandachtsfunctionarissen van zorgorganisaties met als voorzitter de zorgcoördinator. Dit overleg is meer gericht op deskundigheidsbevordering, vooral op gebied van zorg. Zo is er tijdens elke bijeenkomst een spreker die een bepaald onderwerp behandelt door middel van bijvoorbeeld een presentatie, een webinar of een casus. Naast deskundigheidsbevordering wordt ook overlegd wat organisaties al doen op het gebied van mensenhandel en wat er volgens hen nog mist. Voor de zorgcoördinator is dit overleg ook van belang om in kaart te krijgen of er een voldoende zorgaanbod is voor slachtoffers van mensenhandel. Ook wordt overlegd hoe de organisaties het thema mensenhandel binnen en buiten de organisatie meer op de kaart kunnen krijgen. Deze input wordt daarna besproken in het Partneroverleg Mensenhandel.

Het Partneroverleg Mensenhandel vindt twee keer per jaar plaats en zit weer meer op bestuurlijk niveau maar dan lokaal. Alle managers/bestuurders van de zorgorganisaties waarvan de aandachtsfunctionarissen in de Expertgroep zitten en Gemeente en AVIM, nemen deel aan het partneroverleg. De zorgcoördinator was de voorzitter van het partneroverleg maar omdat van de Gemeente verwacht wordt dat ze een grotere rol gaan innemen, nemen AF OOV en AF Zorg het voorzitterschap over. Tijdens het Partneroverleg wordt de input van de Expertgroep gebruikt om te bespreken wat de managers/bestuurders van de organisaties met de input kunnen doen. Daarnaast worden landelijke en regionale trends en ontwikkelingen besproken.

Wat mist er nog?

Er zijn dus al een aantal overleggen, waarbij de gemeente in één overleg deelneemt (het Partneroverleg). Wat er echter nog mist is overleg op lokaal niveau. Er is op dit moment bijvoorbeeld weinig gezamenlijke afstemming en overleg rondom een casus. Op basis van de casestudies alsook behoeften die naar boven zijn gekomen tijdens de interviews, moeten er nog drie soorten overleggen georganiseerd worden.

1.(Voorbereidend) casusoverleg

Nadat de AF van de gemeente een signaal binnen heeft gekregen en heeft verrijkt met gegevens, is het noodzakelijk om gezamenlijk te overleggen of en welke volgende stappen genomen moeten worden. Het overleggen van signalen gebeurt tussen de AF, zorgcoördinator en AVIM. De zorgcoördinator kan beoordelen of en welke maatregelen genomen moeten worden om opvang en zorg voor het slachtoffer te regelen. Als de zorgcoördinator een dusdanig ernstige situatie vermoedt op basis van het signaal kan ze Veilig Thuis inschakelen. Veilig Thuis geeft advies of pakt de regie op ingeval van een hoog veiligheidsrisico. De gemeente plant, als netwerkregisseur (waarover in volgende paragraaf meer), na het voorbereidend casusoverleg weer nieuwe casusoverleggen in om op de hoogte te blijven van de casus en het proces. Naar voorbeeld van Gemeente Amsterdam kan Veilig Thuis aansluiten bij die casusoverleggen op het moment dat zij de regie hebben opgepakt, om de gemeente, zorgcoördinator en AVIM op de hoogte te houden van het proces. AF OOV en AVIM stemmen af of de casus in het RIEC-overleg gebracht moet worden. Het Convenant regio Oost-Brabant Slachtoffers Mensenhandel 18 -/ 18 + maakt informatiedeling mogelijk tussen de gemeenten in Oost-Brabant, tientallen zorg-, welzijn- en opvangsorganisaties, politie (waaronder AVIM) en Koninklijke Marechaussee voor drie overleggen: de Regionale Tafel Mensenhandel, het Partneroverleg Mensenhandel en casusoverleg. Voor het opzetten van het lokale casusoverleg, hoeft dus geen nieuw convenant gemaakt te worden.

2.RIEC-overleg

In gemeente 's-Hertogenbosch is er nog geen overleg met partners rondom de daderaanpak. Het handige aan het instellen van een RIEC-overleg is dat automatisch het RIEC-convenant overgenomen kan worden waarbij verschillende opsporings- en vervolgingspartners en de gemeente informatie kunnen uitwisselen. Aan een RIEC-overleg nemen in ieder geval de volgende partners deel: gemeente (zoals AF OOV en toezichthouders), AVIM, Belastingdienst, ISZW (als het gaat om arbeidsuitbuiting) en officier van justitie mensenhandel. Dit overleg focust zich op het verkrijgen van meer informatie over de dader. Alle partners kunnen onderzoeken wat ze binnen hun organisatie weten over de persoon. Ook kan besloten worden om een wijkagent langs te sturen of een bestuurlijke controle te doen. De resultaten worden gedeeld in het RIEC-overleg en dan kan afgestemd worden of er verdere interventies gepleegd kunnen worden en door wie. Deze beslissingen zullen voorgelegd moeten worden in het reguliere casusoverleg om ook de zorgkant (zorgcoördinator en Veilig Thuis) op de hoogte te stellen voordat er actie ondernomen wordt. Die verbinding met zorg is van belang omdat repressieve interventies rondom de dader invloed kunnen hebben op de veiligheid van het slachtoffer. De dader kan het slachtoffer bijvoorbeeld straffen voor het feit dat de slachtoffer “gepraat” heeft. Het is voor zorg- en opvangsorganisaties daarom belangrijk om te weten wat er gebeurt rondom de dader om het slachtoffer te kunnen beschermen (door bijvoorbeeld overplaatsing naar een andere plek).

3.Structueel lokaal overleg

De vorige twee overleggen vinden plaats op casusniveau. Het is echter ook belangrijk om structureel contact te houden om de ervaringen, trends en ontwikkelingen te bespreken tussen AF OOV, AF Zorg, AF Sociale Wijkteams (SWT), zorgcoördinator en als het kan AVIM. Het kan baten om de AF SWT ook deel te laten nemen aan het overleg omdat de SWT's bij veel mensen “achter de deuren komen” en daardoor een goed beeld hebben van de lokale problematiek. In het interview met de AF SWT bleek zij van veel casussen af te weten waar AF OOV en AF Zorg niet betrokken bij zijn.

Het structureel in contact blijven met elkaar baat de samenwerking, afstemming en vertrouwen en biedt de mogelijkheid om processen te evalueren. Zo zijn er bijvoorbeeld al een aantal lokale

bestuurlijke controles geweest maar is er nooit geëvalueerd hoe dat ging, wat iedereen ervaringen zijn en hoe het beter kan. De zorgcoördinator vond het bijvoorbeeld niet handig dat zij meeding, waarover in paragraaf 5.3.2 meer, maar dat is nooit besproken omdat er geen moment is waar de partijen elkaar spreken. Om de samenwerking soepel te laten verlopen en frustraties te voorkomen is het dus wel belangrijk om te bespreken hoe het proces tot dan toe verloopt, tegen welke zaken men aanloopt en hoe het beter kan. Tijdens dit overleg kan ook besproken worden hoeveel signalen en casussen er zijn geweest, welke vorm van uitbuiting het meest wordt gezien in de gemeente, welke doelgroep het vaakst slachtoffer wordt en op welke plekken. Door dit met elkaar te bespreken kan het lokale beleid in de toekomst aangescherpt worden of een bepaalde focus krijgen. Deze informatie kan ook meegenomen worden naar de regio en landelijke overleggen om bij te dragen aan een beter regionaal en landelijk beeld van de problematiek.

Tevens kan de ZC in dit overleg delen welke trends er in het landelijke zorgcoördinatorenoverleg naar voren kwamen. De ketenregisseur kan één of twee keer per jaar gevraagd worden om aan te sluiten om als netwerk ook op de hoogte te blijven van regionale ontwikkelingen en landelijke ontwikkelingen die in het ketenregisseursoverleg zijn benoemd. Op die manier kan alle informatie samenkomen en blijven het niet verschillende “eilandjes.” Hiermee kan het hele netwerk inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

4. Overleg met aandachtsfunctionarissen regio (optioneel)

De bovenstaande overleggen zijn de basis om de aanpak in samenwerking af te kunnen stemmen en uit te kunnen voeren. Toch is het ook handig om als AF's van de gemeente, naar voorbeeld van Tilburg en Breda, contact te houden met de gemeentelijke aandachtsfunctionarissen in de regio. Omdat AF nog een relatief nieuwe functie is, kan steun gevonden worden in elkaar, advies en 'best practices' uitgewisseld worden en lokaal beleid worden afgestemd. Zo kan bekeken worden of bepaalde zaken in gezamenlijkheid opgepakt kunnen worden, bijvoorbeeld campagnes zoals de Week tegen Mensenhandel.

Tot slot blijkt er, naast overleg, bij respondenten een behoefte te zijn in een informatiesysteem: één plek waar alle informatie en tips bij elkaar komen. Voor AF's van gemeenten is op bestuurlijk niveau een besloten website door de ketenregisseur gefaciliteerd waar beleidsstukken op staan en in de toekomst ook vergaderstukken van de Regionale Tafel: rivob.nl. Het RIEC heeft voor aangesloten gemeenten ook een besloten website waar vooral praktische tips op staan, zoals vragenlijsten die gemeenten mee kunnen nemen op pandbezoeken. Voor professionals in de expertgroep kan wellicht ook zo een besloten website gemaakt worden. Voor algemene informatie, ervaringsverhalen en laatste nieuws en ontwikkelingen kan gekeken worden naar de website van gemeente Tilburg: “ditisookmensenhandel.nl”. Als er behoefte is aan een informatiesysteem op casusniveau, kan voorbeeld genomen worden aan het cliëntvolgsysteem van de netwerkorganisatie Centrum tegen Seksueel Geweld. Elke partner die werkt aan een casus, zowel rondom slachtoffer als dader, kan in het systeem updates zetten over wat ze gedaan hebben rondom een persoon. Dat maakt het makkelijker om overzicht te houden en regie te voeren.

5.1.3 Financieringsstructuur

De laatste structuurvoorwaarde en sturingsmogelijkheid van de gemeente in de netwerksamenwerking is het hebben van een heldere financieringsstructuur, de continuering daarvan en het stellen van subsidie-eisen (kwaliteitskaders). Gemeente Amsterdam sprak het belang van het continueren van subsidie om partners te motiveren ook uit. Dit geldt vooral voor de zorgpartners en uitbesteden van voorlichting. Deze vorm van sturing wordt al uitgevoerd door AF Zorg. Of er sprake is van een bepaalde financieringsstrategie is niet duidelijk. Wel

kunnen gesubsidieerde instanties gemotiveerd worden om te werken aan lange termijn doelen door te werken met langetermijncontracten voor subsidies. Organisaties kunnen dan meer investeren in expertiseopbouw en het opzetten van faciliteiten of projecten.

Proces

5.1.4 Regie op het netwerk

De eerste procesvoorwaarde in de netwerksamenwerking is regie op het netwerk. De zorgcoördinator neemt een stukje netwerkregie over op het gebied van slachtofferzorg en Veilig Thuis op het moment dat het veiligheidsrisico hoog is voor het slachtoffer. Maar uiteindelijk is de gemeente verantwoordelijk voor haar inwoners en moet om die reden regie houden op het netwerk en een casus, zo spraken meerdere respondenten, waaronder de zorgcoördinator en Veilig Thuis uit. De gemeente hoort te weten wat er met het slachtoffer gebeurt, wie waar mee bezig is en moet erop toezien dat er aan de afspraken gehouden wordt. De meest voor de hand liggende keuze is om één van de twee AF's de rol van netwerkregisseur op zich te laten nemen. Zij zijn ten slotte de trekkers van de aanpak. AF OOV lijkt een passende functionaris om netwerkregie te voeren omdat deze ook betrokken is in de daderaanpak, deelneemt aan het RIEC-overleg en daardoor meer zicht heeft op casussen dan AF Zorg die vooral bezig is met financiering en beoordeling van zorgpartners. Door meerdere respondenten is uitgesproken dat op dit moment totaal geen regie is op het netwerk. Met de zorgcoördinator is een waargebeurde casus mensenhandel besproken en het proces eromheen. Het doel daarvan was om inzicht te krijgen in waar in het proces nog verbetering te halen valt en of de gemeente daar een rol in kan spelen. Het grootste knelpunt in die casus, en volgens de zorgcoördinator in de meeste casussen, is dat heel veel partijen rondom een slachtoffer los van elkaar handelen en beslissingen nemen zonder dat er afstemming is om het samen op te lossen. Zo had een jongerenwerker in de besproken casus op zichzelf besloten om met het slachtoffer de aangifte terug te trekken omdat de jongerewerker vreesde voor de veiligheid van het slachtoffer. De zorgcoördinator vond dat in betreffende casus absoluut geen slimme zet. Maar omdat er geen afstemming is tussen partners, is er niet eerst overlegd of dat de beste oplossing was. Veel partners zijn bezig rondom slachtoffer of dader maar niemand kijkt eroverheen en checkt of alles afgestemd is en partijen zich aan afspraken houden. De netwerkregisseur zal duidelijk moeten maken aan partners dat er wordt vertrouwd op de professionaliteit en autonomie van partners maar dat grote beslissingen als deze altijd in overleg genomen moeten worden. De eerste contactpersoon voor zorgpartners zoals jongerenwerkers is de zorgcoördinator en de zorgcoördinator kan het weer in een casuoverleg brengen met de AF's, AVIM en eventueel VT. Samen kan dan overlegd worden wat de slimste zet is.

5.1.5 Actief delen van kennis, kunde en informatie

De tweede procesvoorwaarde is het actief delen van kennis, kunde en informatie. Op structuurniveau kunnen er namelijk overlegstructuren zijn, maar dat betekent niet dat informatie ook actief gedeeld wordt. Daarvoor is vertrouwen in elkaar nodig. Dat vertrouwen wordt opgebouwd wanneer men elkaar structureel spreekt en met elkaar samenwerkt. De netwerkregisseur speelt een belangrijke taak in contact houden met partners en het bevorderen van vertrouwen. Volgens de zorgcoördinator bestaat er in ieder geval tussen haar en AVIM een informele relatie en veel vertrouwen waardoor er veel met elkaar wordt gedeeld. Dat vertrouwen tussen de rest van de partners wordt waarschijnlijk wel gecreëerd als regelmatig overleg plaatsvindt.

5.1.6 Lerende organisatie

De laatste voorwaarde in een netwerksamenwerking is een lerende organisatie. Omdat mensenhandel een complex probleem is die zich ook door de tijd heen kan aanpassen, is het

belangrijk dat alle actoren voldoende kennis hebben over het probleem en blijven leren. De gemeente kan daarin sturen aan de hand van het faciliteren van onderzoek, samenwerkingen met onderwijsinstellingen en field labs en het starten van pilots. Tot nu toe zet de gemeente daar nog niet op in. De Avans Hogeschool in 's-Hertogenbosch heeft een lectoraat Ondernijning en Veiligheid in Afhankelijkheidsrelaties, waar mogelijk samenwerking mee gezocht kan worden om een beter beeld te krijgen van mensenhandel in de gemeente. Het lectoraat doet regelmatig onderzoeken en is op dit moment in opdracht van het RIEC Brabant-Zeeland bezig met het in kaart brengen van criminele uitbuiting op middelbare scholen in Zeeland. De gemeente zou bijvoorbeeld de samenwerking kunnen zoeken om een omgevingsscan te doen van de gemeente omtrent de problematiek.

Een andere manier om de “lerende organisatie” in te vullen is door het mensenhandelbeleid elk jaar opnieuw te bekijken, te evalueren en zo nodig aan te passen. Om het beleid te evalueren en eventueel een nieuwe focus te leggen in het beleid is het van belang om cijfers bij te houden van het aantal slachtoffers per type uitbuiting. Als er bijvoorbeeld elk jaar erg veel slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn, kan nagedacht worden over nieuwe of scherpere barrières die opgewerpt kunnen worden tegen seksuele uitbuiting. Als er weinig slachtoffers ontdekt worden van arbeidsuitbuiting, waarna na een jaar extra focus op arbeidsuitbuiting meer slachtoffers naar boven komen, kan de conclusie getrokken worden dat het niet zo is dat er weinig mensen slachtoffer worden van arbeidsuitbuiting in 's-Hertogenbosch, maar dat het meer inzet vergt. Als na extra inzet nog steeds weinig slachtoffers naar boven komen, kan de focus voortaan wellicht gelegd worden op een ander type uitbuiting die meer voorkomt in 's-Hertogenbosch. Tot slot is er al veel kennis over mensenhandel beschikbaar en hoeft de gemeente het wiel niet opnieuw uit te vinden. Daarom hoeft de gemeente niet te schromen om kennis en advies in te winnen van experts zoals adviseurs bij CoMensha en de ketenregisseur.

5.2 Voorkomen en signaleren

Deze paragraaf behandelt wat Gemeente 's-Hertogenbosch kan doen om mensenhandel te voorkomen en het signaleringsvermogen te vergroten. Wederom wordt aan de hand van de voorwaarden voor dit element besproken wat gemeente 's-Hertogenbosch al doet op dit gebied en wat nog mist.

Structuur

5.2.1 Hoog signaleringsvermogen door middel van training van professionals en voorlichten van burgers

Professionals en ambtenaren

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn er nog geen ambtenaren getraind, ook AF OOV en Zorg niet. Het is van belang dat die op korte termijn getraind worden omdat zij dé aanspreekpunten van de gemeente als het gaat om mensenhandel. Er mag dus verwacht worden dat zij een bepaald niveau van expertise hebben opgebouwd rondom mensenhandel. Wel heeft AF Zorg opdracht gegeven en subsidie verleend aan Humanitas en MEE groep om voorlichtingen en trainingen te ontwikkelen voor verschillende partijen in gemeente 's-Hertogenbosch. Er is een pilot gestart waarbij vooral het vergroten van bewustwording centraal staat maar ook handvatten om te kunnen signaleren. De trekkers van het project vertelden dat het vooral een eerste kennismaking is met de problematiek. De doelgroepen zijn docenten en professionals in het sociale domein. De laatste is breed: iedereen in het sociale domein die in contact zou kunnen komen met potentiële slachtoffers. Ook ambtenaren vallen daaronder. Nu geeft ook de ketenregisseur training en voorlichting aan gemeentepersoneel. Er zal dus afgestemd moeten worden welke partij op dit moment het best de training kan geven. Zo kan ervoor gekozen worden om Humanitas en MEE eerst de tijd te geven om het project te ontwikkelen en op korte termijn de ketenregisseur de eerste trainingen te laten doen. Trainingen

zullen toch om de paar jaar moeten terugkomen en dan kunnen Humanitas en MEE aan zet zijn met hun ontwikkeld aanbod. Er is in ieder geval voldoende kans om het gemeentelijk personeel te trainen, te beginnen met baliepersoneel, AF's, toezichthouders en medewerkers OOV die meegaan op bestuurlijke controles.

De training en voorlichting voor zorgprofessionals worden doorgaans geregeld door de AF van de eigen zorgorganisatie, of er wordt vanuit de Expertgroep en zorgcoördinator iets gefaciliteerd. Wel is het de rol van de gemeente om erop toe te zien dat belangrijke partners minimaal een basistraining gehad hebben. De AF kan bijvoorbeeld bij organisaties informeren of ze al training gehad hebben en zo nodig doorverwijzen naar Humanitas en MEE. Daarvoor moet niet alleen gedacht worden aan zorgorganisaties maar ook aan de asielketen. Asielzoekers zijn ook onderdeel van een kwetsbare groep voor mensenhandel.

Daarnaast is het van belang dat hotelpersoneel getraind wordt. Hotels zijn een belangrijke vindplaats in de regio van illegale prostitutie waar ook sprake kan zijn van mensenhandel (Senior tactische opsporing van AVIM, persoonlijke communicatie, 19 juli 2021). Daarvoor zal uitgezocht moeten worden wie die trainingen gaat verzorgen. Koninklijke Horeca Nederland (KNH) verzorgt bijvoorbeeld trainingen op het gebied van mensenhandel. In de casestudy van Gemeente Amsterdam is te lezen dat die gemeente zich aansluit bij het certificeringssysteem van KNH. Hotels kunnen een verantwoordelijkheidscertificaat behalen als 60 procent van hun medewerkers de online training van KNH doorloopt. De training is gratis voor alle hotels en vakantieparken. De gemeente, als trekker van de lokale aanpak, heeft de taak om hotels te stimuleren om trainingen te volgen. Ook kunnen ze het verplicht stellen dat alle hotels in de gemeente de training hebben gevolgd en een certificaat hebben. Daarbij bestaat de mogelijkheid om te schakelen met andere gemeenten of zij ook behoefte hebben om de hotels in hun gemeente te laten trainen. Als dat het geval is, kan het een gezamenlijk initiatief worden om alle hotels in de regio te laten trainen en samen aan te sluiten bij het certificeringssysteem.

“Ja, zo een certificeringssysteem is wel mooi. Het werkt twee kanten op. Het maakt je gemeente ten eerste weerbaarder en je vormt een barrière. Ten tweede hoef je zo 'n hotel waar je training hebt verzorgd en een keurmerk aan de deur hebt hangen niet te gaan waarschuwen. Dan mag het duidelijk zijn dat mensenhandel iets is wat we gewoon willen verbannen. Dus mocht je toch tot de conclusie komen dat een hotel niet genoeg doet om het te weren, dan ben je ook sneller op het punt dat je kan gaan ingrijpen.” (Aandachtsfunctionaris OOV, Oost-Brabant, persoonlijke communicatie, 17 juni 2021).

Breder publiek

Daarnaast heeft de gemeente een rol in voorlichting van het breder publiek. Een manier waarop veel andere gemeenten dat invullen is het organiseren van een Week tegen Mensenhandel. In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe gemeente Amsterdam, Tilburg en Breda dat hebben ingevuld. Voor het organiseren van een Week tegen Mensenhandel kunnen krachten gebundeld worden met omliggende gemeenten. Zo kan het grootster worden aangepakt en wordt het bereik groter. Voor de bewustwording van het breder publiek kunnen veel verschillende samenwerkingen gezocht worden of simpelweg materiaal ingekocht worden bij bijvoorbeeld CoMensha.

Daarnaast kan naar voorbeeld van gemeente Amsterdam, het thema ondergebracht worden bij andere beleidsprogramma's en voorlichtingsactiviteiten om het thema breder uit te zetten. Bijvoorbeeld op scholen. Scholen zijn immers plekken waar veel partijen voorlichting wil geven en het is, uit ervaring van respondenten uit de casestudies, daarom erg moeilijk om voorlichting te organiseren op scholen. Daarom kan het handig zijn om het thema te koppelen of aan te laten sluiten bij reeds geplande voorlichtingen, bijvoorbeeld over veilig internetten.

Een andere best practice die naar voren kwam in de casestudies is om sociale media in te zetten om de jeugd te bereiken. Opvallend is dat AVIM Oost-Brabant een eigen Instagram pagina heeft om te informeren over en aandacht te vragen voor het onderwerp. Veel jongeren volgen ook de sociale media kanalen van Gemeente 's-Hertogenbosch zoals de Instagrampagina. Er kan dus nagedacht worden over hoe sociale media gebruikt kan worden om jeugd kennis te laten maken met het thema. Wellicht is het de moeite waard om daar actiever aan bewustwording te doen, bijvoorbeeld tijdens de Week tegen Mensenhandel.

5.2.2 Mensenhandel bemoeilijken door aanscherpen van gemeentelijke processen en beleid

De tweede structuurvoorwaarde in het voorkomen van mensenhandel is het bemoeilijken van mensenhandel (drempels opwerpen). De Gemeente kan daar een rol in spelen door het aanpassen of aanscherpen van gemeentelijke processen en beleid. In het beleid van regio Oost-Brabant is al een voorstel gedaan van hoe gemeenten het thema mensenhandel kunnen meenemen in bestaand beleid. Zo is bijvoorbeeld geadviseerd om bij inkoopbeleid zoals aanbesteding van ruimtelijke projecten eisen te stellen aan de eerlijke inzet van arbeidskrachten om arbeidsuitbuiting tegen te gaan. Maar naast het aansluiten om bestaand beleid blijkt, uit de casestudies, het schrijven van vernieuwd prostitutiebeleid “de basis” voor mensenhandelbeleid en de aanpak van mensenhandel. Tevens komt er binnenkort een bestuurlijke teruglegging van het Prostitutie Controleteam (PCT) vanuit AVIM naar de gemeente. De gemeente moet dus zelf controles doen en prostitutiebeleid handhaven. Het baat dus zowel de bestuurlijke teruglegging als de aanpak van mensenhandel om het, volgens respondenten “verouderde”, prostitutiebeleid te herzien. Daarvoor kan voorbeeld genomen worden van gemeenten die hun beleid al hebben vernieuwd en vergelijkbaar zijn met 's-Hertogenbosch, bijvoorbeeld gemeente Tilburg.

Daarnaast kan er nagedacht worden over interne processen om mensenhandel te voorkomen en signaleren. Kleine aanpassingen en aanvullingen kunnen al veel impact hebben. Bijvoorbeeld als het gaat om inschrijvingen in de gemeente. Bij Gemeente 's-Hertogenbosch verlopen inschrijvingen in de gemeente niet online maar in persoon als het gaat om een eerste inschrijving vanuit het buitenland en als het gaat om een veelpleger die vaak wisselt van adressen. Dit is al een goede start om signalen op te kunnen pikken. Toch kan het proces nog verscherpt worden. Naast het trainen van baliepersoneel kan het versterken van de informatiepositie van arbeidsmigranten uitbuitingssituaties voorkomen. Veel arbeidsmigranten kennen hun rechten niet en weten niet waar ze naartoe moeten als ze niet tevreden zijn over hun werksituatie. Er zijn folders van Fairwork met basisinformatie voor arbeidsmigranten, bijvoorbeeld dat iedereen recht heeft op een minimum uurloon van ongeveer 9 euro en een maximale werkweek van 45 uur. Die folders kunnen standaard meegegeven worden wanneer iemand zich in de gemeente inschrijft om te werken. De folder is beschikbaar in verschillende talen waaronder Engels, Spaans, Nederlands en Pools. In bijlage 5 is de Nederlandse folder opgenomen.

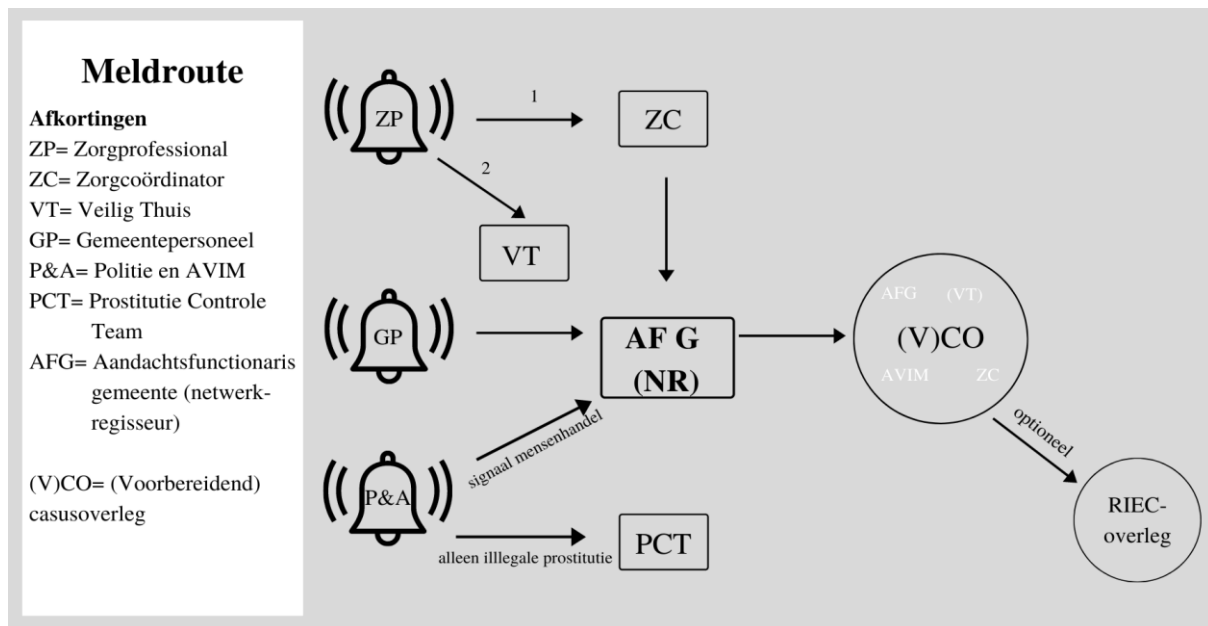
Daarnaast zal er intern een duidelijke meldroute moeten zijn. In de volgende subparagraaf wordt daar aandacht aan besteed.

Proces

5.2.3 Doorzetten van signalen naar relevante partners

Op structuurniveau kan er wel een hoog signaleringsvermogen zijn, maar het is even belangrijk dat personen weten waar ze met die signalen terecht kunnen. Daarom is het van belang dat de meldroute duidelijk is. Op dit moment is er nog geen duidelijke meldroute. Op verzoek van de respondenten uit 's-Hertogenbosch wordt in deze subparagraaf een meldroute voorgesteld.

De meldroute is weergegeven in figuur 4. Onder de figuur wordt de meldroute toegelicht.



Figuur 4 Meldroute

Op basis van interviews met zowel andere gemeenten als binnen de eigen gemeente, blijkt dat het grootste deel van de meldingen binnenkomen bij drie partijen: politie&AVIM, ZC/VT en gemeente. Het doel is om die meldingen bij elkaar te kunnen brengen zodat de casus niet slechts bij één organisatie blijft maar dat meerdere partners samenwerken aan een casus.

Allereerst komen bij AF's van de gemeente signalen binnen van eigen gemeentepersoneel en ook wel eens van woningcorporaties. Daarvoor moet er een interne meldroute zijn. Naar voorbeeld van gemeente Amsterdam, waar er ook twee AF's zijn, is het handig als één AF intern het meldpunt is en verantwoordelijk is voor het verrijken van signalen. Op die manier blijft het overzichtelijk welke meldingen binnen zijn gekomen en of ze al zijn opgevolgd. Tussen AF OOV en AF Zorg onderling kan besproken wie die taak op zich neemt. Het meest voor de hand liggend is AF OOV omdat deze waarschijnlijk meer betrokken zal zijn bij casussen vanwege deelname aan het RIEC-overleg voor de daderaanpak. Tijdens trainingen van gemeentepersoneel gaat de AF even langs om zich voor te stellen en het telefoonnummer en e-mailadres door te geven. Er kan een aparte mailadres gemaakt worden voor signalen mensenhandel zodat er bij eventueel vertrek van de persoon bij de organisatie geen verwarring ontstaat over waar de meldingen naartoe moeten.

Bij politie en AVIM komen vooral meldingen binnen van bezorgde burgers en branches zoals hotels en horeca. Deze groepen zullen niet zo snel mensenhandel in een situatie zien en zouden daarom minder snel VT of ZC of gemeente bellen. Zij vermoeden bijvoorbeeld eerder illegale prostitutie. Als de politie zo een melding krijgt, gaat de melding naar AVIM. AVIM probeert er dan achter te komen of er sprake is van mensenhandel of illegale prostitutie. Als het gaat om alleen illegale prostitutie legt AVIM het neer bij het PCT van de gemeente (na de bestuurlijke teruglegging). Als het gaat om vermoedelijk mensenhandel, geeft AVIM het signaal door aan AF OOV om in het gezamenlijke (V)CO te brengen.

Veilig Thuis is sinds kort de officiële meldroute voor partners in de aanpak. Vooral meldingen van zorgpartners komen daar binnen omdat het onderdeel is van de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling die verplicht is voor zorgprofessionals. Stap 2 van de meldcode is het overleggen met een collega. Het handigst is om vast te stellen dat er met de zorgcoördinator wordt overlegd. De ZC kan helpen met het duiden van signalen en bepaalt samen met de professional of melden bij Veilig Thuis noodzakelijk is. De ZC weet in ieder geval meteen af van signaal om het door te geven aan de AF van de gemeente. Die brengt het in het voorbereidend casusoverleg.

Vanuit het (V)CO kan overlegd worden of signalen die via AVIM en gemeente binnen zijn gekomen bij VT gemeld moeten worden. Daarnaast overleggen AF OOV en AVIM of de casus in het RIEC-overleg gebracht wordt met opsporings- en vervolgingspartners om meer te weten te komen over de dader en deze mogelijk aan te pakken.

Bij alle meldingen moet een terugkoppeling plaatsvinden bij de melder. Hierdoor weet de melder dat zijn/haar melding serieus genomen wordt en zal daardoor gestimuleerd worden om in de toekomst te blijven melden.

Dit voorstel kan door de netwerkregisseur besproken worden met de betreffende partners. Dan kunnen meteen belangrijke afspraken gemaakt worden en worden eventuele knelpunten in de aanmelding en meldroute ook meteen duidelijk. Door samen met de partners te brainstormen over de meldroute, wordt het ook een gezamenlijke inspanning en voelt het niet alsof hen iets wordt “opgedragen” door de gemeente. In andere woorden: er ontstaat meer draagvlak.

5.3 Zorg, hulp en opvang voor slachtoffers

De inhoudelijke zorg wordt toevertrouwd aan de zorgpartners. Maar uiteindelijk is de gemeente vanuit de Wmo en de Jeugdwet verantwoordelijk voor slachtoffers die in de gemeente staan ingeschreven. De gemeente heeft daarom ook een rol in dit element van de aanpak. Er wordt ingegaan op de voorwaarden voor dit element, namelijk een voldoende kwalitatief zorgaanbod en toegankelijke zorg. Er wordt echter een extra aandachtspunt aan toegevoegd: de verbinding van zorg en veiligheid. Dit is een belangrijke voorwaarde in de aanpak van mensenhandel, zo blijkt uit de casestudies. In deze paragraaf zal daar daarom ook aandacht aan besteed worden.

Structuur

5.3.1 Voldoende en kwalitatief (na)zorg-, hulp- en opvangaanbod

Een voldoende aanbod in zorg, hulp en opvang van slachtoffers is belangrijk om te kunnen aansluiten op behoeften van slachtoffers en nazorg te kunnen bieden om weerbaarheid te vergroten en herhaald slachtofferschap te voorkomen. Dat belang wordt ook erkend door respondenten en de zorgcoördinator is in de expertgroep al bezig met het inventariseren van het zorgaanbod en het in kaart brengen van de hiaten in de zorg. De gemeente heeft de taak om toe te zien op de kwaliteit van de zorg. Een manier op daarop te sturen, die uit het theoretisch kader komt en ook door zowel de voormalige als de huidige zorgcoördinator is benoemd, is de mogelijkheid voor de gemeente om kwaliteitskaders te stellen aan gesubsidieerde partners. Als zorgorganisaties beweren zorg te bieden aan slachtoffers van mensenhandel en daar subsidie voor krijgen, mag de gemeente daar bepaalde kwaliteitskaders en subsidie-eisen aan stellen. Bijvoorbeeld dat de hulpverleners die in contact komen met potentiële slachtoffers een minimaal niveau aan training hebben gehad rondom mensenhandel, dat de organisatie een aandachtfunctionaris mensenhandel heeft en dat die deelneemt aan de expertgroep om kennis binnen de organisatie op peil te houden.

Proces

5.3.2 Toegankelijke zorg

Naast dat er voldoende aanbod is, is het belangrijk dat de zorg toegankelijk is voor (vermoedelijke) slachtoffers. De gemeente heeft daarvoor al een zorgcoördinator aangesteld.

5.3.3 Verbinding zorg en veiligheid

Wat vaak is genoemd onder de respondenten is dat er nog verbinding moet komen tussen zorg en veiligheid binnen de gemeente. Vanuit de respondenten binnen de gemeente is de behoefte er wel om samen te werken en om van elkaar te weten wat ze doen, alleen is daar nog geen manier voor gevonden.

“Ik heb een tijd terug [AF OOV] gebeld en ik vroeg van hoe zit dat eigenlijk? Hoe liggen die lijntjes? Want eigenlijk zien of horen wij elkaar nooit. En dat is toch raar want ik vind eigenlijk dat we elkaar meer moeten spreken, die lijntjes moeten gewoon veel korter zijn. Toen zei [AF OOV] ook “ja, dat zou inderdaad mooi zijn. Maar hoe?” (Aandachtsfunctionaris Sociale Wijkteams, Oost-Brabant, persoonlijke communicatie, 29 juni 2021).

De eerste stap om binnen de gemeente zorg en veiligheid te verbinden in beleid is het aanstellen van beleidsmedewerker mensenhandel van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling als AF Zorg. AF OOV en AF Zorg zullen met elkaar moeten afstemmen bij het schrijven van beleid. Verder is het van belang om elkaar structureel te spreken om op de hoogte te blijven van trends en ontwikkelingen en een vertrouwensband en informele relatie te creëren tussen zorg en veiligheid. Daar is het structureel overleg tussen AF OOV, AF Zorg, AF SWT, ZC en AVIM voor, die is voorgesteld in 5.1.2.

Daarnaast is het van belang dat zorg en veiligheid in heel de netwerksamenwerking verbonden zijn. Uit de gesprekken lijkt er al een goede relatie te zijn tussen de zorgcoördinator en AVIM. Eén van de best practices die uit de casestudies van andere gemeenten kwam is dat de zorgcoördinator meegaat of stand-by staat op het moment dat er een (bestuurlijke) controle is rondom mensenhandel. Zowel de voormalige als de huidige zorgcoördinator vinden het geen goed idee om mee te gaan op controles. Zij geven daar twee redenen voor. Allereerst wordt de zorgcoördinator op het moment van een controle gezien als “één van de”, dat wil zeggen: als politie. Veel slachtoffers wantrouwen de politie omdat ze in veel gevallen het gevoel hebben dat ze zelf illegaal bezig zijn. Ze werken bijvoorbeeld illegaal in Nederland, verrichten illegaal sekswerk of criminele activiteiten voor de uitbuiters. Slachtoffers zullen vaak niet eerlijk en open zijn tegenover de politie. De zorgcoördinator wil een open gesprek met slachtoffers om hen verder te helpen, maar dat lukt niet wanneer het lijkt dat ze politie is of nauw met politie samenwerkt. Dat zal ook gevolgen hebben voor het verdere traject mocht het slachtoffer worden opgevangen en begeleid naar hulp. De vertrouwensband tussen het slachtoffer en de zorgcoördinator is dan niet meer optimaal. De tweede reden is dat de zorgcoördinator regionaal opereert voor 16 gemeenten terwijl de zorgcoördinator van Tilburg en Amsterdam het meeste inzetten in de eigen gemeente omdat ze daar gepositioneerd zijn. Het is daarom capaciteitswijs niet haalbaar voor de zorgcoördinator om mee te gaan bij elke bestuurlijke controle. Om toch de verbinding met zorg te houden zijn er twee alternatieven. Allereerst kan de zorgcoördinator op de hoogte gesteld worden van de controle en gevraagd om stand-by te staan mocht er een slachtoffer gevonden worden. Ervan uitgaande dat de personen die op bestuurlijke controle gaan, training gehad hebben in het herkennen van signalen en praten met vermoedelijke slachtoffers, is op dat moment voldoende expertise om te constateren of er sprake is van een verdachte situatie of niet. De zorgcoördinator kan later ingeschakeld worden. Een andere mogelijkheid is om een algemeen hulpverlener mee te laten gaan. Omdat het in veel gevallen niet gaat om mensenhandel maar er wel andere problemen kunnen zijn, is het een voordeel om een generalist aan de voorkant te hebben die ander soort problematieken kan constateren. Het nadeel is hetzelfde als wat hiervoor is besproken: de hulpverlener wordt gezien als politie waardoor het wellicht geen toegevoegde waarde heeft om deze te betrekken in de controle. Daarnaast kan de netwerkregisseur, als verantwoordelijke voor interactiemanagement in het netwerk, met AVIM of basisteam van de politie overleggen of er voorlichting mogelijk is aan zorgpartners over het delen van informatie met de politie en de rest van de strafrechtketen. Dat is een vorm van voorlichting die door andere gemeenten aangeraden wordt om informatiedeling tussen zorg en veiligheid in het netwerk te bevorderen. AVIM kan die voorlichting bijvoorbeeld geven bij de Expertgroep, waar alle aandachtfunctionarissen van de zorgorganisaties aansluiten.

De AF's van de zorgorganisaties kunnen die informatie weer doorspelen binnen de eigen organisatie.

Tot slot is het, zoals eerder besproken, van belang dat de beslissingen die in het RIEC-overleg genomen worden, voorgelegd worden in het casusoverleg waar ook de zorgcoördinator en VT in zitten. Dat is van belang omdat het aanpakken van de dader soms gevolgen heeft voor de veiligheid van het slachtoffer. Het is dus cruciaal dat het netwerk rondom de zorg van slachtoffers afweet van wat het netwerk rondom de daderaanpak aan het doen is, om het slachtoffer op tijd in veiligheid te brengen.

5.4 Aanpakken, opsporen en vervolgen van daders

Voor het laatste element wordt ingegaan op wat er al is en wat er nog mist in de structuur- en procesvoorwaarden voor de daderaanpak.

Structuur

5.4.1 Mogelijkheid om bestuurlijke interventies te kunnen plegen rondom mensenhandel

In de theoretische analyse is al benoemd dat de gemeentes een grotere rol hebben gekregen als het gaat om daderaanpak. De gemeente kan verschillende bestuurlijke instrumenten inzetten om het een dader zo moeilijk mogelijk te maken zijn praktijken door te zetten. Bijvoorbeeld het afnemen van een vergunning of het sluiten van een pand. De afdeling OOV van Gemeente 's-Hertogenbosch is een afdeling die veel ervaring heeft met bestuurlijke interventies, onder andere als het gaat om drugscriminaliteit. Voor mensenhandel is het echter lastig omdat het moeilijk is om te bewijzen dat het mensenhandel is. Waar de gemeente nu dus nog tegenaan loopt is de vraag: wanneer gaan we over tot bestuurlijke interventies? Het sluiten van een pand of het afnemen van een vergunning zijn zware interventies en moeten goed kunnen worden verantwoord tegenover de rechter. Ook is het van belang om als overheid gelijk op te treden in gelijke situaties. Andere gemeenten lopen hier ook tegenaan dus het is goed om met andere gemeenten in de regio te brainstormen over hoe het aangepakt kan worden. Een toetsingskader kan wellicht een oplossing bieden. Het toetsingskader maakt duidelijk wanneer de gemeente een situatie als onacceptabel ziet en overgaat tot interventies. Het toetsingskader kan gemaakt worden aan de hand van signalen. Bijvoorbeeld bij minstens 3 'harde' signalen van mensenhandel (bijvoorbeeld 1) gevaarlijke werkplek 2) tekenen van lichamelijk letsel bij het vermoedelijk slachtoffer en 3) slachtoffer heeft geen beschikking over identiteitsdocumenten) kunnen er, in afstemming met RIEC-partners, interventies worden gepleegd. Wanneer er slechts sprake is van zachte signalen, zoals een verhaal wat niet helemaal klopt en een vermoedelijk slachtoffer die oogcontact vermijdt, wordt er nog niet opgetreden maar wordt de situatie in de gaten gehouden. Bijvoorbeeld door op een ander moment op een tweede controle te gaan.

De personen die op controle gaan, zijn als het goed is bekend met signalen mensenhandel vanuit de trainingen die georganiseerd worden. Toch is er al een inventarisatie gemaakt van signalen van mensenhandel. Door middel van het verzamelen van signalen mensenhandel die zijn genoemd in interviews, de wetenschappelijke literatuur, signaalkaarten van uitvoeringsorganisaties zoals Maatschappelijke Opvang Den Bosch, NGO's zoals National Human Trafficking Hotline en kennisinstituten zoals het CCV, is een overzicht van signalen opgesteld. Deze is te vinden in bijlage 6. Wat opvalt, is dat er nog relatief weinig kennis is over signalen van criminele uitbuiting. Respondenten uit interviews met andere gemeenten benoemden ook dat ze weinig zicht hebben op criminele uitbuiting en signalen daarvan. Ook valt op dat de signalen zich vooral baseren op de assumptie die ook in de theoretische analyse benoemd wordt, namelijk dat het slachtoffer buitenlands is en/of illegaal in Nederland is. Hoewel dit in veel zaken het geval kan zijn, mag geen zicht verloren worden op Nederlandse slachtoffers die uitgebuit worden. Er zullen dus meer signalen in kaart gebracht moeten worden voor het herkennen van Nederlandse slachtoffers en slachtoffers van criminele uitbuiting zodat

ook zij herkend en geholpen kunnen worden. Wellicht kan de gemeente samen optrekken met andere gemeenten in de regio om opdracht te geven aan een kennisinstituut om daar onderzoek naar te doen.

Proces

5.4.2 Goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging

Een goede verbinding en informatie-uitwisseling is een voorwaarde voor samenwerking met alle partners, maar in het bijzonder is het belangrijk in de daderaanpak. Gemeenten zijn namelijk voor het uitoefenen van bevoegdheden in grote mate afhankelijk van informatie van politie en justitie. Daarnaast komt er een bestuurlijke teruglegging van het Prostitutiecontrole Team (PCT) vanuit AVIM naar de gemeente. AVIM heeft een lange tijd het controleren van legale en illegale prostitutie op zich genomen, maar gaat dat weer terugleggen bij gemeenten om zich te kunnen focussen op hun wettelijke taak, namelijk opsporen van mensenhandel. De gemeente kan, door het handhaven van prostitutiebeleid, wel mensenhandel tegenkomen. Daarom is het van belang om de samenwerking met AVIM te blijven houden. AVIM ziet het belang van samenwerking zelf ook in en geeft aan dat het handig is als gemeenten vóór een controle al aangeven dat ze gaan. Mocht er mensenhandel aangetroffen worden, kan er direct contact opgenomen worden met AVIM. Ook kan de gemeente AVIM meevragen als er van tevoren al vermoedens zijn van mensenhandel.

Door het hebben van een actieve netwerkregisseur (AF OOV) die contact houdt met de partners en een RIEC-werkgroep in gang zet, wordt de verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging gerealiseerd.

5.4.3 Proactieve houding in het oppikken en opvolgen van en handelen op signalen

Uit interviews met respondenten uit 's-Hertogenbosch blijkt er nog een aanvullend aandachtspunt is voor de gemeente. Daarom wordt deze nog extra benoemd en toegelicht.

De gemeente mag niet zelf “speuren” naar mensenhandel omdat dat een taak is voor opsporingsdiensten zoals AVIM, maar kan door middel van een actieve houding en bezoeken toch signalen oppikken van mensenhandel en vervolgens optreden. Vanuit verschillende respondenten is aangegeven dat de gemeente sneller mag handelen op het moment dat er signalen zijn. In april 2021 is er een bestuurlijke controle georganiseerd bij een aantal massagesalons in 's-Hertogenbosch omdat er signalen waren van mensenhandel. Die signalen waren volgens een tweetal respondenten al een lange tijd bekend en de gemeente had sneller kunnen reageren door de controles eerder te organiseren. Het was één van de eerste bestuurlijke controles in samenwerking met de politie en ISZW, wat een verklaring kan zijn dat het langer duurde. Op het moment dat de gemeente vaker zulke controles gaat organiseren, kan het in de toekomst steeds sneller gaan. Daarvoor kan het voordelig zijn om, naar voorbeeld van Tilburg, Helmond en Eindhoven, te werken met een Bestuurlijk Interventieteam (BIT) in 's-Hertogenbosch. Een BIT is een flexteam bestaande uit verschillende diensten en personen (bijvoorbeeld medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente, woningtoezicht, politie, brandweer of ISZW) die tijdens huis- en horecabezoeken gezamenlijk controleren op zaken als illegale bewoning, drugscriminaliteit, uitkeringsfraude en brandveiligheid. Ze komen vooral in actie bij bedrijven of gezinnen waarvan wordt vermoed dat er iets mis is. Afhankelijk van het type controle wordt een team gevormd. In dit proces is ‘integraal’ de sleutelterm. Het gaat om een brede, organisatorische aanpak van problematiek waarin verschillende velden als leefbaarheid, gezondheid, veiligheid en ruimtelijke huisvesting met elkaar worden verbonden. Doordat men zich niet beperkt tot één of twee velden kunnen alle misstanden in één keer in kaart worden gebracht – en ook worden aangepakt. Het organiseren van controles bij vermoedelijke mensenhandelsituaties kan dan voortaan ondergebracht worden bij het BIT. Wanneer de situatie op basis van de controle zorgelijk blijkt, kan de casus in het RIEC-overleg

ingebracht worden. Vanzelfsprekend zullen de zorgcoördinator en Veilig Thuis ook op de hoogte moeten worden gesteld.

“Ja, zo'n interventieteam waarbij je gewoon per geval de mensen kan leveren die daarvoor nodig zijn, zou het heel erg makkelijk kunnen maken. Het zou de drempel voor toezicht en handhaving een stuk lager maken. Dus daar zit absoluut meerwaarde in. Het is eigenlijk jammer dat we nog niet over dat instrument beschikken in Den Bosch.” (Aandachtsfunctionaris OOV, Oost-Brabant, persoonlijke communicatie, 17 juni 2021).

Tot slot is de gehele aanpak niet mogelijk zonder bestuurlijk commitment. Meerdere respondenten geven aan dat ze gemotiveerd zijn om zich in te zetten op deze problematiek maar dat er geen tijd, geld en ruimte is om dat te doen omdat mensenhandel niet hoog op de prioriteitenagenda staat. Ook de ketenregisseur herkent dit bij meerdere gemeenten, waaronder gemeente 's-Hertogenbosch. De AF's zullen zich dus hard moeten maken voor het onderwerp bij bestuurders door te laten zien dat het een serieuze problematiek is die ook in 's-Hertogenbosch speelt. De ernst van het probleem is alleen nog niet in cijfers te bevatten omdat die juist zo verborgen blijven op het moment dat er weinig op ingezet wordt. De burgemeester van Best, bestuurlijk trekker van het onderwerp in de regio, geeft twee tips om te zorgen voor bestuurlijk commitment. Allereerst kunnen gemeenteraadsleden meegenomen worden op bestuurlijke controles. De schrijnende situaties die aangetroffen worden, zorgen ervoor dat de ogen geopend worden en gerealiseerd wordt dat mensenhandel een ernstige problematiek is die ook in de gemeente voorkomt. Ten tweede gelooft hij in “storytelling”. Praten over mensenhandel heeft weinig zin totdat er waargebeurde casussen voorgelegd worden. Ook dan realiseren bestuurders zich dat er verbetering moet komen in de gemeente en er meer ingezet moet worden om de problematiek aan te pakken. In gemeente Best heeft het geholpen: daar is na een bestuurlijke controle die is bijgewoond door gemeenteraadsleden extra geld vrijgemaakt voor de aanpak van mensenhandel, onder andere voor extra toezicht en handhaving.

Conclusie schets lokale aanpak 's-Hertogenbosch

Het kader met de vier elementen en proces- en structuurvoorwaarden is overgenomen om de lokale aanpak te schetsen. Om deze in te vullen zijn aanbevelingen gedaan die aansluiten bij de lokale situatie in 's-Hertogenbosch. Aan de hand van de casestudie in de vier gemeenten en in 's-Hertogenbosch zijn er twee voorwaarden toegevoegd. Aan het element “zorg, hulp en opvang voor slachtoffers” is de verbinding tussen zorg en veiligheid extra uitgelicht omdat dit uiteindelijk de zorg voor slachtoffers bevoordeelt. Aan het element “opsporen, aanpakken en vervolgen” is de procesvoorwaarde “een proactieve houding als het gaat om het handelen op en oppikken en opvolgen van signalen” toegevoegd. Verder is het belang van bestuurlijk commitment extra benadrukt onder de structuurvoorwaarde “duidelijkheid en consensus omtrent doelen en visie.” Op de volgende drie bladzijden is de schets voor de lokale aanpak, die in dit hoofdstuk in detail is beschreven, globaal weergegeven. De paars gemarkeerde teksten geven aan dat dat zaken zijn die nog niet aanwezig zijn in 's-Hertogenbosch en die op basis van dit onderzoek van belang zijn in de aanpak van mensenhandel.

AANPAK MENSENHANDEL GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH

NETWERKSAMENWERKING

STRUCTUUR

1 Duidelijkheid en consensus omtrent doelen, visie, partners, taak- en rolverdeling en werkwijzen

Overzicht in te betrekken partners
Zie tabel 6 hoofdstuk 5

Actief bestuurders betrekken

- Om te zorgen dat er bestuurlijk commitment is en gezamenlijke visie en doelen

Afspraken over samenwerking en duidelijkheid omtrent werkwijzen en proces

- Plan een reeks overleggen met belangrijke partners en behandel fictieve casussen om afspraken te maken en duidelijkheid te creëren over processen

Convenanten

- Slachtoffers Mensenhandel 18+/18-
- RIEC-convenant

2 Overlegstructuur en informatiesystemen

Operationeel

- (Vorbereidend) casusoverleg
- RIEC-overleg

Strategisch/kennis- informatiedeling

- Regionale Tafel Mensenhandel
- Partneroverleg Mensenhandel
- Expertgroep Mensenhandel
- Structureel lokaal overleg Mensenhandel
- Regionaal AF overleg

Informatiesystemen

- RIVOB
- RIEC-systeem

3 Financieringsstructuur en -strategie

- Duidelijke financieringsafspraken en subsidievoorwaarden
- Langere contracttermijnen om expertiseopbouw te stimuleren

4 Netwerkgeregule

Aanstellen netwerkgeregule die:

- Aanjager is van de lokale aanpak
- Zicht heeft en regie voert op een casus
- Een verbindende rol heeft in het netwerk
- Erop toeziet dat afspraken nagekomen worden

5 Actief blijven delen van kennis, kunde en informatie

- Gefaciliteerd door bovenstaande overleggen maar bevordert door creëren van vertrouwen en persoonlijk contact. Netwerkgeregule speelt hierin een grote rol

6 Lerende organisatie

- Faciliteren, participeren en/of subsidiëren in en van onderzoek
- Samenwerkingen opzoeken met kennisinstututen en onderwijsinstanties zoals Avans Hogeschool
- Herhalen van trainingen
- Niet schromen om kennis en advies in te winnen van bv. adviseurs CoMensha of ketenregisseuse
- Monitoring en beleid evalueren en aanpassen

PROCES

AANPAK MENSENHANDEL GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH

VOORKOMEN EN SIGNALEREN

STRUCTUUR



PROCES

1 Hoog signaleringsvermogen door middel van training van professionals en voorlichten van burgers

Trainen van ambtenaren

- Zoals AF's, baliepersoneel, Stadtoezicht en ambtenaren OOV
- Opties voor trainen gemeentepersoneel: Humanitas & MEE, Ketenregisseur

Erop toezien dat belangrijke partners training gehad hebben

Zoals zorgpartners

Aansluiten bij certificeringssysteem

"No Place for Sex Trafficking" voor hotels

Voorlichting en bewustwording breder publiek

- Jaarlijks organiseren (in samenwerking met andere gemeenten in regio) Week tegen Mensenhandel
- Thema onderbrengen bij andere beleidsprogramma's en voorlichtingsactiviteiten voor bijvoorbeeld jongeren om het thema breed uit te zetten
- Gebruik van sociale media om jeugd te bereiken

2 Mensenhandelpraktijken bemoeilijken

Verbeteren/aanscherpen gemeentelijke processen

Bijvoorbeeld bij BRP-inschrijvingen

Herzien/aanscherpen gemeentelijk beleid

- Prostitutiebeleid herzien
- Eisen stellen bij inkoopbeleid ten behoeve van drempels mensenhandel, bijvoorbeeld eerlijke inzet arbeidskrachten bij inkopen ruimtelijke projecten

3 Doorzetten van signalen naar relevante partners

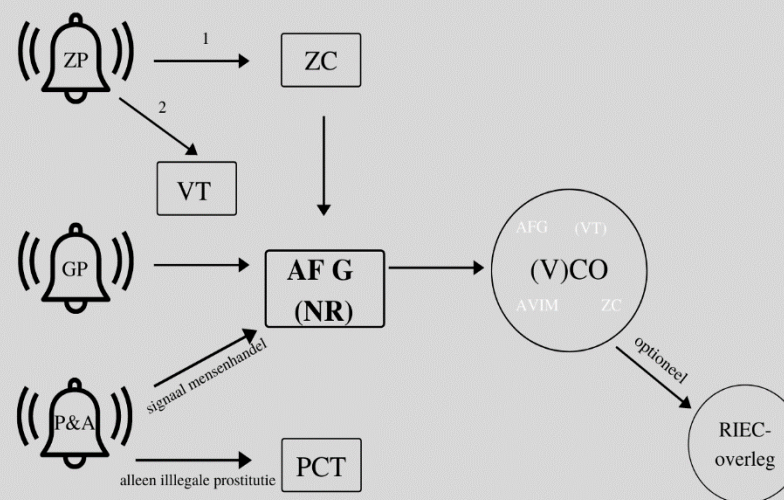
Hebben en communiceren van een duidelijke meldroute

Meldroute

Afkortingen

ZP= Zorgprofessional
 ZC= Zorgcoördinator
 VT= Veilig Thuis
 GP= Gemeentepersoneel
 P&A= Politie en AVIM
 PCT= Prostitutie Controle Team
 AFG= Aandachtsfunctionaris gemeente (netwerk-regisseur)

(V)CO= (Voorbereidend) casusoverleg



AANPAK MENSENHANDEL GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH

ZORG, HULP EN OPVANG VOOR SLACHTOFFERS

STRUCTUUR



PROCES

1 Voldoende en kwalitatief (na)zorg-, hulp- en opvangsaanbod

Zorgkaart maken met aanbod voor slachtoffers mensenhandel
Om hiaten in aanbod te ontdekken
Door zorgcoördinator in samenwerking met de Expertgroep

Stellen kwaliteitskaders en subsidie-eisen aan
gesubsidieerde zorgpartners

2 Toegankelijke zorg

Zorgcoördinator aangesteld

3 Verbinding zorg en veiligheid

- AF OOV en AF Zorg aangesteld en houden intensief contact
- Structureel lokaal overleg tussen AF OOV, AF Zorg, AF SWT, ZC en AVIM
- ZC is op de hoogte van en staat stand-by bij (bestuurlijke) controles
- Voorlichting aan zorgpartners over informatiedeling met de politie en rest van de strafrechtketen
- Beslissingen in RIEC-overleg worden voorgelegd in het casusoverleg waar ook ZC en VT aansluiten zodat zij voorzorgsmaatregelen kunnen nemen rondom het slachtoffer

OPSPOREN, AANPAKKEN EN VERVOLGEN VAN DADERS

STRUCTUUR



PROCES

1 Mogelijkheid om bestuurlijke interventies te kunnen plegen rondom mensenhandel

Duidelijkheid over wanneer tot bestuurlijke interventies overgegaan kan worden
Bijvoorbeeld door een toetsingskader te maken aan de hand van de uitgebreide
signalenkaart uit bijlage

2 Goede verbinding tussen gemeente en opsporing en vervolging

- Vroegtijdige informatiedeling en afstemming a.d.h.v. RIEC-werkgroep
- Goed contact blijven houden met AVIM tijdens en na bestuurlijke teruglegging PCT

3 Proactieve houding bij oppikken en opvolgen van en handelen op signalen

- Sneller reageren op signalen door middel van direct casusoverleg en RIEC-overleg om controles te organiseren
- Gebruikmaken van het BIT om integrale controles uit te kunnen voeren

6 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek geconcludeerd. De beantwoording van de deelvragen komen kort aan bod alsook het antwoord op de centrale vraagstelling: “*Hoe ziet een effectieve aanpak mensenhandel voor Gemeente 's-Hertogenbosch eruit?*” Omdat er een complete schets is gemaakt van de aanpak, zijn er geen korte concrete aanbevelingen. De hele schets van de lokale aanpak is immers de aanbeveling voor een lokale aanpak voor 's-Hertogenbosch, voortkomend uit de literatuur- en casestudies. De aanbevolen aanpak is in hoofdstuk 5 beschreven en weergegeven.

6.1 Conclusie

Dit onderzoek richt zich op het ontwerpen van een schets van een lokale aanpak van mensenhandel voor gemeente 's-Hertogenbosch. Uit het literatuuronderzoek is een kader voortgekomen voor de aanpak, bestaande uit vier elementen: 1) netwerksamenwerking 2) preventie en signalering 3) hulp, zorg en opvang voor slachtoffers 4) opsporen, vervolgen en aanpakken van daders (o.a. Davy, 2016; Donohue-Dioh et al., 2020; De Jong & Ambagtsheer, 2016; Coster van Voorhout, 2020). Elk element werd aan de hand van verschillende wetenschappelijke bronnen ingevuld, die uiteindelijk hebben geleid tot structuur- en procesvoorwaarden voor ieder element van de aanpak. De uitkomst van een “effectieve aanpak” mensenhandel is anders dan in de meeste aanpakken van criminaliteit. Vaak is evaluatie van criminaliteitsbeleid gericht op reducering van criminaliteitscijfers. Denk bijvoorbeeld aan overlast en inbraken. Omdat mensenhandel een verborgen delict is waarbij nauwelijks zaken worden gesignaleerd en slachtoffers en daders geïdentificeerd, is het doel en een teken van een effectieve aanpak juist dat er meer zaken naar boven komen. Dat betekent immers dat het signaleringsvermogen verhoogd is en er slachtoffers en daders bovenwater zijn gekomen die normaal verborgen blijven.

De casestudies bestaan uit twee delen. In het eerste deel is getoetst of het kader uit de theorie ook in de praktijk, in Nederlandse gemeenten die al een aanpak hebben vormgegeven, terugkomt. Daarvoor zijn de aanpakken van Amsterdam, Tilburg, Breda en Drenthe in kaart gebracht en geanalyseerd. Omdat het kader vooral uit internationale literatuur voortkomt, was het interessant om te onderzoeken in hoeverre dit overeenkomt met de Nederlandse praktijk. Het kader bleek in alle cases terug te komen, alsook de meeste structuur- en procesvoorwaarden voor de aanpak, zonder dat daar tijdens de interviews op is gestuurd. Dit diende als een bevestiging voor het kader dat is voorgesteld vanuit literatuurstudie. Wel vullen de gemeenten de vier elementen en dus het voldoen aan de voorwaarden in sommige opzichten anders in. Ook komen de voorwaarden in de cases in verschillende mate naar voren. Deze verschillen konden vaak verklaard worden aan de hand van de lokale context van de betreffende gemeente. De gemeenten hebben dus allen hun aanpak ingedeeld volgens het kader uit de theorie, alleen kan de invulling van die elementen en de focus op voorwaarden verschillen afhankelijk van de lokale situatie. Verder was er de verwachting dat gemeenten, afhankelijk van het type uitbuiting die het meest voortkomt binnen de gemeente of regio, extra zouden inzetten op één van de typen uitbuiting. Opvallend was dat dat bij geen van de cases het geval was. Dat zou kunnen komen omdat de meeste gemeenten pas een paar jaar bezig zijn met de aanpak en nog geen goed genoeg beeld hebben van de aard van mensenhandel in hun regio. Wellicht dat die focus er later komt, wanneer daar meer zicht op is. Verder geven alle gemeenten aan dat ze geen verschillende aanpakken hebben voor de verschillende typen uitbuiting. Alle vormen van uitbuiting vallen onder hetzelfde beleid alleen wordt er operationeel deels met andere partners samengewerkt om de aanpak uit te voeren.

In het tweede deel van de casestudie zijn er interviews gehouden met actoren uit Gemeente 's-Hertogenbosch. Door middel van die interviews is meer inzicht vergaard in de lokale context van Gemeente 's-Hertogenbosch. Ook is getracht te achterhalen aan welke structuur- en

procesvoorwaarden van de vier elementen al is voldaan en aan welke niet. Voor de voorwaarden waar nog niet aan is voldaan, is een invulling voorgesteld. Bijvoorbeeld een voorstel voor een meldroute en overlegstructuur. Voor die invulling is voorbeeld genomen uit de literatuur- en casestudie, rekening houdend met de lokale situatie en positionering van actoren in Gemeente 's-Hertogenbosch. Waar netwerkregie in Drenthe bijvoorbeeld regionaal is ingevuld door de ketenregisseur, is dat voor 's-Hertogenbosch niet mogelijk omdat de ketenregisseur in Oost-Brabant vooral op beleidsniveau werkzaam is en zich niet bezig houdt met regie op lokale netwerken en casussen. Door rekening te houden met de lokale situatie, is getracht de aanbevelingen zo passend mogelijk te maken. Die analyse en aanbevelingen hebben geleid tot een schets van de aanpak mensenhandel voor 's-Hertogenbosch, die in hoofdstuk 5 is beschreven en weergegeven.

Overkoepelend kan geconcludeerd worden dat uit dit onderzoek blijkt dat, om mensenhandel effectief aan te pakken, sprake moet zijn van een brede aanpak en dat de aanpak gebouwd moet worden op een goede structuur. De visie, doelen en werkwijzen moeten bijvoorbeeld worden vastgelegd in duidelijke afspraken, geborgd in onder andere convenanten, protocollen, procesbeschrijvingen en meldroute. Overlegstructuren kunnen bijvoorbeeld ook niet missen. Maar de structuur blijft alleen stabiel staan als er ook wordt geïnvesteerd in het proces. Zo is het van belang dat er een persoon is die regie houdt op het netwerk en de aanjager en trekker is van de lokale aanpak. De in totaal 15 structuur- en procesvoorwaarden en de invulling daarvan die uit dit onderzoek voortkomen, dragen dus bij aan de aanpak van mensenhandel en bieden duidelijke handvaten voor het vormgeven van beleid. Ook heeft het onderzoek inzicht geboden in zaken ('best practices') die goed werken in de Nederlandse praktijk alsook moeilijkheden die ontstaan in de aanpak. Deze praktijkbevindingen bieden een aanvulling op het kader uit de theorie.

Voor gemeente 's-Hertogenbosch is het vooral van belang om simpelweg te beginnen. Voor de gemeente was het een erg groot onderwerp en medewerkers wisten niet waar te starten. Dit onderzoek heeft het thema tot een aantal concrete handvaten gebracht. Het is nu essentieel om bestuurders te informeren en te betrekken rondom het thema zodat de nodige middelen vrijkomen om te investeren in de aanpak. Er zal een netwerkregisseur ingesteld moeten worden die samen met andere sleutelfiguren in de aanpak het voortouw neemt in het opzetten van de nodige structuren en regie over het proces. Belangrijk is dat de sleutelfiguren, bijvoorbeeld AF OOV en AF Zorg, op korte termijn getraind worden zodat ze ook weten waar het daadwerkelijk over gaat en hoe ze moeten handelen in bepaalde situaties. Daarna komt het trainen van de rest van het gemeentepersoneel en het stimuleren van andere partners om training te volgen wanneer dit nog niet is gebeurd. Op die manier zullen meer signalen binnenstromen en gaat de aanpak écht van start.

6.2 Reflectie en beperkingen

6.2.1 Methoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden aan de hand van interviews en documentanalyse. De gekozen methoden pasten bij de hoofdvraag omdat deze diepgaande informatie vergt over hoe een aanpak van mensenhandel vormgegeven kan worden. Met kwantitatief onderzoek aan de hand van bijvoorbeeld enquêtes kon dat niet bereikt worden. Wel is het onderzoek onderhevig aan een aantal methodische beperkingen.

Allereerst kon er meer uit de interviews gehaald worden. Het theoretisch kader is namelijk aangepast nadat de meeste interviews al gehouden waren. De meeste interviews zijn dus gehouden op basis van een theoretisch kader met een andere focus. Daardoor zijn bepaalde vragen niet gesteld die wel handig geweest zouden zijn voor de analyse. In de vergelijkende tabel is bijvoorbeeld te zien dat in Drenthe en Tilburg geen informatie bekend is hoe zij sturen

aan de hand van financiering. Tevens bleek tijdens het teruglezen van de interviews dat er soms niet diep genoeg doorgevraagd was. In de interviews was er veel focus op de “wat” vraag, namelijk wat de verschillende gemeenten doen. Daar was voor gekozen om het beleid van de gemeenten zo goed mogelijk in kaart te brengen. Wel was er wellicht niet genoeg ingegaan op de “waarom” en “hoe” vraag, waardoor in de overkoepelende analyse minder diepgaand in kon worden gegaan op de context waarin gemeenten bepaalde dingen doen en hoe dat precies uitgevoerd wordt. Om deze twee beperkingen met betrekking tot de interviews gedeeltelijk te compenseren zijn aanvullende vragen gesteld via mail, om gemiste informatie alsnog deels mee te kunnen nemen. Ook kregen respondenten de kans om de analyse te lezen om aan te vullen en te corrigeren.

Ten tweede waren er weinig respondenten per case. Dat komt omdat mensenhandel nog niet een zodanig groot onderwerp is binnen gemeenten dat er veel functionarissen zijn die bevraagd konden worden. Hiervoor is gecompenseerd door ervoor te zorgen de sleutelfiguren binnen de aanpak te interviewen. Dat zijn de aandachtsfunctionaris van de gemeente, de zorgcoördinator en de ketenregisseur. Deze functionarissen hebben veel kennis over het onderwerp en hebben zicht op het netwerk. Voor het onderzoeken van de lokale context in 's-Hertogenbosch zijn er wel acht personen geïnterviewd, wat een redelijke hoeveelheid is voor een casestudie. In totaal zijn er 18 interviews gehouden.

Tot slot moet worden vermeld dat er bij één interview binnen gemeente 's-Hertogenbosch iets fout is gegaan met de audiorecorder, waardoor het gesprek niet opgenomen werd. Er was besloten om het gesprek in dezelfde week opnieuw te doen. Omdat het gesprek nog vers in het hoofd zat, is geprobeerd dezelfde onderwerpen aan bod te laten komen. Toch is er bij dit interview dus geen zuivere meting gedaan, omdat de respondent wellicht zaken anders formuleerde op basis van de ervaringen in het eerste interview. Dit heeft invloed op de interne validiteit.

6.2.2 Theorie

Het kader uit de theoretische analyse bleek een sterk kader te zijn die overeenkomt met de kaders die andere gemeenten gebruiken. In de methodologische beperkingen is besproken dat het theoretisch kader na de interviews aangepast is en ingevuld met de structuur- en procesvoorwaarden. Hoewel het een methodologische beperking is, maakt dat het kader voor de aanpak, bestaande uit de vier elementen en structuur- en procesvoorwaarden wel sterker. Er is tijdens de gesprekken namelijk niet gestuurd op of gevraagd naar die voorwaarden maar ze kwamen achteraf, bij de analyse van de transcripten, wel sterk in de aanpakken naar boven. De theorie is dus bevestigd door de praktijk zonder dat erop gestuurd is en heeft dus een sterke basis gelegd voor de lokale aanpak en aanbevelingen voor gemeente 's-Hertogenbosch.

Toch zijn er ook theoretische beperkingen. Als het gaat om netwerksamenwerking zijn er veel verschillende theorieën, allen met eigen “voorwaarden” voor een goede samenwerking. Er zijn talloze factoren, condities en voorwaarden geïdentificeerd in verschillende onderzoeken. Vanwege de scope van dit onderzoek konden echter niet alle factoren die er bestaan, meegenomen worden. Als er andere of meer factoren meegenomen waren, zouden er wellicht andere resultaten en aanbevelingen uit komen. Wel is geprobeerd auteurs te gebruiken die bekend en veel geciteerd zijn als het gaat om netwerktheorie, zoals Klijn en Koppenjan. Op die manier is geprobeerd de voorwaarden die breed erkend worden in de literatuur in ieder geval mee te nemen in het onderzoek. Hetzelfde geldt voor de sturingsinstrumenten. Er zijn veel onderzoeken naar verschillende sturingsmogelijkheden voor gemeenten. In dit onderzoek zijn de sturingsinstrumenten meegenomen die het best aansluiten bij de elementen van de aanpak van mensenhandel, maar er is bijvoorbeeld niet ingegaan op de voor- en nadelen van die instrumenten.

6.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage

Na de reflectie blijven de conclusies van dit onderzoek een waardevolle toevoeging op zowel maatschappelijk als wetenschappelijke gebied. Zoals verondersteld in het begin van het onderzoek, wordt er bijgedragen op twee gebieden. Ten eerste is het van maatschappelijke meerwaarde. Zoals in de inleiding aangegeven, streeft gemeente 's-Hertogenbosch naar het vormgeven van een aanpak van mensenhandel. Dit onderzoek draagt met de bevindingen uit de aanpakken van andere gemeenten en de gedane aanbeveling voor een lokale aanpak bij aan het vormgeven van deze aanpak. Ook zijn van enkele respondenten uit andere gemeenten positieve reacties ontvangen over het onderzoek en de bruikbaarheid voor zelfs hun eigen aanpak. De verwachting is dan ook dat, hoewel dit onderzoek specifiek gericht is op 's-Hertogenbosch, de bevindingen en de schets van de aanpak ook voor andere Nederlandse gemeenten kan bijdragen bij het vormgeven van hun aanpak. Ten tweede heeft het onderzoek ook bijgedragen aan de wetenschap. Het theoretisch kader voor de aanpak van mensenhandel bestaande uit de vier elementen, is bevestigd door de praktijk van Nederlandse gemeenten. Het kader kwam voornamelijk uit internationale mensenhandelliteratuur en is aangevuld door Bestuurskundige theorieën over netwerksamenwerking en sturingsmogelijkheden voor overheden. Deze zijn blijkbaar toepasbaar op de Nederlandse praktijk.

6.4 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek schetst vooral breed een lokale aanpak van mensenhandel aan de hand van elementen die erin terug moeten komen en hoe die ingevuld kunnen worden. Omdat dit onderzoek dus vooral breed kijkt, kunnen vervolgonderzoeken een verdiepingsslag maken door zich steeds te richten op één element van de aanpak. Ook onderzoeken vanuit andere disciplines zouden een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het invullen van een lokale aanpak. Vooral als het gaat om het element “opsporen, aanpakken en vervolgen van daders” zou onderzoek vanuit de rechtsgeleerdheid helpend kunnen zijn voor Nederlandse gemeenten. De rol van gemeenten hierin is vooral het gebruikmaken van burgemeestersbevoegdheden die een juridische basis hebben. Een rechtsgeleerde kan onderzoeken welke interventies in welke situaties mogelijk zijn op basis van de bestaande wet- en regelgeving. Ook kan een rechtsgeleerde achterhalen of de APV en andere lokale wet- en regelgeving aangevuld kan worden ten behoeve van de aanpak van mensenhandel.

6.5 Afsluiting

Terugkomend op de titel van dit onderzoek “*mensenhandelbeleid, een levend document*”, is de laatste boodschap aan gemeenten die nog een aanpak van mensenhandel moeten vormgeven: het beleid hoeft niet direct perfect gestructureerd en allesomvattend te zijn. Dat komt omdat het beleid steeds in beweging blijft omdat de kennis over het thema zich steeds verder ontwikkelt. Voel daarom geen druk om het direct perfect te doen maar voel wel de verantwoordelijkheid om iets te doen. Op het moment van lezen zijn er honderden personen in Nederland wiens leven een nachtmerrie is door systematische uitbuiting. Daarom is het van belang om simpelweg te starten met wat er op dit moment mogelijk is. Blijf dan de aanpak monitoren en evalueren zodat progressie maar ook hiaten in de aanpak duidelijk worden. Alleen op die manier zullen meer middelen vrijkomen voor de aanpak, wordt de aanpak steeds omvattender en passender en wordt Nederland weer een stukje veiliger.

- Bekkers, V. J. J. M. (2007). *Beleid in beweging*. Boom Lemma.
- Binnenlands Bestuur. (2020). *Aanpakken van mensenhandel*.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/bmc/mensenhandelbeleid-2022-het-versterken-van-de.15034932.lynkx>
- BMC. (2020). *Mensenhandelbeleid 2022: het versterken van de gemeentelijke aanpak*. BMC.
<https://www.bmc.nl/actueel/mensenhandelbeleid-2022>
- Bruijn, J. A. ., & Heuvelhof, E. F. . (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenfert Kroese.
- Bryne, M., Parsh, B., & Parsh, S. (2019). Human trafficking: Impact, identification, and intervention. *Nursing management*, 50(8), 18–24.
<https://doi.org/10.1097/01.NUMA.0000575304.15432.07>
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. (z.d.). *Signalen mensenhandel*. Het CKM.
<https://www.hetckm.nl/signalen-mensenhandel>
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2017). *CCV Barrièremodellen*. Barrièremodellen. <https://barrieremodellen.nl>
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2020). *Wat is mensenhandel?*
<https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/wat-is-mensenhandel/>
- Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (z.d.). *Horeca en Vakantieparken*. CoMensha. \ <https://www.comensha.nl/mensenhandel-academy/horeca-hotelwezen/>
- Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (2021, 31 maart). *Initiatiefwet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel met grote meerderheid aangenomen door Eerste Kamer*.
<https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/initiatiefwet-strafbaarstelling-misbruik-prostituees-die-slachtoffer-zijn-van-mensenhandel-aangenomen-door-eerste-kame/>
- Coster van Voorhout, J. E. B. (2020). Combatting Human Trafficking Holistically through Proactive Financial Investigations. *Journal of International Criminal Justice*, 18(1), 87–106. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqaa013>
- Dandurand, Y. (2017). Human trafficking and police governance. *Police Practice and Research*, 18(3), 322–336. <https://doi.org/10.1080/15614263.2017.1291599>
- EUR-Lex. (2011). *Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>
- David, F. (2010). Building the infrastructure of anti-trafficking: Information, funding, responses. *Criminology & Public Policy*, 9(2), 235–243.

<https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2010.00622.x>

- Davy, D. (2016). Anti-Human Trafficking Interventions. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 486–504. <https://doi.org/10.1177/1098214016630615>
- De Jong, J., & Ambagtsheer, F. (2016). Indicators to Identify Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal. *Transplantation Direct*, 2(56), 1–4. <https://doi.org/10.1097/txd.0000000000000568>
- Dijkstra, J., & Jacobs, M. (2016). Keten- en netwerksamenwerking in het veiligheidsdomein. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 58–70. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942016070002005>
- Dols, J. D., Beckmann-Mendez, D., McDow, J., Walker, K., & Moon, M. D. (2019). Human Trafficking Victim Identification, Assessment, and Intervention Strategies in South Texas Emergency Departments. *Journal of Emergency Nursing*, 45(6), 622–633. <https://doi.org/10.1016/j.jen.2019.07.002>
- Donohue-Dioh, J., Otis, M., Miller, J. J., Sossou, M. A., delaTorres, C., & Lawson, T. (2020). Survivors' conceptualizations of human trafficking prevention; An exploratory study. *Evaluation and Program Planning*, 83, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101873>
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2021). *Initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel*. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34091_initiatiefvoorstel_segers
- Farrell, A., McDevitt, J., & Fahy, S. (2010). Where are all the victims? *Criminology & Public Policy*, 9(2), 201–233. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2010.00621.x>
- Ferwerda, H., & Rijnink, R. (2020). *Panden met een luchtje - Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan*. Bureau Beke. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/26/panden-met-een-luchtje>
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D., & Siegel, D. (2012). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/98>
- Harland, C., & Knight, L. (2001). Supply network strategy. *International Journal of Operations & Production Management*, 21(4), 476–489. <https://doi.org/10.1108/01443570110381381>
- Het Centrum voor Kinderhandel en Mensenhandel. (2021). *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2020*. <https://www.hetckm.nl/nieuws-en-publicaties/onzichtbare-slachtoffers-van-mensenhandel-in-2020/1>
- Heuvel, J. H. J. (2005). *Beleidsinstrumentatie*. Boom Lemma.

- Kaufman, M. R., & Crawford, M. (2011). Research and Activism Review: Sex Trafficking in Nepal: A Review of Intervention and Prevention Programs. *Violence Against Women*, 17(5), 651–665. <https://doi.org/10.1177/1077801211407431>
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. (2021). *Beleidsinstrumenten op categorie*. KWCJ. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/categorie%C3%ABn#Verwerving%20van%20steun%20of%20kennis>
- Kiemel, J., & Ten Kate, W. J. B. (2007). De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. *Justitiële verkenningen*, 33(7), 96–106. https://www-bjutijschriften-nl.ru.idm.oclc.org/tijdschrift/justitieleverkenningen/2007/07/JV_2007_005_007_008
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector* [E-book]. Routledge.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135–158. <https://doi.org/10.1080/146166700411201>
- Kompas Aanpak Mensenhandel. (z.d.). *Hoe pak je mensenhandel aan?* <https://kompas.vng.nl/deel/hoef/#kaart-b1-1>
- Laboratory to Combat Human Trafficking. (2013). *The Colorado Project*. <https://combathumantrafficking.org/our-research/the-colorado-project/>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Handboek eerstelijns signalering van slachtoffers van mensenhandel in Europa*. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/actieve-signalering/>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Tiende Rapportage Mensenhandel*. <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2017/11/10/tiende-rapportage-mensenhandel>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014–2018*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/14/tk-bijlage-slachtoffermonitor-mensenhandel>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2020a). *Belangrijke stappen aangekondigd in verbeteren aanpak mensenhandel*. <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2020/05/14/belangrijke-stappen-aangekondigd-in-verbeteren-aanpak-mensenhandel>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2020b). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019*. <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2020/10/16/slachtoffermonitor-mensenhandel-2015-2019>

- Nederlands Jeugdinstituut. (2021). *Cijfers over mensenhandel*. NJI.
<https://www.nji.nl/cijfers/mensenhandel>
- Nijenhuis, R. G. M. (2016). *Leren signaleren: Een onderzoek naar de signalering van criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij door de politieorganisatie*.
<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/93422.pdf>
- Noordenburg, C. (2019). *Aandachtsfunctionaris*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/aandachtsfunctionaris/>
- Pierce, A. S. (2012). American Indian Adolescent Girls: Vulnerability to Sex Trafficking, Intervention Strategies. *American Indian and Alaska Native Mental Health Research*, 19(1), 37–56. <https://doi.org/10.5820/aian.1901.2012.37>
- Rafferty, Y. (2013). Child trafficking and commercial sexual exploitation: A review of promising prevention policies and programs. *American Journal of Orthopsychiatry*, 83(4), 559–575. <https://doi.org/10.1111/ajop.12056>
- Rijken, C., & Van Dijk, J. (2007). Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. *Justitiële verkenningen*, 33(7), 23–38. https://www-bjutijdschriften-nl.ru.idm.oclc.org/zoek?search_journal_code=01675850&search_kind=title&search_text=Hulpverlening+aan+slachtoffers+van+mensenhandel%3A+Mensenrecht+of+beloning%3F
- Rijken, C., & Dijk, J. (2013). *Mensenhandel: het slachtofferperspectief: een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland* (1ste editie). Macmillan Publishers.
- Salet, R. (2019). Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3–18. <https://doi.org/10.5553/tvv/187279482019018001001>
- Sanders, M. (2014). Publiek-Private Samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(3), 69–77. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872014023003009>
- Sheldon-Sherman, J. A. L. (2012). The Missing “P”: Prosecution, Prevention, Protection, and Partnership in the Trafficking Victims Protection Act. *Penn State Law Review*, 117(443), 443–501. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2207760
- Stolz, B. A. (2010). Human trafficking. *Criminology & Public Policy*, 9(2), 267–274. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2010.00625.x>
- Szablewska, N., & Kubacki, K. (2018). Anti-Human Trafficking Campaigns. *Social Marketing Quarterly*, 24(2), 104–122. <https://doi.org/10.1177/1524500418771611>
- Ten Boom, A., & Kuijpers, K. F. (2007). Wat wil het slachtoffer? *Justitiële verkenningen*, 33(3), 39–49. https://www-bjutijdschriften-nl.ru.idm.oclc.org/tijdschrift/justitieleverkenningen/2007/03/JV_2007_005_003_003
- Ten Kate, W.J B. (2018). *Mensenhandel - Moderne slavernij* (2de editie). Wolters Kluwer.

- U.S. Departement of State. (2021). *About Human Trafficking*. United States Department of State. https://www.state.gov/humantrafficking-about-human-trafficking/#three_ps
- Van Dijk, J. (2009). Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood. *International Review of Victimology*, 16(1), 1–33. <https://doi.org/10.1177/026975800901600101>
- Van Gestel, B., & Verhoeven, M. (2014). Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(1), 24–41. <https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2014056001002>
- Van der Graaf, E. (2018). Human trafficking in the hotel industry in the Netherlands: the fine line between service, responsibility and liability. *Research in Hospitality Management*, 8(1), 11–16. <https://doi.org/10.1080/22243534.2018.1501176>
- Van der Klauw, D., Van den Broek, E., & Van Empelen, P. (2015). Intersectorale samenwerking rondom een gezonde wijk: Een Delphi-studie naar aandachtsgebieden, sectoren en determinanten. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 93(3), 109–116. <https://doi.org/10.1007/s12508-015-0042-6>
- Vennix, J. (2016). *Onderzoeks- en interventiemethodologie* (6de ed.). Pearson Benelux B.V.
- VNG. (2019). *Gemeenten aan de slag met aanpak mensenhandel*. <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-aan-de-slag-met-aanpak-mensenhandel>
- Zimmerman, C., Hossain, M., & Watts, C. (2011). Human trafficking and health: A conceptual model to inform policy, intervention and research. *Social Science & Medicine*, 73(2), 327–335. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.05.028>

Bijlage 1 Topiclijsten

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een topiclijst voor de interviews zodat het een zo open mogelijk gesprek was. De respondent kreeg eerst de vraag om zelf hun beleid/aanpak te globaal te vertellen. Daarbij is doorgevraagd op bepaalde zaken die respondenten benoemen. Het doel was om niet te veel te sturen naar het kader uit de theorie door specifieke vragen te stellen rondom de elementen van het kader. De opgestelde vragen onder de elementen dienden als geheugensteuntje om door te vragen wanneer één van de elementen genoemd werd.

Topiclijst Amsterdam, Breda, Drenthe, Tilburg

Topic	Vragen
Introductie + algemeen	• Reden voor het interview aangeven. • Toestemming voor opnemen interview voor transcriptie. • Korte voorstelronde. Vragen naar functie en inhoud ervan. • Vragen naar omvang van problematiek/wat voor soorten uitbuiting er het meest voorkomen. Hoe proberen ze daar zicht op te krijgen? • Kunt u vertellen over jullie beleid/aanpak mensenhandel? Wat doen jullie rondom het thema?
Preventie	• Doorvragen wat ze doen op gebied van voorlichting/bewustwording • Doorvragen wat ze doen om mensenhandel te bemoeilijken/drempels • Doorvragen over week van de mensenhandel: welke activiteiten, wat willen jullie ermee bereiken.
Signalering	• Hoe zorgen jullie ervoor dat jullie zoveel mogelijk signalen oppikken? • Gebruiken jullie signaalkaarten en meldroutes? Hoe lopen die routes? • Trainen jullie in het oppikken van signalen? • Wie verzorgt die trainingen? • Waar pikken jullie vooral de signalen op?
Vervolging	• Als er eenmaal een dader is geïdentificeerd, hoe wordt er dan voor gezorgd dat er slagvaardig gehandeld wordt? • Welke instrumenten zijn volgens jullie het meest bruikbaar om daders aan te pakken? • Welke beperkingen zitten er aan het gebruik van bestuurlijke middelen en hoe gaan jullie daar mee om? • Aanpak vraagkant?
Zorg, hulp, opvang	• Welke regelingen/faciliteiten zijn er om slachtoffers op te vangen? • Welke regelingen/faciliteiten zijn er om slachtoffers hulp en zorg te bieden? • Is er ook een nazorgtraject?

	• Hoe zorgen jullie ervoor dat de hulp aansluit op de behoeften van het slachtoffer? (of is er één soort hulptraject?) • Wat doen jullie met buitenlandse slachtoffers? Kunnen die ook nog iets van hulp krijgen? • Kan je wat meer vertellen over de rol van de zorgcoördinator?
Samenwerking	• Met wat voor partners werken jullie samen in de aanpak? ➤ Doorvragen over of ze verschillende sectoren betrekken, publiek-private samenwerking, welke rol de partners spelen en waar ze verantwoordelijk voor zijn. • Wie zijn volgens jou de keyplayers in de aanpak? (partners die sowieso in een aanpak mensenhandel moeten). • Is de samenwerking formeel vastgelegd? Wat voor afspraken zijn er in de samenwerking? • Is er een lijst met alle partners zodat ik inspiratie kan halen uit wat voor en hoeveel partners jullie betrekken? • Hoe verloopt de informatiedeling? • Wordt er regie gevoerd/door wie dan? • Wat zijn zaken waar jullie nog tegen aanlopen in de samenwerking?
Overig	• Hoe verschilt de aanpak voor verschillende soorten uitbuiting? • Zijn er nog andere zaken waar jullie tegenaan gelopen in de aanpak/waar rekening mee gehouden moet worden? / iets wat nu niet in jullie beleid staat maar wat je er (achteraf) liever wel in had teruggezien? • Wat zijn de ervaringen tot nu toe in de resultaten? Is de aanpak effectief? Zijn er al evaluaties gedaan? Waarop evalueren jullie?
Afronding	• Zijn er beleidsstukken/convenant/andere documenten beschikbaar die ik mag ontvangen? • Kan je misschien andere personen aandragen die ik ook kan interviewen?

Topiclijst 's-Hertogenbosch

Topic	Vragen
Introductie + algemeen	• Reden voor het interview aangeven. • Toestemming voor opnemen interview voor transcriptie. • Korte voorstelronde. Vragen naar functie en inhoud ervan. • Ervaringen tot nu toe: waar staan we en hoe vind je dat het nu gaat? Waar ligt echt een verbeterslag? • Hebben we in Den Bosch zicht op de aard/omvang van het probleem? Hoe kunnen we proberen daar zicht op te krijgen? Welk type uitbuiting kom jij het meest tegen?
Voorkomen	• Voorlichting/bewustwording: wie is daar verantwoordelijk voor? Hoe is dat tot nu toe geregeld? • Welke branches in Den Bosch zie jij, die eventueel kwetsbaar zijn, aan wie we voorlichting en meldroutes kunnen geven? • Barrières opwerpen? Zijn er processen binnen de gemeente die we anders kunnen inrichten?
Signaleren	• Wat doe je als een signaal bij jou terecht komt? • Hoe zie jij de meldroute voor je? Als bijvoorbeeld x een signaal oppikt, naar wie gaat dat? • Trainen in het oppikken van signalen? Wie doet dat nu? • Hoe motiveer je partijen om ook actief te letten op signalen en die te melden?
Zorg, hulp en opvang	• Welke regelingen/faciliteiten zijn er om slachtoffers op te vangen? • Welke regelingen/faciliteiten zijn er om slachtoffers hulp en zorg te bieden? • Is er ook een nazorgtraject? • Hoe zorgen jullie ervoor dat de hulp aansluit op de behoeften van het slachtoffer? (of is er een soort algemeen hulptraject?) • Buitenlandse slachtoffers, b8-regeling?
Opsporen, aanpakken vervolgen dader	• We hebben nu paar keer bestuurlijke controle gehad. Wat ging daar goed en wat kan beter? Welke andere dingen kunnen we als gemeente doen in de daderaanpak? • Is het voor jou, en voor anderen op afdeling OOV, duidelijk welke bestuurlijke instrumenten gebruikt kunnen worden om daders aan te pakken? • Welke beperkingen zitten er volgens jou aan het gebruik van bestuurlijke interventies en hoe kunnen we daar het best mee omgaan? • Mogelijkheid opzetten/versterken van een BIT Mensenhandel. (wie zouden daar in zitten?)

	• Hennepaanpak wat gaat daar goed, wat kunnen we daarvan leren voor de aanpak van mensenhandel?
Netwerk-samenwerking	• Welke partijen dragen volgens jou verantwoordelijkheid in de aanpak van mensenhandel? Welke verantwoordelijkheden? Publiek-privaat? • Hoe zie jij de samenwerking(sstructuur) voor je? • Hoe gaat de samenwerking tot nu toe? • Hoe zorg je ervoor dat alle partners goed in contact staan met elkaar? • Hoe kunnen zorg en veiligheid goed met elkaar in verbinding staan? • Hoe kunnen we de regio bij de aanpak betrekken, en zelfs landelijk overleggen? • Is er sprake van regie in de aanpak? Hoe dan? • Informatiedeling? Problemen? Hoe daarmee om te gaan? (vooral tussen zorg en veiligheid) • Wat verwacht jij van de gemeente? Welke rol zouden wij volgens jou moeten vervullen?
Best practices/tips	• Zijn er nog dingen die je andere gemeentes hebt zien doen die jou interessant lijken om mee te nemen in beleid in Den Bosch? • Wat zijn volgens jou de zaken die het best werken tot nu toe waar we echt mee moeten doorgaan? • Wat zijn zaken die nog niet lekker lopen, waar we ons op moeten focussen? • Zijn er zaken waar nu nog niet op wordt ingezet in de aanpak van mensenhandel, wat jij liever wel zou willen?
Afronding	• Zijn er beleidsstukken/convenant/andere documenten beschikbaar die ik mag ontvangen?

Bijlage 2 Bewustwordings- en voorlichtingsinitiatieven gemeente Amsterdam

In onderstaand tabel worden kort enkele voorbeelden gegeven van bewustwordings- en voorlichtingsinitiatieven van gemeente Amsterdam.

	Gericht op burgers	Gericht op ondernemingen	Gericht op professionals en ambtenaren
Mensenhandel specifiek	-Het tentoonstellen van de expositie 'Open je ogen' van CoMensha op het museumplein. -Het organiseren van "de Week tegen Mensenhandel" waarbij op verschillende dagen verschillende events plaatsvinden.	-Het stimuleren van sectoren om trainingen te volgen. Zo hebben al 500 horecamedewerkers een e-learning gedaan in het herkennen van mensenhandel en komt er een e-learning speciaal voor hotelbeveiligers. -Deelname aan het certificeringssysteem 'No Place for Sex Trafficking'. Dit systeem is bedoeld voor diverse bedrijven in de hospitalitybranche. Als het bedrijf 60% van het personeel heeft getraind, ontvangt het een certificaat.	-Het aanbieden van trainingen aan (externe) partijen die zorg leveren in opdracht van de gemeente -Het door Fairwork (blijven) trainen van gemeentepersoneel. In de afgelopen jaren zijn al 190 ambtenaren getraind. Bijvoorbeeld baliepersoneel maar ook ambtenaren van andere afdelingen zoals Werk, Participatie en Inkomen.
Weerbaarheid algemeen	-Qpido geeft trainingen op scholen om de seksuele weerbaarheid te vergroten en daarmee uitbuiting te voorkomen. Hierbij is ook aandacht voor sextortion, een vorm van online uitbuiting die steeds vaker voorkomt onder jongeren. -Aansluiting zoeken bij bestaande beleidsprogramma's die zich richten op preventie van (zware) jeugdproblematiek, zoals 'Positief Perspectief' en 'Weerbare mensen, weerbare wijken'.	Het agenderen van het thema 'goed werkgeverschap' en het wijzen op de Code Verantwoord Marktgedrag bij verschillende kwetsbare branches in Amsterdam zoals bij de riviercruises en de schoonmaakbranche om arbeidsomstandigheden te verbeteren.	

Bijlage 3 Overzicht best practices casestudies

Element	Best practice	Amsterdam	Breda	Tilburg	Assen (Drenthe)	Totaal
Voorkomen en signaleren	(Herhaald) trainen van professionals en ambtenaren om signaleringsvermogen te vergroten	2x	2x	6x	6x	16x
	Aandacht voor jeugd en informeren via social media	5x	2x		1x	8x
	Goed georganiseerde prostitutiebranche/ vernieuwd prostitutiebeleid	2x	1x	2x	2x	7x
	Bij trainingen gezicht laten zien en meldroute uitleggen	2x		2x	1x	5x
	Expertiseopbouw van organisaties voor voorlichten en trainen: als gemeente zorgen voor een steady subsidieflow	3x				3x
	Framing om het thema laagdrempeliger te maken	2x				2x
Zorg, voor slachtoffers (verbinding zorg&veiligheid)	Overlegstructuur & vertrouwen en informele relatie tussen zorg en veiligheid	4x	5x	4x	5x	18x
	Ofwel twee aandachtsfunctionarissen: één op afdeling OOV en één op zorg, ofwel één aandachtsfunctionaris die kennis heeft van zorg&veiligheid	1x	1x	1x		3x
	Zorgcoördinator gaat mee/staat stand-by bij bestuurlijke controles op het gebied van mensenhandel/prostitutie	2x			1x	3x
	Voorlichting aan zorgprofessionals over delen van informatie met strafrechtketen om informatiedeling te bevorderen			1x	1x	2x

Opsporen, aanpakken en vervolgen van daders	Het hebben van een RIEC-overleg/ bestuurlijk interventieteam	3x	1x	3x	3x	10x
	Vroegtijdig informatie ontvangen/doorgeven aan AVIM		2x			2x
Netwerksamenwerking	Aanhaken/aansluiten regionale/landelijke overleggen	3x	13x	14x	13x	43x
	Vertrouwen en informele relatie	2x	2x	5x	9x	18x
	Duidelijk werkproces en taak- en rolverdeling		1x		3x	4x
	Bestuurders aanhaken/zorgen voor bestuurlijk commitment	2x	1x	2x	3x	8x
Algemeen	Doen en dan pas opschrijven: je leert het meest in de praktijk			2x	1x	3x

Bijlage 4 Taken gemeentelijke Aandachtfunctionaris (AF) Mensenhandel regio Oost-Brabant (uit beleid mensenhandel regio Oost-Brabant)

Iedere gemeente heeft een AF die als contactpersoon mensenhandel / themahouder kan worden gezien voor de gemeente intern, maar ook voor partners buiten de gemeente. Ieder gemeente heeft minimaal één AF. Doorgaans is een medewerker van de afdeling veiligheid of van de afdeling zorg de AF (mensenhandel heeft altijd een dader en altijd een slachtoffer). In de praktijk komt voor dat er vaak twee AF's per gemeente zijn, of dat bijvoorbeeld medewerker van afdeling zorg de AF is, maar schakelt / een buddy heeft bij de afdeling veiligheid waarmee de AF samen het onderwerp behandelt en beheert. Het advies is om de aandachtsfunctionaris door het college te laten aanwijzen. Of een gemeente voor één of twee AF's kiest en uit welk domein deze persoon komt kan het beste per gemeente worden bepaald. Wel is het goed om de volgende kwaliteiten in overweging te nemen bij het bepalen / aanwijzen van een AF.

Kwaliteiten

De AF heeft affiniteit met het onderwerp. Uit de praktijk blijkt dat persoonlijke interesse bijdraagt aan de ontwikkeling van het thema binnen de gemeente. Daarnaast is handig, meer zeker niet noodzakelijk, dat een AF presenteer / trainingsvaardigheden heeft. Wanneer nodig kan de AF zelf (nieuwe) collega's trainen op bijvoorbeeld het herkennen van signalen mensenhandel.

Taken

De AF onderhoudt het thema mensenhandel binnen (en voor) de gemeente. Bijvoorbeeld door:

- Aan te sluiten bij team overleggen eens in de zoveel tijd, daar het thema agenderen, kijken of er vragen zijn binnen dat team over het thema, moeten er medewerkers getraind worden op het kunnen signaleren
- Medewerkers te trainen op het kunnen signaleren van mensenhandel
- Lokale, regionale en landelijke trends te volgen
- Bij te blijven met relevante publicaties. Kijk hiervoor ook op de website van het Regiobureau Integrale Veiligheid Oost-Brabant: www.rivob.nl onder het kopje 'mensenhandel'.
- Tevens is de AF zich er van bewust dat het thema mensenhandel onzichtbaar en onbekend kan zijn bij collega's.
- Verbinding zorg (o.a. contact met zorgcoördinator mensenhandel) en veiligheid (o.a. contact met blauw en opsporing).

De AF zorgt voor bekendheid van zijn/haar functie binnen de gemeente. Bijvoorbeeld door:

- Het uitdelen van visitekaartjes of op intranet bij jouw werkzaamheden vermelden dat je AF bent en hoe mensen je kunnen bereiken.
- Aan te sluiten bij team overleggen
- Nieuwe collega's te wijzen op de functie van AF

De AF monitort en adviseert wanneer de gemeente actie moet ondernemen. Bijvoorbeeld:

- Gemeenteambtenaren (zelf of laten) trainen op het kunnen signaleren van mensenhandel (inclusief herhaaltraining)
- Controle op vergunning
- Huisbezoek

- Actieweek

De AF is bekend met bestuurlijke maatregelen om mensenhandel tegen te gaan.

- Is bekend met de diversie barrièremodellen
- De AF is de aangewezen persoon om het bestuur te adviseren over de te in te zetten maatregelen (en de gehele aanpak van mensenhandel)

De AF is bekend met het netwerk experts mensenhandel, in het bijzonder de Zorgcoördinator Mensenhandel voor ondersteuning van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel.

De AF is het aanspreekpunt voor (mogelijke) signalen mensenhandel.

Het volgende stappenplan kan worden aangehouden voor de AF bij signalen mensenhandel:

1. Een ambtenaar van de gemeente (vaak een baliemedewerker of toezichthouder) vangt een signaal op (nog onduidelijk wat voor signaal dit is) en wil het signaal doorgeven aan de daarvoor verantwoordelijke persoon: de AF.
2. De AF verzamelt het signaal / de signalen van de gemeenteambtenaren en verrijkt de informatie zo mogelijk met adresgegevens, eventueel eerder opgelegde sancties en andere relevante zaken.
3. Nu volgen twee opties voor de AF:
 - Bij zuivere signalen mensenhandel moet de AF contact opnemen met politie, team AVIM en daarna (eventueel) met de betreffende Zorgcoördinator Mensenhandel (zie gegevens in bijlage 3).
 - Blijft het signaal na verrijking vaag en ontstaat twijfel of het wel of geen mensenhandel is, dan kan de AF alsnog in overleg gaan met politie, team AVIM of de Zorgcoördinator Mensenhandel. Uitgangspunt is dat ieder (zorgelijk) signaal gewoon besproken moet worden en niet mag blijven liggen binnen een gemeente. Het netwerk van experts mensenhandel is er ook voor om de gemeente bij dit soort zaken te ontlasten
4. De AF vraagt bij overdacht van het signaal aan (een van) de bovenstaande partner(s) om een terugkoppeling.
5. De AF koppelt terug richting de ambtenaar van de gemeente die melding had gedaan wat er met het signaal is gedaan of nog gaat gebeuren. In de praktijk blijkt dat dit terugkoppelen motiverend werkt voor ambtenaren om blijven te melden. Het kan voorkomen dat heldere terugkoppeling uitblijft als bijvoorbeeld de politie besluit om een strafrechtelijk onderzoek te starten.

Als aanspreekpunt voor (mogelijke) signalen is het van belang dat de AF nadenkt op welke wijze hij/zij signalen mensenhandel ontvangt: wat is de interne meldroute? Het advies is om altijd aan te sluiten bij de bestaande structuren binnen de gemeente. Enkele opties: direct naar het e-mailadres of melden bij een gemeentelijk (ondermijning)meldpunt



KENT U UW RECHTEN ALS ARBEIDSMIGRANT IN NEDERLAND?



Hebt u als arbeidsmigrant dezelfde arbeidsrechten als Nederlandse werknemers?

Als u geen verblijfsvergunning heeft, mag u niet werken. Maar als u werkt, heeft u dezelfde rechten als Nederlandse werknemers of arbeidsmigranten met een verblijfsvergunning, bijvoorbeeld het recht op:

- 1 minimumloon;
- 1 vakantiegeld;
- 1 vakantiedagen;
- 1 verlof;
- 1 een werkweek van maximaal 45 uur;
- 1 de mogelijkheid om een arts te bezoeken als u ziek bent.



Ik moet altijd minstens het Nederlands minimumloon verdienen (circa € 9 per uur!)



Wat zijn de gevolgen als u zonder geldige papieren werkt in Nederland?

U loopt het risico om betrapt en uitgezet te worden. Uw werkgever riskeert een boete van circa € 8.000 voor het in dienst hebben van een persoon die niet de juiste papieren heeft.²



Ik heb geen contract, kan ik dan wel voor mijn rechten opkomen?

Ja, dat kan, maar alleen met bewijs. Verzamel al het mogelijke bewijs dat u op een bepaalde plek gewerkt hebt. Foto's, namen, correspondentie (WhatsApp, sms, e-mail), bewijs op papier. Houd de gewerkte dagen en uren bij, bewaar werkinstructies en noteer hoeveel u betaald heeft gekregen.



In Nederland heeft u ook recht op een advocaat, maar u moet een bijdrage betalen die afhankelijk is van uw inkomen.



Ik ben het slachtoffer van uitbuiting of een ander misdrijf, kan ik naar de politie gaan?

Ja, u hebt het recht om aangifte van een misdrijf te doen zonder gevangen genomen te worden, ook als u ongedocumenteerd bent. Wij raden u aan om iemand mee te nemen. FairWork kan u hierbij helpen.



Mijn werkgever maakt misbruik van mijn situatie als werknemer zonder papieren. Hij betaalt mij niet en hij bedreigt me. Moet ik dit accepteren?

Nee, uitbuiting is in Nederland verboden. Als uw werkgever misbruik maakt van uw kwetsbare situatie als werknemer zonder papieren, neem dan contact op met FairWork voor meer informatie over uw rechten.

1 mei 2016, raadpleeg voor meer informatie:
<https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/vraag-en-antwoord/minimumloon-per-uur>
2 Mei 2016

Meer informatie als uw arbeidsrechten niet gerespecteerd worden:



FairWork is een onafhankelijk non-gouvernementele organisatie (ngo) die mannen en vrouwen ondersteunt die in Nederland worden uitgebuit door hun werkgever.

Alle informatie die u met ons deelt wordt vertrouwelijk behandeld. De steun die FairWork biedt is gratis.



FAIRWORK



U kunt FairWork (vaak in uw moedertaal) bereiken op telefoonnummer:
+31 20 760 08 09.



Het is ook mogelijk om een e-mail te sturen naar
info@fairwork.nu

Bezoek onze website:
www.fairwork.nu

Bijlage 6 Overzicht signalen mensenhandel

In onderstaand tabel zijn de verzamelde signalen weergegeven. Hoewel orgaanhandel in Nederland nauwelijks voor komt, is deze voor de volledigheid meegenomen in de signaalkaart. De signalen zijn geordend in de categorieën: werving, entree, vervoer, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën. Daarnaast wordt aandacht besteed aan fysieke en sociale signalen van mensenhandel die opgepikt kunnen worden tijdens bestuurlijke controles, en signalen die op school zichtbaar zijn. De in kaart gebrachte signalen kunnen door de gemeente opgepikt worden achter de balie of tijdens bestuurlijke controles, maar veel signalen zullen opgevangen moeten worden door partners in de aanpak zoals zorgpartners (veel slachtoffers hebben multiproblematiek en zijn daardoor al bekend of in behandeling bij een zorgorganisatie), arbeidsinspectie, AVIM en private partners zoals pandverhuurders.

De bronnen zijn genummerd en staan vermeld onder de tabel. Alles wat in het blauw geschreven is, betekent dat het signaal specifiek geldt voor die uitbuitingsvorm.

	Seksuele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting	Criminele uitbuiting	Orgaanverwijdering ¹⁰
Fysiek	- Spreekt de Nederlandse taal niet of is analfabeet ⁶⁻⁸ - Is oververmoeid en/of vermagerd ¹⁻²⁻³⁻⁸ - Teken van lichamelijk letsel en misbruik ¹⁻² - Afkomstig uit specifieke bronlanden zoals Afrikaanse landen, China, Thailand ¹ - (Gedwongen) alcohol- en drugsgebruik ¹⁻⁸⁻¹¹ - Krijgt veel telefoontjes ⁶ - Is ongewenst zwanger ³ - Lichamelijke klachten:	- Spreekt de Nederlandse taal niet of is analfabeet ⁶ - Is oververmoeid en/of vermagerd ¹⁻²⁻³ - Teken van lichamelijk letsel ¹⁻²⁻⁸ - Lichamelijke klachten ¹⁻³⁻⁶⁻⁸	- Spreekt de Nederlandse taal niet of is analfabeet ⁶⁻⁸ - Teken van lichamelijk letsel ¹⁻²⁻⁸ - (Gedwongen) alcohol- en drugsgebruik ¹⁻⁸⁻¹¹ - Krijgt veel telefoontjes ⁶ - Bezit wapen(s) ³ - Er worden drugs of gestolen spullen gevonden, zonder dat er een voorgeschiedenis is met het criminele circuit ³⁻⁸ - Een fysieke	- Lijdt aan lichamelijke klachten, zoals pijn in het gebied waar het orgaan is geïmplanteerd of verwijderd

	heeft seksueel overdraagbare aandoeningen; heeft een blaasontsteking; heeft pijn in bovenbenen; heeft pijn/bloed aan anus/vagina ¹⁻³⁻⁶⁻⁸ - Heeft een tattoo met een naam of speciaal teken ¹⁻²⁻³⁻⁸ - Is minderjarig ¹		onmogelijkheid voor de dader om een delict te kunnen plegen (bijv. een raam op hoogte waar een kind niet zelfstandig door kan zijn geklommen in geval van een inbraak) ⁹ - Delicten die niet 'passen' bij de dader (bijv. een 13-jarig meisje dat scheerapparaten steelt) ⁹ - Kinderen die op grote schaal winkeldiefstallen plegen waar iemand 'omheen hangt' die niet kan aantonen dat hij of zij de vader of moeder is ⁹	
Sociaal	- Is gespannen of angstig ³ - Is makkelijk beïnvloedbaar en mogelijk chantabel (met bijvoorbeeld naaktmateriaal) ¹⁻² - Heeft snel wisselende emoties en plotselinge gedragsveranderingen ³ - Vertoont teruggetrokken gedrag en lage zelfwaardering ³⁻⁸ - Verbreekt sociale	- Is gespannen of angstig ³⁻⁸ - Is makkelijk beïnvloedbaar en mogelijk chantabel (met bijvoorbeeld uitzetting) ² - Heeft snel wisselende emoties en plotselinge gedragsveranderingen ³ - Vermijdt oogcontact, sociale interactie en autoriteitsfiguren/wetshandhaving	- Is gespannen of angstig ³ - Is makkelijk beïnvloedbaar en chantabel ² - Heeft snel wisselende emoties en plotselinge gedragsveranderingen ³ - Vertoont teruggetrokken gedrag en lage zelfwaardering ³⁻⁸ - Verbreekt sociale contacten ⁶⁻⁸ - Heeft plotseling veel	- Vertoont tekenen van angst voor degene die hen vergezelt, bijvoorbeeld zweten, beven, niet praten

	contacten ⁶⁻⁸ - Heeft plotseling veel nieuwe contacten ⁶⁻⁸ - Vermijd oogcontact, sociale interactie en autoriteitsfiguren / wetshandhaving vermijden ² - Lijkt zich te houden aan gescripte of gerepeteerde reacties in sociale interactie ² - Heeft een sturend ouder, voogd, romantische partner of "sponsor" die hen niet toestaat iemand alleen te ontmoeten of met hen te spreken of die hun bewegingen, uitgaven of communicatie in de gaten houdt ¹⁻⁵ - Het in bescherming nemen van pooier of derden ¹ - Laaggeschoold ¹ - Vermijden van het spreken over onderwerp prostitutie of dit op anderen projecteren ⁶ - Heeft angst voor lichamelijk contact ³⁻⁸	²⁻⁸ - Lijkt zich te houden aan gescripte of gerepeteerde reacties in sociale interactie ² - Heeft een sturende werkgever die hen niet toestaat iemand alleen te ontmoeten of met hen te spreken of die hun bewegingen, uitgaven of communicatie in de gaten houdt ¹⁻⁵ - Het in bescherming nemen van werkgever of derden ¹ - Is sociaal geïsoleerd ⁸	nieuwe contacten ⁶⁻⁸ - Vermijd oogcontact, sociale interactie en vermijd autoriteitsfiguren / wetshandhaving ² - Lijkt zich te houden aan gescripte of gerepeteerde reacties in sociale interactie ² - Heeft een sturende werkgever die hen niet toestaat iemand alleen te ontmoeten of met hen te spreken of die hun bewegingen, uitgaven of communicatie in de gaten houdt ¹⁻⁵ - Heeft opvallend veel kennis over drugs (handel/productie) ³	
--	---	---	---	--

Werving	- Kwetsbare groepen of personen: Personen met laag IQ en/of jonge leeftijd en/of asielzoekers: Mensenhandelaren werven actief in asielzoekerscentra ¹⁻⁷⁻⁹ - Met valse beloften naar Nederland gekomen ⁸ - Wordt gehanteerd of familie wordt bedreigd ¹⁻⁸ - Dreiging met geweld ⁷⁻⁸ - Sprake van ongelijke relatie met familielid of vriend ¹⁻⁸ - Gedwongen (schijn)huwelijk: vaak is er een groot leeftijdsverschil of sprake van twee nationaliteiten ¹ - Via familie al op jonge leeftijd in aanraking met prostitutie ¹⁻¹²	- Kwetsbare groepen of personen: Personen met laag IQ en/of jonge leeftijd en/of asielzoekers: Mensenhandelaren werven actief in asielzoekerscentra ¹⁻⁷⁻⁹ - Met valse beloften naar Nederland gekomen ⁸ - Wordt gehanteerd of familie wordt bedreigd ¹⁻⁸ - Dreiging met geweld ⁷⁻⁸	- Kwetsbare groepen of personen: Personen met laag IQ en/of jonge leeftijd en/of asielzoekers: Mensenhandelaren werven actief in asielzoekerscentra ¹⁻⁷⁻⁹ - Wordt gehanteerd of familie wordt bedreigd ¹⁻⁸ - Dreiging met geweld ⁷⁻⁸ - Sprake van ongelijke relatie met familielid of vriend ¹⁻⁸ - Vooral minderjarige kinderen van Roma-achtergrond/Vietnamese nationaliteit ⁹	<i>Orgaanontvanger:</i> - Zoekt op internet naar transplantatie-mogelijkheid in het buitenland - Heeft (online) contact met een persoon en / of bedrijf die transplantaties (in het buitenland) adverteert/en of organiseert en geen informatie geeft over de orgaandonoren - Staat in contact met een groep potentieel geschikte, maar onbekende donoren in het buitenland - Weet vooraf niet waar de transplantatie zal plaatsvinden en / of wie hun donoren in het buitenland zullen zijn - Heeft een persoonlijke uitnodiging gekregen van een transplantatie-professional om in het buitenland te worden getransplanteerd - Is gevraagd om medische testresultaten
---------	--	---	--	---

				naar het buitenland te sturen voor beoordeling door een persoon / instelling wiens medische expertise niet is gecertificeerd <i>Orgaanaanbieder:</i> - Heeft (online) contact met een persoon en / of bedrijf dat orgaandonaties in het buitenland adverteert en/of organiseert - Heeft geen of onjuiste of misleidende informatie ontvangen over de pre- en postoperatieve risico's en / of de duur van de operatie - Weet niet wie hun aspirant-ontvangers in het buitenland zullen zijn - Hebben geen (duidelijke) motivatie voor hun donatie - Heeft een familielid / kennis die eerder een orgaan heeft verkocht
Entree/vervoer	- Onbekend persoon bij controle op illegale prostitutie ¹	-Verblijfstatus maakt persoon extra kwetsbaar voor uitbuiting		<i>Orgaanontvanger/-aanbieder:</i> -Reist samen met een of

	- Nieuw persoon op seks-sites, welke zich aanbiedt op een niet vergunde locatie ¹ - Verplaatsing van de prostituees naar illegale werkplekken - Mensensmokkel: illegaal Nederland binnengesmokkeld, schuldopbouw i.v.m. de reis ¹ - Is onbekend met en op het vliegveld ¹ - Is vaak afkomstig uit bronlanden (o.a.Oost-Europa, Afrika, Zuid-Amerika) ¹ - Weinig bagage en reist vaak alleen ¹ - Ontmoet afhaler in terminal of buiten ¹ - Kennen elkaar niet ¹ - Afhaler is vaker gezien bij luchthaven ¹ - Geven onsamenhangende verklaringen ¹	- Mensensmokkel: illegaal Nederland binnengesmokkeld, schuldopbouw i.v.m. de reis ¹ - Is onbekend met en op het vliegveld ¹ - Is vaak afkomstig uit bronlanden (o.a.Oost-Europa, Afrika, Zuid-Amerika) ¹ - Weinig bagage en reist vaak alleen ¹ - Ontmoet afhaler in terminal of buiten ¹ - Kennen elkaar niet ¹ - Afhaler is vaker gezien bij luchthaven ¹ - Geven onsamenhangende verklaringen ¹		meer personen, die elkaar niet lijken te kennen, naar dezelfde bestemming - Wordt begeleid door iemand met een medische achtergrond - Heeft geen eigen vervoer en/of weet niet wat de bestemming is - Heeft een aanzienlijk bedrag aan contant geld bij zich - Heeft medische dossiers en/of uitnodigingsbrieven voor medische behandeling bij zich - Reist bij aankomst in het buitenland rechtstreeks naar een ziekenhuis of kliniek
Huisvesting	- Leeft of werkt in geïsoleerde omstandigheden, grotendeels afgesneden	- Kent eigen adres niet en heeft geen sleutel ⁶⁻⁸ - Leeft of werkt in geïsoleerde	- Leeft of werkt in geïsoleerde omstandigheden, grotendeels afgesneden	Orgaanontvanger/aanbieder: - Is (samen met de ontvanger/aanbieder)

	van interactie met anderen of support systemen ⁵⁻⁷ -Kent eigen adres niet en heeft geen sleutel ⁶ -Signalen uit de wijk m.b.t. veel (mannelijke) aanloop bij een woning die na een kort bezoek weer vertrekken. Met name in de avond- en nachtelijke uren ¹	omstandigheden, grotendeels afgesneden van interactie met anderen of support systemen ⁵⁻⁷⁻⁸ -Woont op werkplek of wordt tussen huis en werkplek vervoerd ⁵ -Werkgever regelt huisvesting ⁶ -Woont met veel andere mensen samen ⁶⁻⁸ -Leeft in gevaarlijke, overvolle of onmenselijke omstandigheden ⁵ -Bewoning op plekken niet bestemd voor (permanente) bewoning: recreatieparken, vakantieparken, campings, hotels, B&B's. -Veel buitenlandse kentekens, busjes van uitzendbureaus rijden af en aan ¹⁻⁸	van interactie met anderen of support systemen ⁵⁻⁷ -Bedelt op straat ⁶	gehuisvest in een accommodatie die eigendom is van een medische professional of een ziekenhuis/kliniek en kunnen of mogen deze niet verlaten -Worden begeleid wanneer ze naar het ziekenhuis/de kliniek gaan en terugkeren -Kennen de locatie van hun accommodatie niet -Ondergaan lichamelijk onderzoek, bloed of andere tests die door artsen in hun accommodatie worden uitgevoerd
Identiteit	-Heeft geen controle over de eigen paspoort en identiteitsdocumenten ⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸ -Mag niet in de EU werken ¹ -Nederlandse taal niet	-Heeft geen controle over de eigen paspoort en identiteitsdocumenten ⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸ -Mag niet in de EU werken ¹ -Nederlandse taal niet	-Heeft geen controle over de eigen paspoort en identiteitsdocumenten ⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸	<i>Orgaanontvanger/aanbieder:</i> -Heeft de reis- en / of identiteitsdocumenten van iemand anders -Draagt niet zelf de eigen reis- of

	machtig ¹ -Ontbrekende/valse/ 'lookalike' documenten ¹ -Illegaal verblijf ¹ -Geen BRP inschrijving ¹ -Leeftijd komt niet overeen met fysieke persoon ¹	machtig ¹ -Ontbrekende/valse/ 'lookalike' documenten ¹ -Illegaal verblijf ¹ -Geen BRP inschrijving ¹ -Leeftijd komt niet overeen met fysieke persoon ¹ -Veelverliezers: Tegen betaling worden documenten aangevraagd en doorgegeven aan anderen, om deze vervolgens valselijk te gebruiken. Hierbij valt op dat één persoon in een bepaalde tijd vaker melding van verlies of diefstal van documenten opgeeft en vervolgens nieuwe aanvraagt ¹		identiteitsdocumenten tijdens de reis naar of binnenkomst in het buitenland -Heeft documenten bij zich die zeer recent zijn afgegeven en / of schijnbaar vervalst zijn -Heeft reisdocumenten bij zich die niet overeenkomen met het doel van hun reis
Arbeid	-Maakt veel uren ¹⁻⁶⁻⁷⁻⁸ -Mag geen klanten weigeren ⁶⁻⁸ -Moet werken ook bij ziekte en zwangerschap ⁶⁻⁸ -Werkt op geïsoleerde plekken en in slechte omstandigheden (kelderbox, cardates,	-Doet gevaarlijk of ongezond werk ⁶⁻⁸ -Risicovolle branches: land- en tuinbouw schoonmaakbedrijven horeca, bouwsector transportbedrijven, slachterijen en vleesverwerkende bedrijven ¹	-Werkt op geïsoleerde plekken en in slechte omstandigheden (kelderbox, cardates, vakantiepark) ⁶	<i>Orgaanontvanger/aanbieder:</i> -Heeft geen voorafgaande medische screening gehad (in hun thuisland) -Is binnen een zeer kort tijdsbestek (2 weken tot 2 maanden) de transplantatieprocedure in het buitenland ondergaan

	vakantiepark) ⁶⁻⁸ -Heeft geen vrijheid van beweging (wordt altijd vergezeld door iemand, rond gereden, gehaald/gebracht ⁴⁻⁷⁻⁸⁻¹¹ -Minderjarig: jong uiterlijk, door make-up en kleding probeert men leeftijd te verbergen ¹ Signalen op te pikken op online seksadvertenties ¹: -Gezichten op de foto niet herkenbaar gemaakt -Jonge meisjes op de foto, dan wel foto komt niet overeen met omschrijving -Aanbieden van seks op meerdere locaties, zowel sites als feitelijke afwerklocaties -Advertenties van voormalige slachtoffers mensenhandel -Alle dagen dan wel 24/7 beschikbaar -Aanbieden van (orale) seks zonder condoom -Mededeling chauffeur/vriend/ man zal telefoon	-Krijgt (te) weinig loon ⁶⁻⁸ -Heeft geen vrijheid van beweging ⁴⁻⁷⁻⁸⁻¹¹ -Maakt veel uren ¹⁻⁶⁻⁷⁻⁸ -Moet werken ook bij ziekte en zwangerschap ⁶ -Werkt op geïsoleerde plekken en in slechte omstandigheden (kelderbox, cardates, vakantiepark) ⁶⁻⁸ -Salaris wordt uitgesteld ⁷⁻⁸ -Heeft geen arbeidsovereenkomst, arbeidsvoorwaarden zijn slecht gedefinieerd of de overeenkomst is opgesteld in een taal die de werknemer niet machtig is ⁸ -Tewerkstelling in een andere sector of onder andere omstandigheden dan afgesproken ⁸ -Afhankelijk van de werkgever voor onderdak, eten, banen voor familieleden of andere behoeften ⁸		-Kent de locatie en/of naam van het betrokken ziekenhuis/kliniek en/of transplantatieprofessionals niet -Heeft geen toestemmingsformulieren ondertekend -Is analfabeet en/of ondertekende documenten zijn niet in hun moedertaal geschreven of uitgelegd -Heeft documenten waarin de relatie tussen donor en ontvanger is gewijzigd van "niet-gerelateerd" in "gerelateerd" -Beweren elkaar te kennen, maar hebben geen interactie, hebben een inconsistent verhaal over hun relatie en/of tonen geen interesse in elkaar voor en/of na de transplantatie -Heeft voorafgaand aan de operatie niet de gelegenheid gekregen om zich terug te trekken -Is bij een bezoek aan het ziekenhuis/de kliniek
--	---	--	--	--

	opnemen -Extreem lage prijs voor handelingen -Motief in de advertentie bijv. financiële problemen -Afstand tussen afwerkplek en woonplaats			vergezeld door een andere persoon, die erop stond namens hen vragen te beantwoorden en/of alle gesprekken met de medische staf te vertalen -Is geopereerd in een ziekenhuis / kliniek zonder de beschikbaarheid van een dialyseapparaat of andere noodzakelijke medische apparatuur -Heeft geen (duidelijke) motivatie voor de donatie -Typisch is een combinatie van een (buitenlandse) jongere donor en een (buitenlandse) oudere ontvanger
Financieel	-Ongebruikelijk bezit: Ondanks het ontbreken aan legale inkomsten, in het bezit van groot (nieuw) bezit: geld, onroerend goed, dure sieraden of kleding, mobiele telefoon, auto's e.d. ¹⁻⁵⁻⁸ -Beschikt over meerdere telefoons of een wegwerp	-Over weinig eigen spullen bezitten -Is geld verschuldigd aan een werkgever of recruiter voor werving, reis, werk, huur en dagelijkse lasten ¹⁻⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸ -Heeft geen beschikking over eigen bankrekening ⁶⁻⁸	-Ongebruikelijk bezit: Ondanks het ontbreken aan legale inkomsten, in het bezit van groot (nieuw) bezit: geld, onroerend goed, dure sieraden of kleding, mobiele telefoon, auto's e.d. ¹⁻⁵ -Beschikt over meerdere telefoons of een wegwerp	<i>Orgaanontvanger/aanbieder:</i> -Verklaren dat zij in ruil voor het orgaan betalingen doen/ontvangen (is illegaal) -Heeft het afgesproken geldbedrag niet ontvangen -Heeft vergoedingen voor werving, vervoer en

	telefoon ³⁻⁶ -Is geld verschuldigd aan een werkgever of recruiter ¹⁻⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸	-Krijgt zwart uitbetaald ⁶	telefoon ³⁻⁶ -Is geld verschuldigd aan een werkgever of recruiter ¹⁻⁵⁻⁶⁻⁷ -Heeft geen beschikking over eigen verdiensten ⁸	huisvesting betaald die in ruil voor de orgaandonatie rechtstreeks van de inkomsten van de aanbieder werden afgetrokken -Is verteld dat ze in termijnen moeten betalen/worden betaald -Heeft een donor, arts en/of andere facilitator (contant) betaald voor een orgaan- of orgaantransplantatie -Kent de naam niet van de persoon aan wie ze hebben betaald of door wie ze worden betaald -Heeft betalingen verricht via een tussenpersoon of instelling -Heeft na betaling geen ontvangstbewijs ontvangen
Signalen op school	-Schooluitval/ hoge afwezigheid ¹⁻³⁻⁸ -Heeft concentratieproblemen; -(Onverklaarbaar of plotseling) slechte schoolprestaties ¹⁻³		-Schooluitval/ hoge afwezigheid ³ -Heeft concentratieproblemen; -(Onverklaarbaar of plotseling) slechte schoolprestaties ³	

	-Opvallende verandering in houding of gedrag ³ -Wordt veel gecontact op zijn/haar mobiel/ moet altijd bereikbaar zijn ³ -Heeft altijd smoesjes ³ -Heeft ineens dure kleding of spullen of veel geld om handen ³ -Er worden bij controle drugs of gestolen spullen gevonden, zonder dat de leerling een voorgeschiedenis heeft met het criminele circuit ³ -Wordt altijd opgewacht in de pauzes en/of na school ³		-Opvallende verandering in houding of gedrag ³ -Wordt veel gecontact op zijn/haar mobiel/ moet altijd bereikbaar zijn ³ -Heeft altijd smoesjes ³ -Heeft ineens dure kleding of spullen of veel geld om handen ³ -Er worden bij controle drugs of gestolen spullen gevonden, zonder dat de leerling een voorgeschiedenis heeft met het criminele circuit ³ -Wordt altijd opgewacht in de pauzes en/of na school ³	
--	---	--	---	--

Signalen aan de BRP-balie¹:

Bij een onderbuikgevoel dat er iets niet klopt, kunt u de volgende vragen stellen:

- Hoeveel personen staan al ingeschreven op dat adres?
- Weet degene die zich inschrijft waar de woning ligt c.q. kent hij/zij het adres?
- Hoe verloopt de communicatie....is er een taalprobleem?
- Begeleid steeds een en dezelfde persoon verschillende personen bij de inschrijving?
- Is de persoon die ingeschreven wordt, in het bezit van haar/zijn identiteitsbewijs?

Gedrag van degene die wordt ingeschreven:

- Is taal niet machtig.
- Weet geen antwoorden op vragen te geven.
- Is timide, houdt zich afzijdig, vermijd oogcontact.

Gedrag begeleider:

- Voert het woord, vertoont vaak dominant gedrag.
- Is in het bezit van identiteitsbewijs van degene die hij begeleidt.
- Beschikt over de nodige papieren voor de inschrijving.

1. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2017). *CCV Barrièremodellen*. Barrièremodellen. <https://barrieremodellen.nl>
2. State of Nevada. (z.d.). *Warning Signs of Human Trafficking*. Nv.Gov. Geraadpleegd op 11 oktober 2021, van https://ag.nv.gov/Human_Trafficking/HT_Signs/
3. Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. (z.d.). *Signalen mensenhandel*. Het CKM. <https://www.hetckm.nl/signalen-mensenhandel>
4. Homeland Security. (2021). *Indicators of Human Trafficking*. Department of Homeland Security. <https://www.dhs.gov/blue-campaign/indicators-human-trafficking>
5. National Human Trafficking Hotline. (2020, 31 augustus). *Recognizing the Signs*. <https://humantraffickinghotline.org/human-trafficking/recognizing-signs>
6. Dit is ook mensenhandel. (2021, 30 augustus). *Hoe herken je mensenhandel?* <https://www.ditsookmensenhandel.nl/professional/>
7. International Labor Organisation. (z.d.). *What is forced labour, modern slavery and human trafficking (Forced labour, modern slavery and human trafficking)*. ILO. Geraadpleegd op 11 oktober 2021, van <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/definition/lang--en/index.htm>
8. Maatschappelijke Opvang Den Bosch. (z.d.). *Mensenhandel*. MO Den Bosch. Geraadpleegd op 11 oktober 2021, van <http://www.modenbosch.nl/voor-professionals/mensenhandel/>
9. Nijenhuis, R. G. M. (2016). *Leren signaleren: Een onderzoek naar de signalering van criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij door de politieorganisatie*. <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/93422.pdf>
10. De Jong, J., & Ambagtsheer, F. (2016). Indicators to Identify Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal. *Transplantation Direct*, 2(56), 1–4. <https://doi.org/10.1097/txd.0000000000000568>
11. Zimmerman, C., Hossain, M., & Watts, C. (2011). Human trafficking and health: A conceptual model to inform policy, intervention and research. *Social Science & Medicine*, 73(2), 327–335. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.05.028>
12. Nijboer, J. & Vocks, J. (2000). The Promised Land: A Study of Trafficking in Women from Central and Eastern Europe to the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 379–388. <https://doi.org/10.1023/a:1008785214932>

