



# Aanpak mensenhandel in gemeenten

VNG en CoMensha

Resultaten enquête

25 augustus 2019



Berenschot

# Aanpak mensenhandel

Resultaten enquête

Jorine Rabijs  
Marijke Synhaeve

25 augustus 2019

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Opzet en onderzoeksmethoden	5
3. Analyse enquêteresultaten	8
4. Opbrengst uit open vragen	25
5. Conclusies	26
Bijlage 1. Rollen gemeenten in de aanpak van mensenhandel	28
Bijlage 2. Overzicht deelgenomen gemeenten	31

# 1. Inleiding

Recentelijk hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het landelijke Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha<sup>1</sup>) een enquête uitgezet onder gemeenten over de aanpak van mensenhandel. De enquête 'aanpak mensenhandel in gemeenten' betreft een nulmeting onder alle gemeenten, waarmee de VNG en CoMensha inzichtelijk maken waar gemeenten op dit moment staan bij het vormgeven van de aanpak van mensenhandel. Zo wordt inzicht verkregen in waar de behoeften van gemeenten liggen qua ondersteuning in de aanpak van mensenhandel. Met de informatie uit deze enquête hopen de VNG en CoMensha zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten op de lokale en regionale situatie en behoeften. Daarnaast dient de enquête als een middel om bewustwording te creëren bij gemeenten over hun rollen – de gemeente als signaleerder, de gemeente als beleidsmaker en regelgever, de gemeente als regisseur van de integrale aanpak en de gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers – bij de aanpak van mensenhandel.

Het gezamenlijk aanpakken van mensenhandel is een actueel thema. Dit blijkt onder andere uit volgende ontwikkelingen:

- Samen tegen mensenhandel.  
Op 13 november bood staatssecretaris Mark Harbers de kamerbrief 'Samen tegen mensenhandel' aan, aan de Tweede Kamer. Vervolgens was op 4 december 2018 de formele start van het programma 'Samen tegen mensenhandel'<sup>2</sup>. Dit programma geeft een impuls aan de bestrijding van mensenhandel, de uitbuitingen van volwassenen en kinderen. Vijf actielijnen worden in dit programma benoemd, waarvan één specifiek gericht op gemeenten: doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel, doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting, voorkomen van slachtofferschap en daderschap, versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel en het delen van kennis en informatie. Gemeenten zijn belangrijke spelers in de lokale en regionale aanpak van dit vaak nog onzichtbare probleem.
- Een van de vijf thema's rond zorg en veiligheid in het Interbestuurlijk Programma.  
In het Interbestuurlijk Programma (IBP)<sup>3</sup> is een van de benoemde agendapunten 'merkbaar beter in het sociaal domein'. Hierin worden twaalf thema's benoemd waarin in de komende vier jaar een merkbaar verschil wil worden gemaakt. Vijf van deze opgaven zijn in het bijzonder relevant voor de verbinding tussen zorg en veiligheid<sup>4</sup>. Deze opgaven hebben met elkaar gemeenschappelijk dat partners uit zowel het zorg- als veiligheidsdomein nodig zijn: er is een wederzijdse afhankelijkheid bij het te behalen resultaat. Mensenhandel is één van die vijf thema's waarvoor regionale samenwerking met de zorg- en veiligheidspartners nodig is. Van gemeenten wordt onder meer verwacht dat zij in 2022 beleid hebben ontwikkeld en geborgd en dat ze er voor zorg dragen dat er voor het hele land zorgcoördinatie is.
- Project aanpak mensenhandel in gemeenten.  
Om gemeenten te ondersteunen in hun opgaven rond mensenhandel is het Project 'Aanpak mensenhandel' gestart, waarin de VNG en CoMensha samenwerken. Zij kunnen gemeenten helpen bij onder meer het

---

<sup>1</sup> CoMensha is hét landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. CoMensha geeft inzicht in aard en omvang van mensenhandel door registratie van slachtoffers en analyse en rapportage; coördineert de eerste opvang, hulpverlening en zorg; adviseert, signaleert en agendeert knelpunten en geeft trainingen en voorlichting aan professionals.

<sup>2</sup> Samen tegen mensenhandel. Rijksoverheid, 2018.

<sup>3</sup> Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP). Gezamenlijke agenda en interbestuurlijk programma, 14 februari 2018.

<sup>4</sup> Personen die te maken hebben met huiselijk geweld (waaronder kinderen), personen die vatbaar zijn voor extremisme en radicalisering (waaronder jongeren), mensen die om wat voor reden dan ook (tijdelijk) verward gedrag vertonen, Recidive na detentie voorkomen (door meer aansluiting tussen detentie en gemeenten), Vrouwen, mannen en kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

ontwikkelen van beleid, realiseren van zorgcoördinatie en het inrichten van ketenafspraken. De kern is dat de ondersteuning aansluit op behoeften van gemeenten én op de regionale ontwikkelingen om zorg en veiligheid met elkaar te verbinden. Het project wordt gefinancierd door de ministeries, die ook dit onderzoek naar de huidige gemeentelijke aanpak ondersteunen, en duurt tot eind 2020. Daarnaast investeert de VNG in regionale pilots om de zorg- en veiligheidsthema's integraal aan te pakken.

In voorliggende rapportage zullen achtereenvolgens de opzet en onderzoeksmethoden (hoofdstuk 2) en onderzoeksresultaten (hoofdstuk 3) aan bod komen. Hieruit volgend worden de opbrengsten uit de open vragen beschreven (hoofdstuk 4) en conclusies getrokken (hoofdstuk 5).

## 2. Opzet en onderzoeksmethoden

De enquête over de aanpak van mensenhandel is opgesteld door de VNG en CoMensha in samenwerking met een student van de Universiteit Groningen in het kader van een afstudeerscriptie. De enquête is vervolgens op naam per e-mail verstuurd aan burgermeesters en wethouders van gemeenten. Gedurende de mogelijke invulperiode is er ook een herinnering gestuurd. Gemeenten hebben de enquête ingevuld in de periode 1 april 2019 tot en met 25 april 2019. Berenschot draagt zorg voor de analyse van de resultaten en het opstellen van een rapport.

In de enquête worden verschillende vormen van mensenhandel benoemd. Deze vormen zijn beschreven door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen<sup>5</sup> en onderscheidt de volgende vormen van mensenhandel, te weten: seksuele uitbuiting, (overige) arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.

De enquête bestaat uit 24 vragen en is ingedeeld aan de hand van de vier rollen van een gemeente bij de aanpak van mensenhandel zoals beschreven door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen<sup>5</sup>. Deze vier rollen zijn: de gemeente als signaleerder, de gemeente als beleidsmaker en regelgever, de gemeente als regisseur van de integrale aanpak en de gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers. In bijlage 1 wordt beschreven hoe de enquêtevragen samenhangen met de vier rollen.

De conceptversie van de vragenlijst bevatte meer dan 24 vragen. Er is echter de keuze gemaakt om verschillende vragen te schrappen om de vragenlijst beknopt te houden en de respons te verhogen. In de oorspronkelijke vragenlijst werd gevraagd naar de cijfers van het aantal slachtoffers. Gezien de geringe verwachte opbrengst van de vraag is deze geschrapt. De vraag over bestuurlijke betrokkenheid is geschrapt vanwege het beperkte inzicht gevende karakter omdat er ook een vraag is over of het onderwerp beleidsmatig is belegd en dus daarom minder toegevoegde waarde heeft. Omwille van de lengte van de betrokken vragenlijst zijn de vragen over samenwerkingspartners, collegeakkoorden en bestuurlijke instrumenten ook komen te vervallen. De verwachting was dat de verkregen antwoorden hierbij niet tot eenduidige antwoorden zouden leiden waaruit conclusies kunnen worden getrokken.

De enquête is 166 keer ingevuld door 135 unieke gemeenten<sup>6</sup>. Dit betekent dat 38% van de gemeenten de enquête hebben ingevuld.

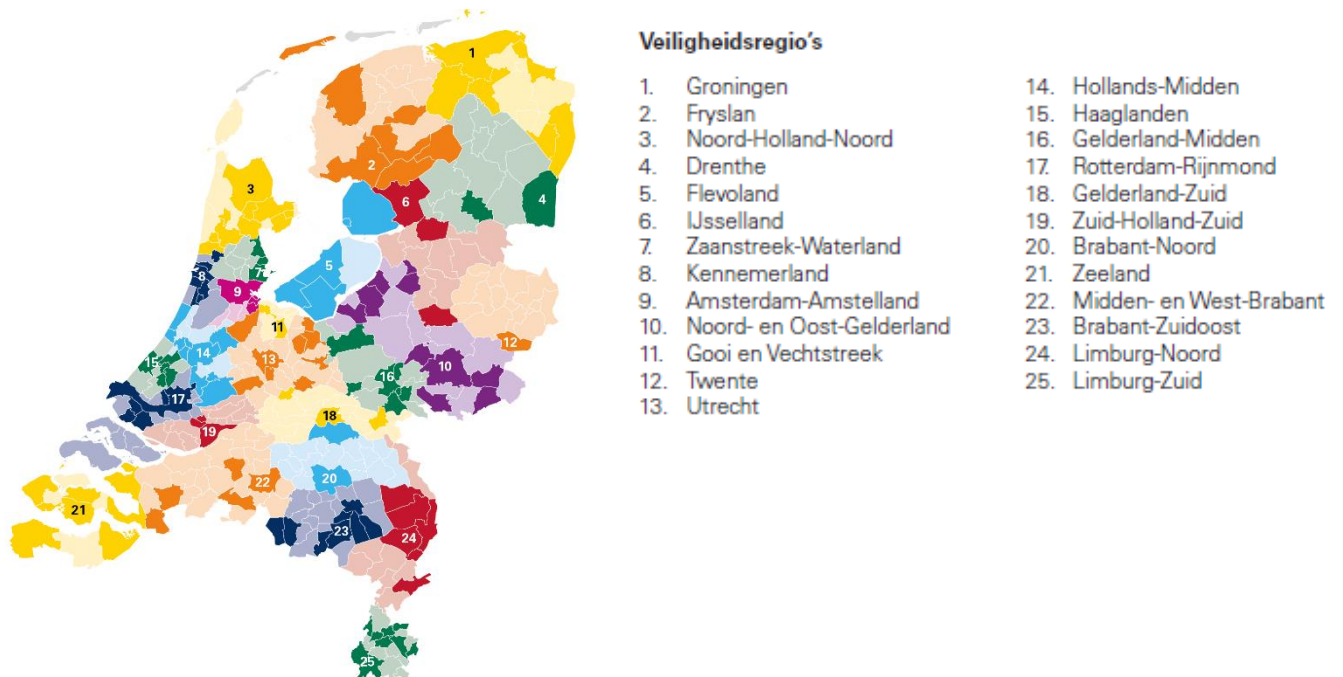
Een aantal gemeenten heeft de vragenlijst meerdere keren ingevuld. Bij de gemeenten waar de enquête meerdere malen is ingevuld, zijn de antwoorden handmatig nagelopen om te beoordelen of de antwoorden overeenkomen of niet en welke versie gebruikt moet worden voor de analyse. De versies waarbij geen antwoorden zijn ingevuld en de versies waarbij in een toelichting is aangegeven dat de andere ingevulde enquête onjuist was, zijn verwijderd. Voor de 'ontdubbeling' is waar nodig telefonisch en per mail contact opgenomen met de desbetreffende gemeenten. Wanneer dit niet mogelijk was zijn de inhoudelijke antwoorden naast elkaar gelegd en in het geval van een tegenstrijdigheid is er geen antwoord opgenomen bij de analyse van de vraag.

---

<sup>5</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

<sup>6</sup> Uit een opmerking in de enquête is gebleken dat een werkorganisatie de antwoorden heeft ingevuld onder één gemeente, terwijl die antwoorden ook voor een andere gemeente van toepassing zijn. De resultaten voor deze gemeente zijn handmatig toegevoegd aan het databestand waardoor er sprake is van 135 unieke gemeenten.

In figuur 1 is de landelijke spreiding van de gemeenten te zien, waarbij ook de verschillende veiligheidsregio's zijn aangegeven.



Figuur 1. Deelnemende gemeenten verspreid over de veiligheidsregio's.

Om de data te kunnen staven aan demografische gegevens is het rapport 'Regionale kerncijfers Nederland' van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt voor inwoneraantallen 2019 en regionale spreiding. Daarnaast is ook de indeling in gemeentegrootte van het CBS voor een indeling in acht categorieën gebruikt. In tabel 1 zijn de deelnemende gemeenten volgens deze indeling gecategoriseerd. Het percentage geeft aan hoeveel procent van de gemeenten met een bepaalde gemeentegrootte hebben deelgenomen aan de enquête. Het gemiddelde aantal inwoners van de deelnemende gemeenten bedraagt 65.964.

Tabel 1. Spreiding gemeentegrootte.

Gemeentegrootte	Spreiding	Percentage van aantal gemeenten in de categorie
Minder dan 5.000 inwoners	2	40%
5.000 tot 10.000 inwoners	1	10%
10.000 tot 20.000 inwoners	21	32%
20.000 tot 50.000 inwoners	68	36%
50.000 tot 100.000 inwoners	23	43%
100.000 tot 150.000 inwoners	8	62%
150.000 tot 250.000 inwoners	8	57%
250.000 inwoners of meer	4	100%

Bij dertien vragen was er ruimte voor een open antwoord of het geven van een toelichting. Deze antwoorden zijn per vraag gecategoriseerd. Het is mogelijk dat antwoorden meerdere categorieën raken waardoor het totale aantal indelingen in categorieën bij de open vragen kan afwijken van het aantal gemeenten dat een toelichting heeft gegeven. De antwoorden bij de open vragen bevatten veelal een bevestiging en/of herhaling van de antwoorden die bij die vraag zijn gegeven.

In de vragenlijst was het bij veertien vragen mogelijk om meerdere antwoorden te selecteren. Hierdoor geldt voor deze vragen dat de optelsom van de percentages niet 100% is. Ter verduidelijking; vaak zal bij de beschrijving van de resultaten worden aangegeven hoeveel procent van de gemeenten een bepaald antwoord hebben gegeven, dit sluit echter niet uit dat die gemeenten niet ook een ander antwoord hebben gegeven.

Niet alle gemeenten hebben de volledige vragenlijst ingevuld. Bij de beschrijving van de resultaten zal daarom het aantal gemeenten worden genoemd dat die vraag hebben beantwoord. 135 unieke gemeenten zijn de enquête gestart, waarvan 115 gemeenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Het is onduidelijk waarom gemeenten zijn gestopt met het invullen van de vragenlijst.

De gegevenslabels van de grafieken betreffen in alle gevallen het aantal gemeenten, met uitzondering van figuur 3, waarbij het een percentage betreft.



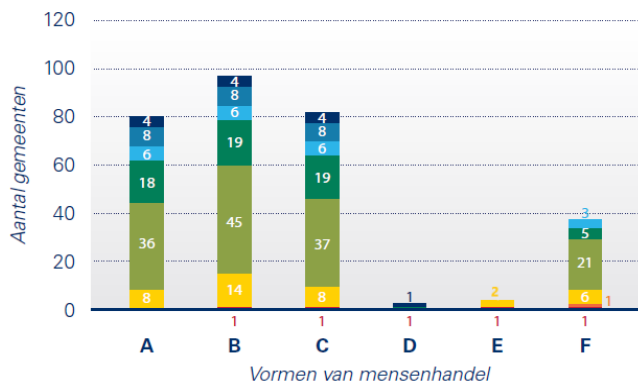
### 3. Analyse enquêteresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête per vraag belicht. Hierbij zullen de verschillende rollen van gemeenten voor de aanpak mensenhandel ook aan bod komen. Deze vier rollen zijn: de gemeente als signaleerder, de gemeente als beleidsmaker en regelgever, de gemeente als regisseur van de integrale aanpak en de gemeente als verantwoordelijke voor zorg en opvang.

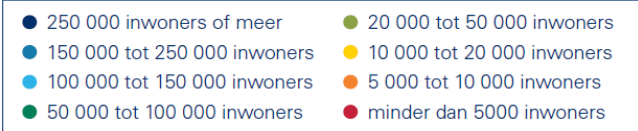
#### Rol 1. Gemeente als signaleerder

De eerste rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel is die van signaleerder. Pas wanneer een gemeente zich bewust is van en alert is op de signalen van mensenhandel, zijn zij in staat om mensenhandel te herkennen. Dit is de eerste stap naar een werkende aanpak van mensenhandel. De enquêtevragen die betrekking hebben op de rol 'gemeente als signaleerder' worden achtereenvolgens besproken.

*Vraag 2: Welke vormen van mensenhandel komen er naar uw mening in uw gemeente voor? [meerdere antwoorden mogelijk]*



- A** Seksuele uitbuiting
- B** (Overige) arbeidsuitbuiting (bijvoorbeeld landbouw, de bouw, horeca of huishoudelijk werk)
- C** Criminele uitbuiting (bijvoorbeeld voor drugshandel, gedwongen winkeldiefstal of gedwongen bedelarij)
- D** Gedwongen orgaanverwijdering
- E** Geen van bovenstaande vormen, mensenhandel komt in onze gemeente niet voor
- F** Onbekend/weet ik niet

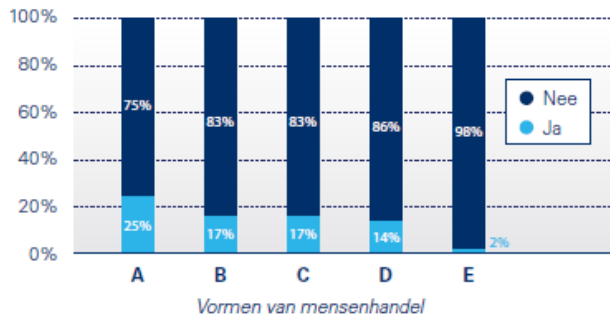


135 gemeenten hebben antwoord gegeven op de vraag welke vormen van mensenhandel men denkt dat in de gemeente voorkomt (figuur 2). 81% van de gemeenten hebben hierbij een vorm van mensenhandel genoemd. De meest genoemde vorm van mensenhandel waarvan gemeenten denken dat het voorkomt is arbeidsuiting (72% van het totaal aantal antwoorden). Ook criminele uitbuiting (61%) en seksuele uitbuiting (59%) worden door meer dan de helft van de gemeenten genoemd. Drie gemeenten (alle drie met minder dan 20.000 inwoners) geven aan dat er geen vormen van mensenhandel lijken voor te komen in de gemeente.

Figuur 2. Welke vormen van mensenhandel komen er naar uw mening in uw gemeente voor?

*In de tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur<sup>5</sup> lag het bewustzijn van gemeenten op het voorkomen van mensenhandel lager. In de vragenlijst die betrekking had op het jaar 2015 gaven 58,2% (N=165) van de deelnemende gemeenten aan zich bewust te zijn van het voorkomen van mensenhandel in de gemeente, waar dit percentage nu op 81% (N=135) ligt.*

Vraag 3: Bent u van de verschillende vormen van mensenhandel bekend met het aantal slachtoffers van mensenhandel in uw gemeente?



- A** Seksuele uitbuiting/loverboyproblematiek Nederlandse slachtoffers
- B** Seksuele uitbuiting/loverboyproblematiek slachtoffers met niet-Nederlandse nationaliteit
- C** (Overige) arbeidsuitbuiting (bijvoorbeeld landbouw, de bouw, horeca of huishoudelijk werk)
- D** Criminele uitbuiting & gedwongen bedelarij (bijvoorbeeld voor drugshandel, gedwongen winkeldiefstal of gedwongen bedelarij)
- E** Gedwongen orgaanverwijdering

131 gemeenten hebben de vraag ingevuld of zij bekend zijn met het aantal slachtoffers van de verschillende vormen van mensenhandel (figuur 3). Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan onbekend te zijn met het aantal slachtoffers. Het bekendst is het aantal slachtoffers seksuele uitbuiting/loverboy problematiek van Nederlandse komaf (25%). Arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting/loverboy problematiek van slachtoffers van een niet-Nederlandse komaf is bij 17% van de gemeenten bekend.

Figuur 3. Bent u van de verschillende vormen van mensenhandel bekend met het aantal slachtoffers van mensenhandel in uw gemeente?

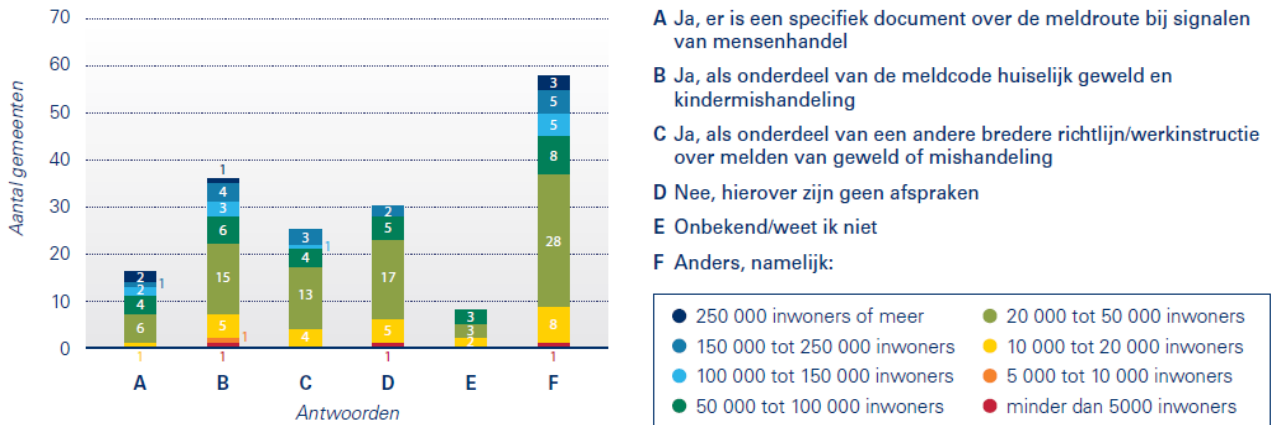
43 gemeenten hebben gebruikgemaakt van de optie om een toelichting in te vullen bij deze vraag (tabel 2). In de opmerkingen wordt in veertien gevallen aangegeven dat de precieze cijfers onbekend zijn. Mensenhandel wordt hierbij beschreven als een dark number en ook al heeft een gemeente er onderzoek naar gedaan komt niet alles aan het licht. Vijftien gemeenten geven aan zicht te hebben op bepaalde vormen van mensenhandel (zoals bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting), maar geen zicht te hebben op andere vormen. Elf gemeenten hebben aangegeven hun cijfers te hebben ontvangen van een externe partij of dat ze de cijfers niet beschikbaar hebben maar deze kunnen opvragen bij een externe partij. Zeven gemeenten benoemen dat er slagen gaan worden gemaakt in de registratie van het aantal slachtoffers van mensenhandel.

Tabel 2. Onderwerpen genoemd bij de toelichting.

Onderwerp	Aantal
Exacte cijfers onbekend	14
Bij bepaalde vormen zijn de cijfers bekend	11
Zicht op aantallen, schattingen bekend	15
Cijfers externe partij (opvraagbaar of aangeleverd door)	11
(Beter) Registratie gaat opgepakt worden	7
Overig	4

Vraag 4: Zijn er binnen uw gemeente afspraken over de wijze waarop medewerkers signalen van mensenhandel kunnen melden (dat wil zeggen een meldroute)? [meerdere antwoorden mogelijk]

127 gemeenten hebben de vraag beantwoord of er binnen de gemeente afspraken zijn over de wijze waarop medewerkers signalen van mensenhandel kunnen melden (figuur 4). 49% van de gemeenten hebben aangegeven dat er een vorm van een afspraak is over een meldroute. Hierbij is een onderdeel van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling de vaakst genoemde optie. In 24% van de gemeenten is er geen meldroute vastgelegd.



Figuur 4: Zijn er binnen uw gemeente afspraken over de wijze waarop medewerkers signalen van mensenhandel kunnen melden (dat wil zeggen een meldroute)?

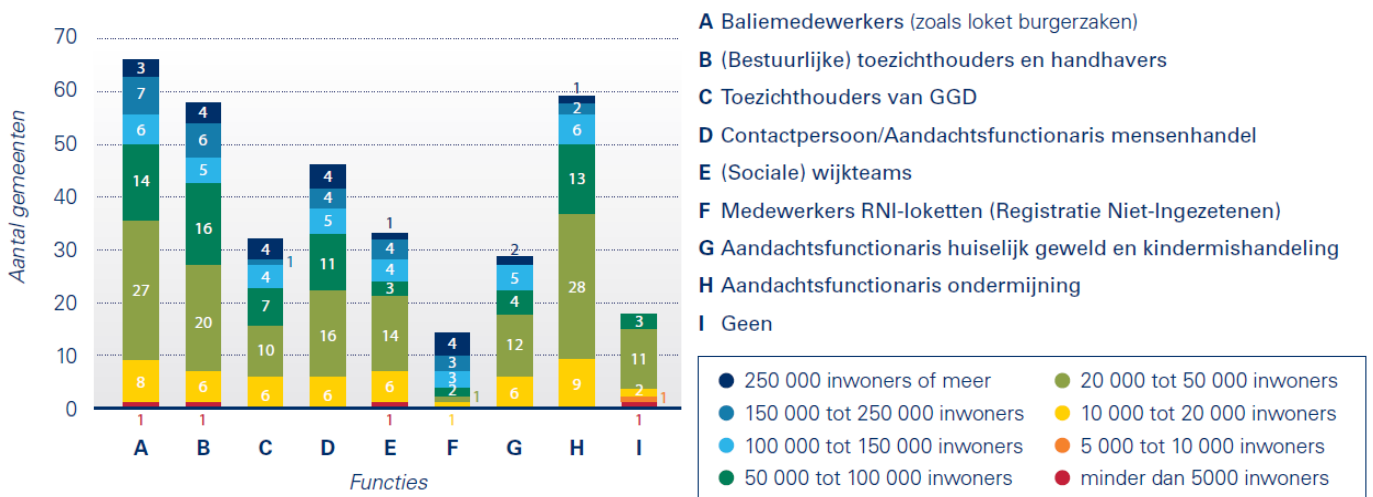
Het was mogelijk om bij deze vraag een andere optie in te vullen. 57 gemeenten hebben dit gedaan (tabel 3). 32 gemeenten geven een voorbeeld van een punt waar signalen gemeld kunnen worden of geven een herhaling van een gegeven antwoordoptie. Achttien gemeenten geven aan dat er wel een punt, persoon of afdeling is waar medewerkers signalen kunnen melden. Deze werkwijze is echter niet schriftelijk vastgelegd, maar bijvoorbeeld wel mondeling gecommuniceerd. Tien gemeenten geven aan bezig te zijn met het uitwerken van een plan/meldroute.

Tabel 3. Andere optie melden signalen.

<b>32</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
Punt/werkwijze voor signalen	Niet vastgelegd, maar wel een punt	Opstartfase	Overig

Vraag 5: Welke van de volgende gemeenteambtenaren zijn in uw gemeente getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel? [meerdere antwoorden mogelijk]

117 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag welke gemeenteambtenaren getraind zijn in het herkennen van de signalen van mensenhandel (figuur 5). In 87% van de gemeenten zijn er getrainde medewerkers. De baliemedewerkers zijn het vaakst getraind (56% van de gemeenten). Ook toezichthouders en handhavers en aandachtfunctionarissen ondermijning zijn in de helft van de gemeenten getraind (allebei 50%). Vijftien gemeenten hebben aangegeven dat er geen gemeenteambtenaren getraind zijn in de gemeente. Het betreft hier voornamelijk de kleinere gemeenten.



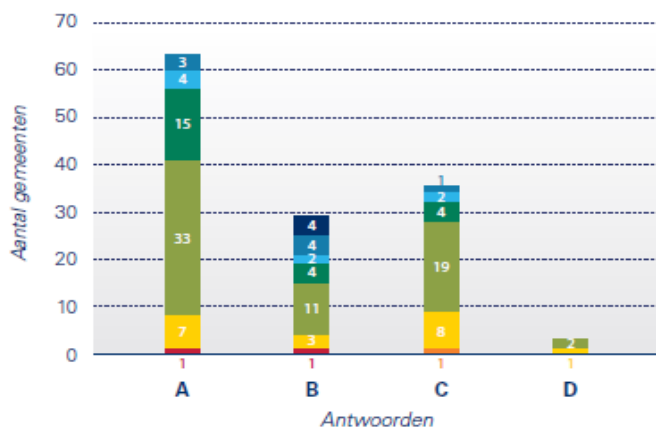
Figuur 5: Welke van de volgende gemeenteambtenaren zijn in uw gemeente getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel?

Het was bij deze vraag mogelijk om andere getrainde medewerkers te noemen. 41 gemeenten hebben hierbij een antwoord ingevuld (tabel 4). In elf van de reacties werden concrete voorbeelden genoemd van andere getrainde medewerkers, zoals havenmeesters, jongerenmedewerkers en frontofficemedewerkers van het sociale domein. Elf gemeenten gaven aan training een te groot woord te vinden, maar dat er weldegelijk awareness is bijvoorbeeld door een algemene training waar dit onderwerp ook in wordt belicht. Mogelijk is dit een punt wat bij meerdere gemeenten speelt. In tien gemeenten zijn ze op dit moment bezig met het opleiden van medewerkers of is er een training in de nabije toekomst gepland.

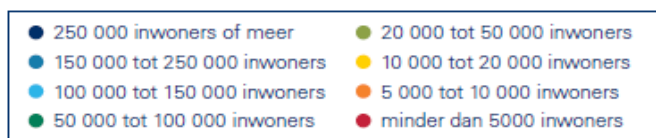
Tabel 4. Andere getrainde medewerkers.

Reactie	Aantal gemeenten
Concrete voorbeelden andere getrainde medewerkers	11
Er worden nu mensen getraind/gaan binnenkort getraind worden	10
Awareness (training te groot woord, of op basis van algemene training)	11
Mogelijk meer personen getraind	2
Overig	6
Onbekend	4

Vraag 6: Is er een vaste contactpersoon/aandachtsfunctionaris voor het onderwerp mensenhandel binnen uw gemeente?



- A Ja, er is een contactpersoon/aandachtsfunctionaris mensenhandel
- B Ja, er zijn meerdere contactpersonen/aandachtsfunctionarissen mensenhandel
- C Nee
- D Onbekend/weet ik niet



130 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag of er een vaste contactpersoon of aandachtsfunctionaris binnen de gemeente is voor het onderwerp mensenhandel (figuur 6). 48% van de gemeenten hebben één contactpersoon of aandachtsfunctionaris voor het onderwerp mensenhandel. In 71% van de gemeenten zijn er één of meerdere contactpersonen/aandachtsfunctionarissen aanwezig (antwoord A + B). Bij de grotere gemeenten zijn er vaker meerdere aandachtsfunctionarissen op dit thema. 27% van de gemeenten hebben aangegeven dat er geen vaste contactpersoon of aandachtsfunctionaris voor het onderwerp mensenhandel binnen de gemeente is.

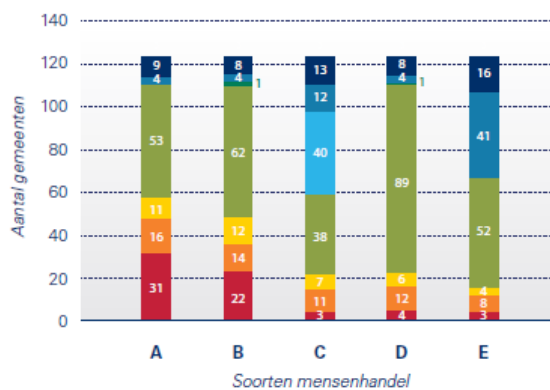
Figuur 6. Is er een vaste contactpersoon/aandachtsfunctionaris voor het onderwerp mensenhandel binnen uw gemeente?

Vraag 7: Burgers en professionals hebben een belangrijke rol wanneer het gaat om het melden van vermoedens van geweld, zoals mensenhandel. Kunt u aangeven naar welke organisatie(s) u als gemeente professionals (zoals huisartsen, docenten) verwijst voor het melden van een vermoeden van mensenhandel? Let op: meerdere antwoorden per regel mogelijk!

Uit de toelichtingen van de gemeenten bij de vraag bleek dat het niet mogelijk was, in tegenstelling tot wat in de vraagstelling was aangegeven, om meerdere antwoorden te selecteren. Een aantal gemeenten hebben de aanvullende antwoorden in de opmerkingen toegevoegd, andere gemeenten hebben alleen gemeld dat er meerdere personen/organisaties zijn waar naar wordt verwezen. De resultaten van deze vraag kunnen daarom alleen als een ruwe indicatie worden gezien.

In de data (figuur 7) is te zien dat de politie over de gehele lijn een aanspreekpunt is voor het melden van een vermoeden van mensenhandel. Wanneer het gaat om seksuele uitbuiting is Veilig Thuis ook een vaker genoemd meldpunt. Voor arbeidsuitbuiting is de Inspectie SZW een belangrijk meldpunt.

Figuur 7. Kunt u aangeven naar welke organisatie(s) u als gemeente professionals (zoals huisartsen, docenten) verwijst voor het melden van een vermoeden van mensenhandel?



- A Seksuele uitbuiting/loverboyproblematiek Nederlandse slachtoffers
- B Seksuele uitbuiting slachtoffers met niet-Nederlandse nationaliteit
- C (Overige) arbeidsuitbuiting (bijvoorbeeld in de landbouw, de bouw, horeca of huishoudelijk werk)
- D Criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij (bijvoorbeeld op wietplantages, voor drugshandel of gedwongen bedelarij)
- E Gedwongen orgaanverwijdering

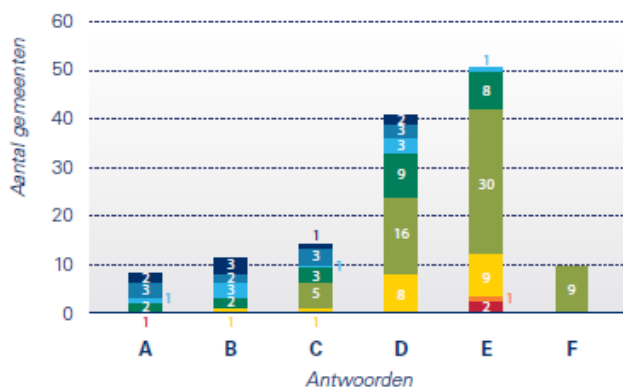


## Rol 2. Gemeente als beleidsmaker en regelgever

Voor een goede aanpak van mensenhandel is het nodig dat er passend beleid is. Dit kan een specifiek beleid zijn gericht op mensenhandel of een thema zijn binnen een ander beleid, zoals bijvoorbeeld, veiligheid, zorg of ondermijning. Daarnaast kan het beleid regionaal zijn of op gemeentelijk niveau. De enquêtevragen die betrekking hebben op de rol 'gemeente als beleidsmaker en regelgever' worden achtereenvolgens besproken.

Vraag 8: Is mensenhandel in de huidige begroting van uw gemeente opgenomen? [meerdere antwoorden mogelijk]

122 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag of mensenhandel is opgenomen in de huidige begroting van de gemeente (figuur 8). Hierbij is onderscheid gemaakt naar of mensenhandel een specifiek onderwerp is op de begroting of een onderdeel van een breder programma (zoals bijvoorbeeld ondermijning of



A Ja, mensenhandel als specifiek onderwerp: incidenteel budget

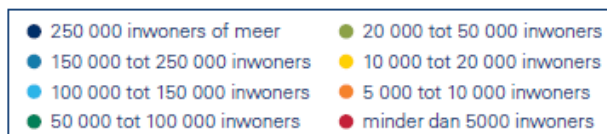
B Ja, mensenhandel als specifiek onderwerp: structureel budget

C Ja, mensenhandel als onderdeel van een breder programma (zoals ondermijning of aanpak huiselijk geweld): incidenteel budget

D Ja, mensenhandel als onderdeel van een breder programma (zoals ondermijning of aanpak huiselijk geweld): structureel budget

E Nee

F Onbekend/weet ik niet



aanpak huiselijk geweld). Ook is er gevraagd of dit een incidentele of een structurele invulling betreft.

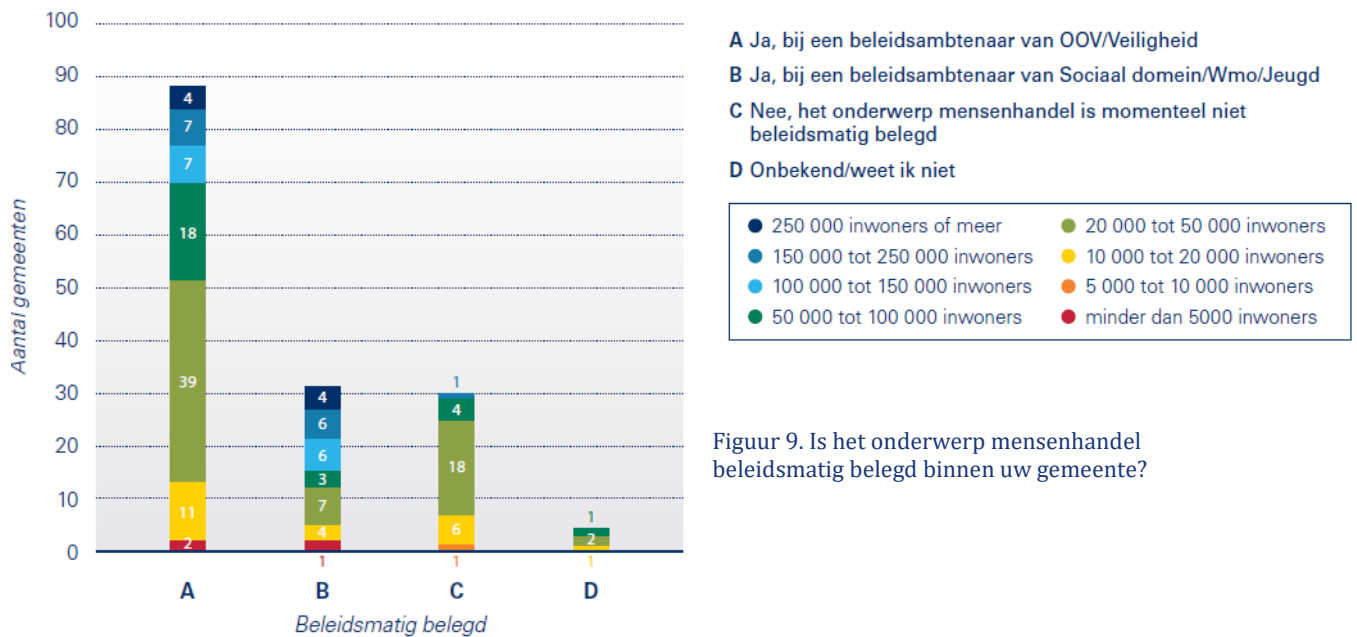
63 gemeenten (52%) hebben mensenhandel in een vorm opgenomen in de begroting. Dit kunnen zowel incidentele als structurele posten zijn en ook wordt er onderscheid gemaakt naar of mensenhandel op is genomen als specifiek punt of als onderdeel van een breder programma. Het overgrote deel van de gemeenten die hebben aangegeven dat mensenhandel is opgenomen in de begroting blijkt hier invulling aan te hebben gegeven als onderdeel van een breder programma met een structureel budget (34% van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld). Bij 42% van de gemeenten is mensenhandel in geen enkele vorm opgenomen in de begroting. De kleinere gemeenten hebben mensenhandel minder vaak opgenomen in de begroting. Bij grotere gemeenten is mensenhandel vaker als een specifiek onderwerp benoemd in de begroting.

Figuur 8. Is mensenhandel in de huidige begroting van uw gemeente opgenomen?

Vraag 9: Is het onderwerp mensenhandel beleidsmatig belegd binnen uw gemeente? [meerdere antwoorden mogelijk]

124 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag of mensenhandel beleidsmatig is belegd binnen de gemeente (figuur 9). Bij de antwoordmogelijkheden werden de beleidsambtenaar van OOV/Veiligheid en de beleidsambtenaar van het sociaal domein/Wmo/jeugd genoemd. Het was ook mogelijk om bij een open veld een andere medewerker te benoemen. Bij 74% van de gemeenten is mensenhandel beleidsmatig belegd bij een beleidsambtenaar van OOV/Veiligheid en/of van het sociaal domein/Wmo/jeugd. De verantwoordelijkheid lijkt echter bij de meeste gemeenten belegd te zijn bij de beleidsambtenaar van OOV/Veiligheid (bij 71% van de gemeenten). 25% van de gemeenten geven aan dat er taken belegd zijn bij een beleidsambtenaar van het sociaal domein/Wmo/jeugd. Opvallend is dat van de 31 gemeenten waarbij het thema belegd is bij een

beleidsambtenaar van het sociaal domein/Wmo/jeugd dit bij 29 van deze gemeenten ook belegd is bij een beleidsambtenaar van OOV/Veiligheid.



Figuur 9. Is het onderwerp mensenhandel beleidsmatig belegd binnen uw gemeente?

Het was bij deze vraag ook mogelijk om gebruik te maken van een open veld waarbij andere medewerkers aangegeven konden worden. Door dertien gemeenten is hiervan gebruikgemaakt (tabel 5). Er zijn zeven concrete voorbeelden genoemd van andere beleidsambtenaren, hierin kwamen vooral de beleidsambtenaar zorg of de beleidsambtenaars vergunningen, toezicht en handhaving naar voren. Vijf gemeenten gaven aan deze taken regionaal belegd te hebben.

Tabel 5. Andere benoemde antwoorden.

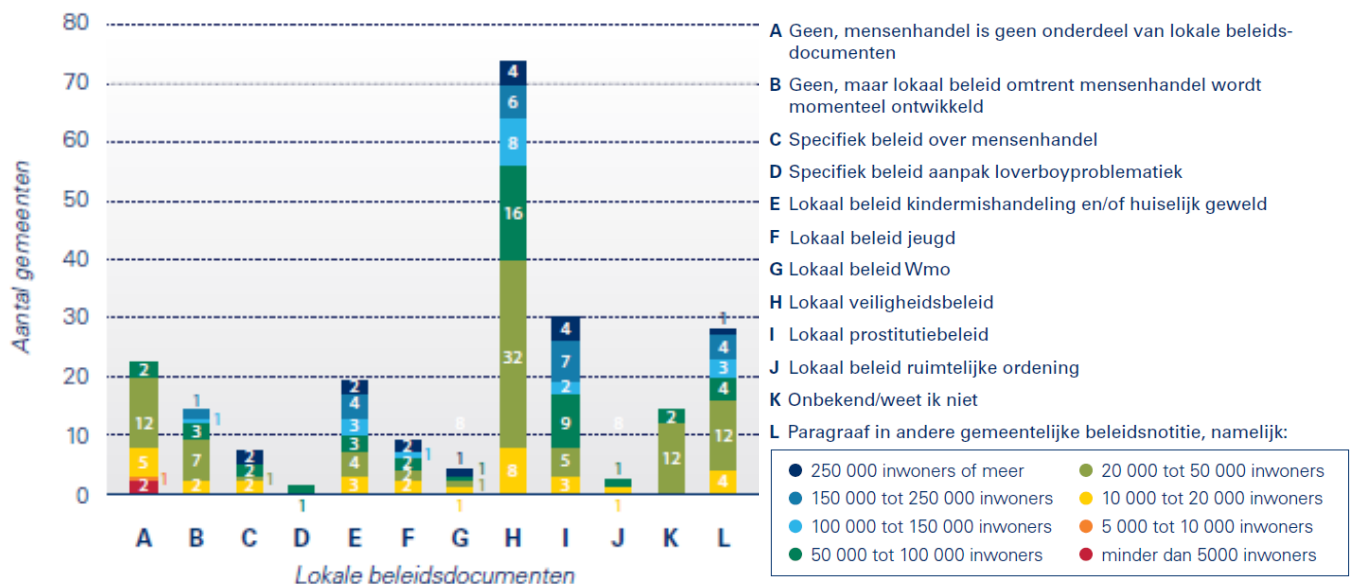
7	5	1	3
Overige afdelingen/ beleidsambtenaren	Regionaal/ landelijk	Niet beleidsmatig belegd maar wel onder verantwoordelijkheid personen	Overig

Vraag 10: In welke van de volgende lokale beleidsdocumenten is het onderwerp mensenhandel een onderdeel in uw gemeente? [meerdere antwoorden mogelijk]

121 gemeenten hebben een antwoord ingevuld op de vraag in welke lokale beleidsdocumenten het onderwerp mensenhandel is opgenomen (figuur 10). 84 gemeenten hebben aangegeven dat mensenhandel een onderdeel is in een lokaal beleidsdocument (69%). Het thema mensenhandel blijkt vooral belegd te zijn binnen het lokale veiligheidsbeleid (61% van de gemeenten). 25% van de gemeenten geven aan dat mensenhandel ook is belegd binnen een lokaal prostitutiebeleid. Acht gemeenten (6,6%) hebben een specifiek beleidsdocument voor mensenhandel (waarvan zeven mensenhandel en één loverboy problematiek).

6,6% van de gemeenten hebben een specifiek beleid gericht op de aanpak van mensenhandel (N=121). We zien hierin een groei ten opzicht van de bevindingen gebaseerd op de enquête uitgevoerd door de Nationaal Rapporteur<sup>5</sup> in 2015 waarin het 4,5% (N=156) bedroeg.

In 22 gemeenten is mensenhandel niet opgenomen in een lokaal beleidsdocument. Dit blijkt voornamelijk de kleinere gemeenten te betreffen.



Figuur 10. In welke van de volgende lokale beleidsdocumenten is het onderwerp mensenhandel een onderdeel in uw gemeente?

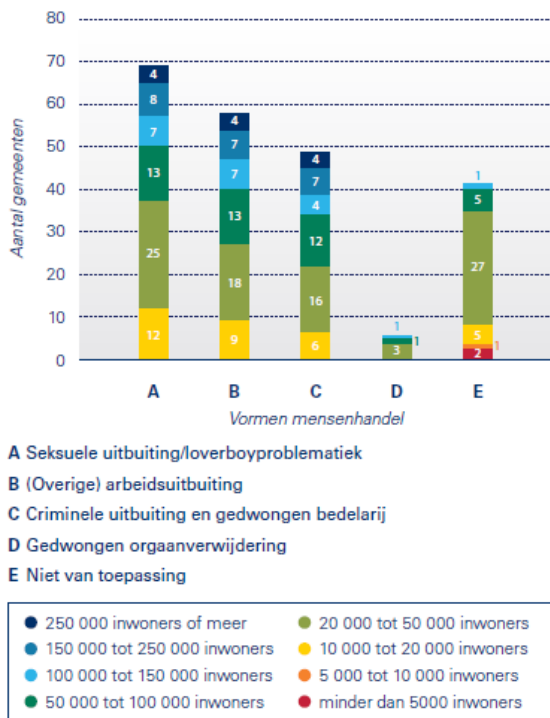
Het was bij deze vraag mogelijk een eventueel ander lokaal beleidsdocument te noemen. 28 gemeenten hebben hier een antwoord ingevuld (tabel 6), waarbij vijf gemeenten nog een keer het veiligheidsbeleid benoemden. In acht reacties werd hier een lokaal ondermijningsbeleid genoemd. Acht gemeenten gaven in de opmerkingen aan deze taken regionaal belegd te hebben.

Tabel 6. Overige lokale beleidsdocumenten.

5	8	1	3	3	8	4
Veiligheid	Ondermijning	Sociaal	Handhaving	Doelgroep specifiek	Regionaal belegd	Geen beleid/ in ontwikkeling



Vraag 11: Naar welke vormen van mensenhandel gaat aandacht uit in deze lokale beleidsdocumenten? [meerdere antwoorden mogelijk]



120 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag naar welke vorm van mensenhandel aandacht uit gaat in lokale beleidsdocumenten (figuur 11). 59 gemeenten hebben hierbij meerdere antwoorden ingevuld. Het merendeel van de gemeenten besteedt in de lokale beleidsdocumenten aandacht aan seksuele uitbuiting/loverboy problematiek (56% van de gemeenten). Arbeidsuitbuiting krijgt bij 48% een plaats en criminele uitbuiting bij 41% van de gemeenten. Wanneer kleinere gemeenten aandacht aan mensenhandel besteden in lokale beleidsdocumenten dan is seksuele uitbuiting/loverboy problematiek de vorm van mensenhandel die het vaakst belicht wordt.

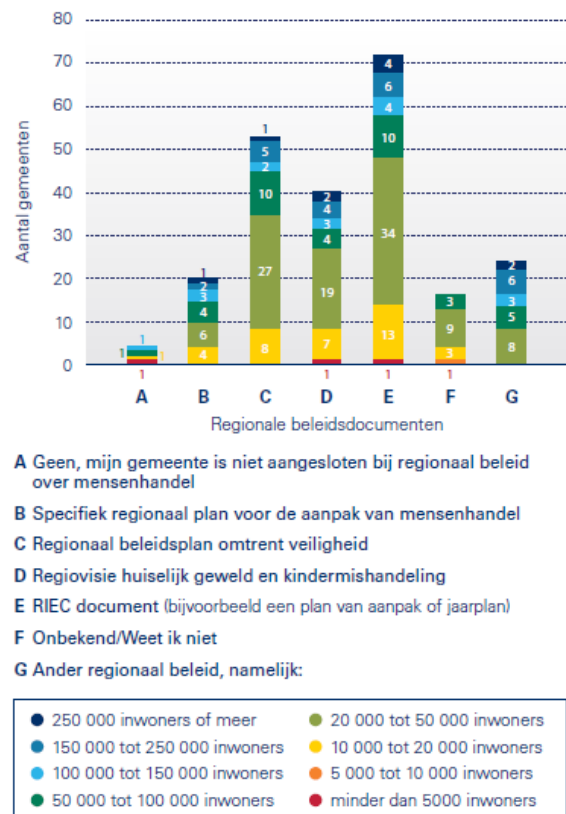
Figuur 11: Naar welke vormen van mensenhandel gaat aandacht uit in deze lokale beleidsdocumenten?

Vraag 12: Van welke van de volgende regionale beleidsdocumenten waarbij uw gemeente is aangesloten, is het onderwerp mensenhandel een onderdeel? [meerdere antwoorden mogelijk]

120 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag bij welke regionale beleidsdocumenten, waarbij de gemeente is aangesloten, het onderwerp mensenhandel een onderdeel vormt (figuur 12).

72 gemeenten (60%) geven aan aangesloten te zijn bij een RIEC waarbij mensenhandel in een beleidsdocument aandacht krijgt. Ook het Regionaal beleidsplan omtrent veiligheid (53 gemeenten) en de regiovisie huiselijk geweld & kindermishandeling (40 gemeenten) zijn beleidsdocumenten waarbij gemeenten zijn aangesloten en waar het thema mensenhandel aan bod komt. 86,7 % van de gemeenten zijn aangesloten bij een vorm van regionaal beleid waarin het thema mensenhandel belegd is.

Figuur 12. Van welke van de volgende regionale beleidsdocumenten waarbij uw gemeente is aangesloten, is het onderwerp mensenhandel een onderdeel?



Van 2015 naar 2019 zien we een stijging van het percentage gemeenten wat aangesloten is bij een regionaal beleidsdocument waarbij het thema mensenhandel is belegd van 73,6%(N=155)(zoals vermeld in de Nationaal Rapporteur<sup>5</sup>) naar 86,7%(N=120). Beleidsmatig gezien is het thema daarmee regionaal structureler gedekt.

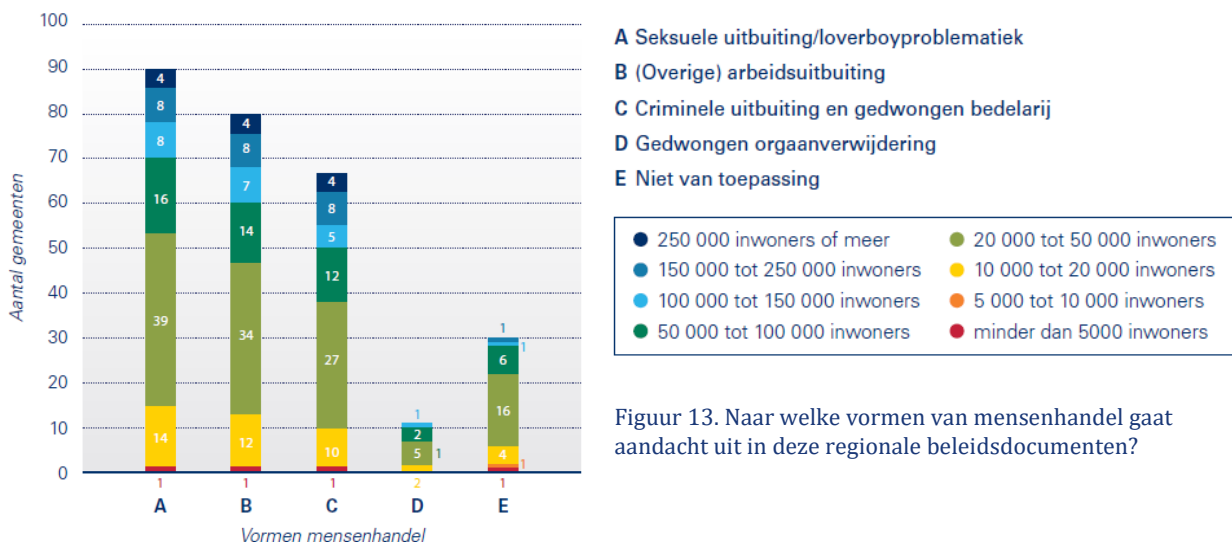
Het was mogelijk om ander regionaal beleid op te geven als antwoordoptie. 24 gemeenten hebben hiervan gebruikgemaakt (tabel 7). De al gegeven antwoorden werden hier in een aantal gevallen herhaald, zoals een plan voor mensenhandel of de regiovisie huishoudelijk geweld & kindermishandeling. Ander regionaal beleid wat in de antwoorden wordt aangedragen is op het gebied van zorg, veiligheid en ondermijning.

Tabel 7. Ander regionaal beleid.

9	1	7	2	3	6
Mensenhandel	Zorg	Huiselijk geweld en kindermishandeling	Veiligheid	Ondermijning	Overig

Vraag 13: Naar welke vormen van mensenhandel gaat aandacht uit in deze regionale beleidsdocumenten? [meerdere antwoorden mogelijk]

120 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag naar welke vormen van mensenhandel aandacht uit gaat in regionale beleidsdocumenten (figuur 13). 77% van de gemeenten heeft een vorm van mensenhandel genoemd waar aandacht naar uit gaat in de regionale beleidsdocumenten. De verschillende vormen van mensenhandel krijgen in regionale beleidsdocumenten vaker een plek dan in lokale beleidsdocumenten. In 75% van de gemeenten is seksuele uitbuiting/loverboy problematiek belegd in een regionaal document, waar dit 56% was in een lokaal beleidsdocument. Ook arbeidsuitbuiting (67%) en criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij (56%) is vaker belegd in regionale beleidsdocumenten dan in lokale beleidsdocumenten (48% voor arbeidsuitbuiting en 41% voor criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij).



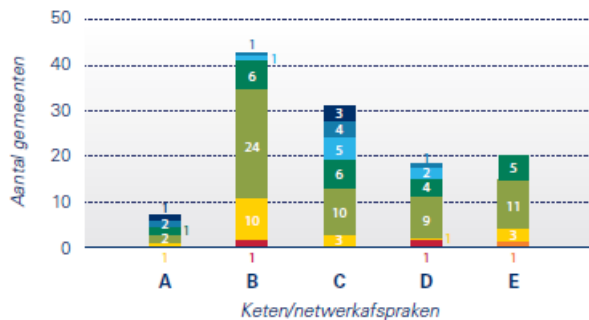
Figuur 13. Naar welke vormen van mensenhandel gaat aandacht uit in deze regionale beleidsdocumenten?

97 gemeenten hebben bij vraag 2 aangegeven dat volgens hen arbeidsuitbuiting een vorm van mensenhandel is die voorkomt in de gemeente. Dit thema blijft echter onderbelicht in de beleidsdocumenten, zowel op lokaal niveau (vraag 11: 51 van deze gemeenten) als regionaal niveau (vraag 13: 64 van deze gemeenten). Achttien gemeenten die denken dat arbeidsuitbuiting voorkomt in hun gemeente hebben dit niet in een beleidsdocument belegd.

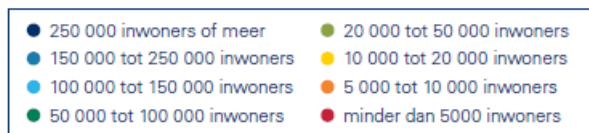
### Rol 3. Gemeente als regisseur van de integrale aanpak

Er zijn verschillende vormen van mensenhandel die verschillende sectoren en daarmee ook andere instanties kunnen raken. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het van belang dat de gemeente en de verschillende instanties goed samenwerken. Alleen zo zullen patronen eerder worden herkend en komt er een gezamenlijk gedragen aanpak voor de verschillende vormen van mensenhandel. De enquêtevragen die betrekking hebben op de rol 'gemeente als regisseur van de integrale aanpak' worden achtereenvolgens besproken.

*Vraag 14: Werkt uw gemeente met keten/netwerkafspraken omtrent de aanpak van mensenhandel? Toelichting: Het gaat dan om vastgelegde afspraken omtrent de samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij de lokale/regionale aanpak van mensenhandel. Dit kan onder andere door middel van een convenant, een protocol, of op andere wijze vastgelegd zijn door samenwerkende partners.*



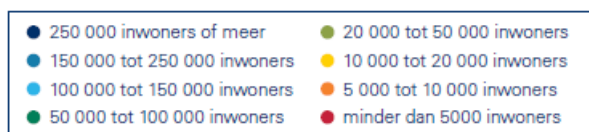
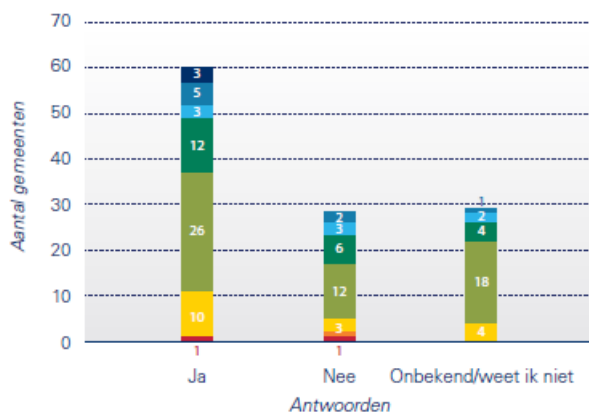
- A Ja, er zijn keten/netwerkafspraken op lokaal niveau
- B Ja, er zijn keten/netwerkafspraken op regionaal niveau
- C Ja, zowel op lokaal als op regionaal niveau
- D Nee
- E Onbekend/weet ik niet



119 gemeenten hebben antwoord gegeven op de vraag of de gemeente werkt met keten/netwerkafspraken omtrent de aanpak van mensenhandel (figuur 14). 68% van de gemeenten hebben aangegeven dat er gewerkt wordt met keten/netwerkafspraken voor de aanpak van mensenhandel. Dit zijn voornamelijk afspraken op regionaal niveau (36% van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld). 26% van de gemeenten, voornamelijk de grotere gemeenten, hebben afspraken op zowel regionaal als lokaal niveau.

Figuur 14. Werkt uw gemeente met keten/netwerkafspraken omtrent de aanpak van mensenhandel?

*Vraag 15: Is er een ketenregisseur mensenhandel voor uw gemeente/regio?*



Een ketenregisseur mensenhandel versterkt de samenhang en samenwerking binnen de keten van betrokken organisaties bij de aanpak van mensenhandel. Hiermee is een ketenregisseur een (gemeentelijke) schakel tussen de ketenpartners binnen de zorg en dienstverlening en ketenpartners werkzaam voor overheid en justitie. De taken van een ketenregisseur kunnen per regio verschillen.

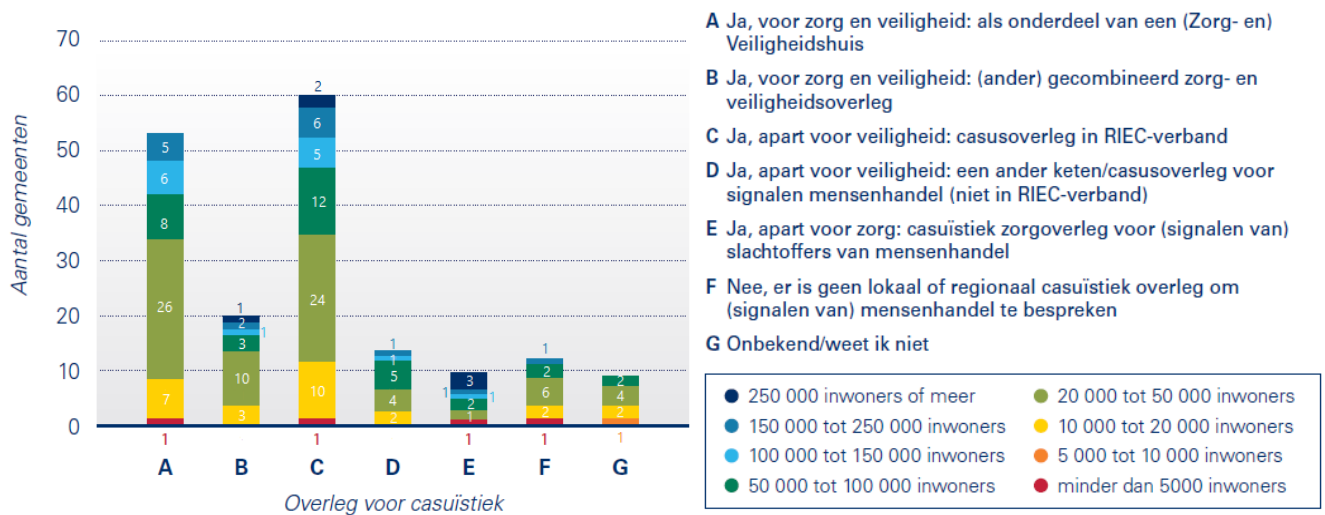
117 gemeenten hebben de vraag ingevuld of er een ketenregisseur is voor de gemeente of regio (figuur 15). Van deze 117 gemeenten hebben meer dan de helft (51%) aangegeven dat de gemeente een ketenregisseur heeft. 24 % van de gemeenten hebben geen ketenregisseur.

Figuur 15. Is er een ketenregisseur mensenhandel voor uw gemeente/regio?

Vraag 16: Is er lokaal of regionaal een casuïstiek overleg voor (signalen van) mensenhandel? [meerdere antwoorden mogelijk]

119 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag of er lokaal of regionaal een casuïstiek overleg is voor (signalen van) mensenhandel (figuur 16). Gemeenten geven aan casuïstiek van mensenhandel voornamelijk te kunnen bespreken in RIEC-verband (50%) of in een (zorg- en) veiligheidshuis (45%). Twaalf gemeenten geven aan dat er geen lokaal of regionaal punt is waar zij casuïstiek kunnen bespreken.

Figuur 16. Is er lokaal of regionaal een casuïstiek overleg voor (signalen van) mensenhandel?



Het was mogelijk om een ander casuïstiek overleg aan te geven. Twintig gemeenten hebben een antwoord ingevuld (tabel 8). In zes gevallen werd een van de vorenstaande antwoordopties beschreven. De overige antwoorden raakten verschillende thema's.

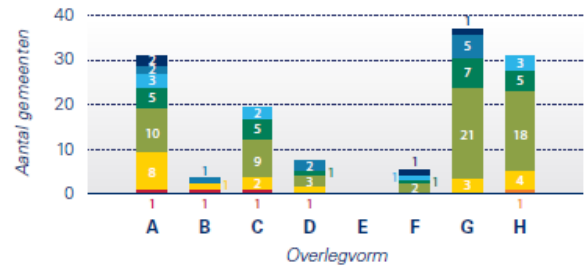
Tabel 8. Ander casuïstiek overleg.

Genoemde antwoordopties	Aantal
Opstart	6
Sociaal team	1
Handhaving	1
Ondermijning	2
Overig	9

Vraag 17: Is er een strategisch overleg mensenhandel waarin verschillende organisaties samenwerken aan de preventie en aanpak van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers? [meerdere antwoorden mogelijk]

117 gemeenten hebben een antwoord gegeven op de vraag of er sprake is van een strategisch overleg mensenhandel waarin verschillende organisaties samenwerken aan de preventie en de aanpak van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers (figuur 17). 42% van de gemeenten geven aan dat een dergelijk overleg wordt georganiseerd in regionaal verband. 23% van de gemeenten hebben dit op een gemeentelijk niveau belegd. 32% van de gemeenten geven aan dat er geen strategisch overleg is waarin verschillende organisaties samenwerken aan de preventie en aanpak van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers.

Figuur 17. Is er een strategisch overleg mensenhandel waarin verschillende organisaties samenwerken aan de preventie en aanpak van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers?



- A Ja, op regionaal niveau, voor zorg en veiligheid samen
- B Ja, op regionaal niveau, voor zorg
- C Ja, op regionaal niveau, voor veiligheid
- D Ja, op gemeentelijk niveau, voor zorg en veiligheid samen
- E Ja, op gemeentelijk niveau, voor zorg
- F Ja, op gemeentelijk niveau, voor veiligheid
- G Nee
- H Onbekend/weet ik niet



Het was mogelijk om bij deze vraag een eventuele toelichting te geven. Zeventien gemeenten hebben hier gebruik van gemaakt (tabel 9). Acht gemeenten gaven een concreet voorbeeld hoe dit overleg bij hun is ingevuld. Zes gemeenten hebben aangegeven bezig te zijn om een strategisch overleg vorm te geven.

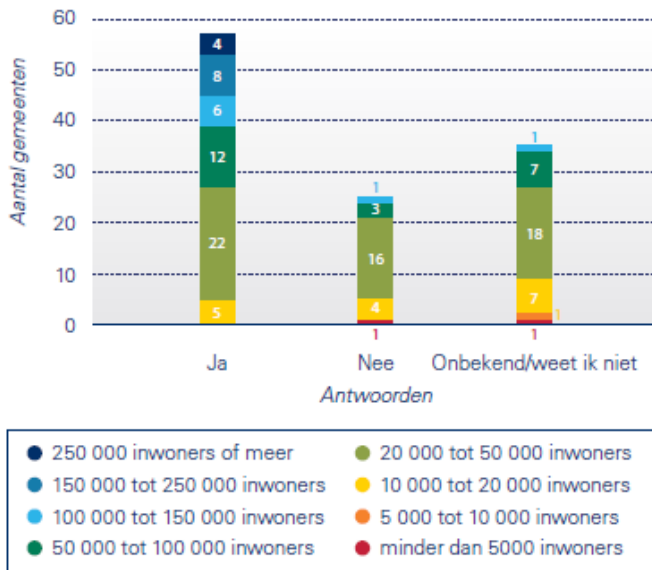
Tabel 9. Eventuele toelichting strategisch overleg.

8	3	6	1
Voorbeeld van een genceemd overleg	Niet strategisch maar wel een overleg waarin ca-sui'stiek besproken kan worden	Opstartfase/wordt opgestart	Overig

## Rol 4. Gemeente als verantwoordelijke voor zorg en opvang

Indien er mensenhandel wordt geconstateerd is het van belang dat er zorg en opvang komt voor de slachtoffers. Gemeenten zijn in het kader van de Wmo en Jeugdwet hiervoor verantwoordelijk<sup>7</sup>. De enquêtevragen die betrekking hebben op de rol 'gemeente als verantwoordelijke voor zorg en opvang' worden achtereenvolgens besproken.

Vraag 18: Is er voor uw gemeente - al dan niet in regionaal verband - een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel?



117 gemeenten hebben de vraag ingevuld of er sprake is van een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel (figuur 18). 49% van deze gemeenten hebben instemmend geantwoord op deze vraag. 21% van de gemeenten geven aan dat er geen zorgcoördinator is voor de slachtoffers van mensenhandel.

Figuur 18. Is er voor uw gemeente - al dan niet in regionaal verband - een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel?

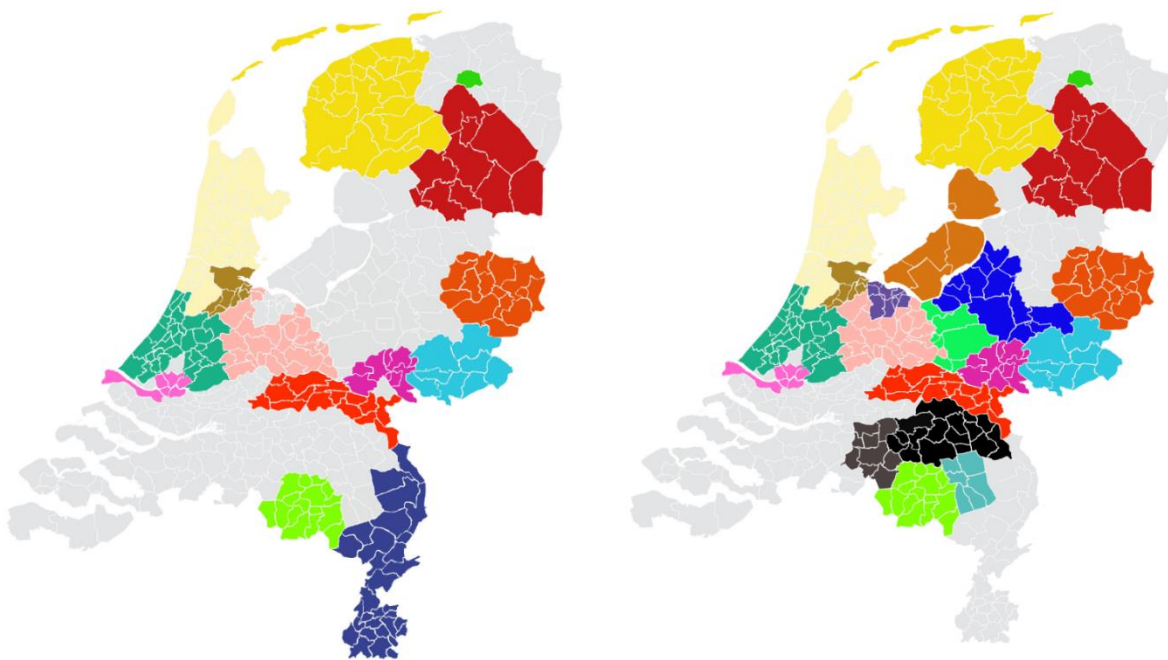
Het was bij deze vraag mogelijk een eventuele toelichting in te vullen. Negentien gemeenten hebben hier gebruik van gemaakt. Zeven gemeenten gaven aan dat deze taak extern of regionaal belegd was (tabel 10). Vier gemeenten hebben aangegeven dat er in de nabije toekomst gekeken wordt naar de invulling van die functie. Drie gemeenten benoemen dat financiering een doorslaggevende rol gaat zijn of dat het mogelijk is een zorgcoördinator aan te stellen.

Tabel 10. Onderwerpen genoemd bij de toelichting.

7	4	3	3	2
Extern belegd/regionaal	Opstart-fase/nabije toekomst	Nee, maar deze persoon zou dat oppakken	Financiering	Overig

In de eerste maanden van 2019 zijn er ontwikkelingen geweest op het gebied van welke gemeente een zorgcoördinator hebben. In figuur 19 is de ontwikkeling te zien van de gemeenten die op 31 december 2018 een zorgcoördinator hadden naar de gemeenten die op 30 juni 2019 een zorgcoördinator hadden.

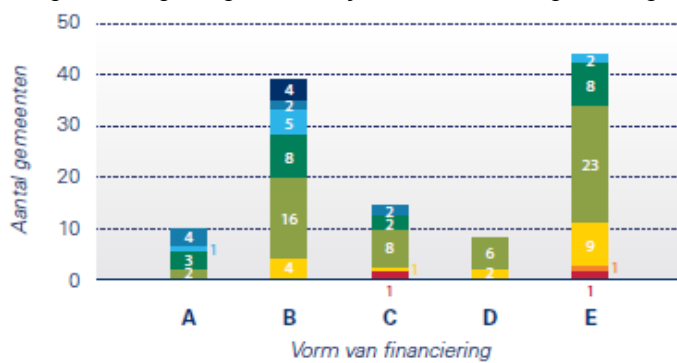
<sup>7</sup> Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Rapport van de commissie ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink VNG, april 2015.



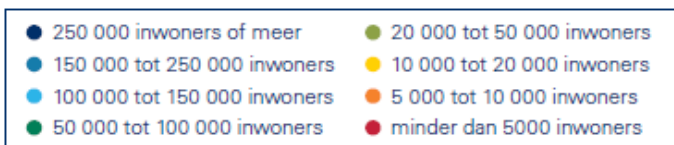
Figuur 19. Ontwikkeling landelijk dekkend netwerk zorgcoördinatoren. Links de gemeenten die op 31 december 2018 een zorgcoördinator hadden. Rechts de gemeenten die op 30 juni 2019 een zorgcoördinator hadden.

Opmerking van CoMensha bij figuur 19: het landelijke netwerk is nog zeker niet helemaal sluitend. De inkleuring geeft overigens niet altijd de garantie dat er voldoende fte/capaciteit voor zorgcoördinatie is. CoMensha blijft de zorgcoördinatie voor slachtoffers in de gebieden zonder zorgcoördinator uitvoeren en zich inzetten voor verdere uitbreiding.

Vraag 19: Draagt uw gemeente bij aan de financiering van zorgcoördinatie in uw regio?



- A Ja: deze bijdrage is incidenteel
- B Ja: deze bijdrage is structureel
- C Nee
- D Niet van toepassing, er is (nog) geen zorgcoördinatie gerealiseerd in mijn regio
- E Onbekend/weet ik niet



115 gemeenten hebben antwoord gegeven op de vraag of de gemeente bijdraagt aan de financiering van de zorgcoördinatie in de regio (figuur 20). 43% van de gemeenten geven aan financieel bij te dragen. Deze bijdrage kan zowel incidenteel van karakter zijn of structureel. In 9% van de gevallen betreft dit een incidentele bijdrage en in 34% van de gevallen een structurele bijdrage. 12% van de gemeenten geven aan financieel hier niet aan bij te dragen.

Figuur 20. Draagt uw gemeente bij aan de financiering van zorgcoördinatie in uw regio?

Het was mogelijk om bij deze vraag een eventuele toelichting in te vullen. Achttien gemeenten hebben hier gebruik van gemaakt (tabel 11). Opvallend is dat tien van de achttien gemeenten aangeven dat ze of onlangs zijn

Tabel 11. Onderwerpen genoemd bij de toelichting.

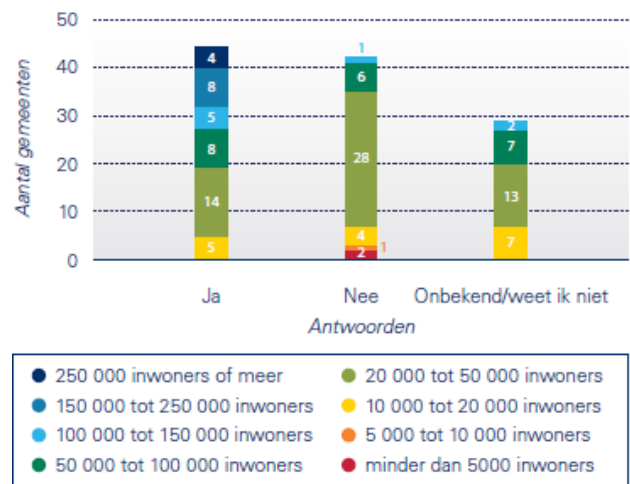
4	10	3	3
Voorbeeld waaraan wordt bijgedragen	Opstartfase/nabije toekomst	Structureel versus incidenteel	Overig

begonnen met het financieren van de zorgcoördinatie, of dat ze in de nabije toekomst van plan zijn om dit te gaan doen. Nog weer drie gemeenten geven aan dat een budget nu incidenteel is maar mogelijk structureel kan gaan worden.

*Vraag 20: Besteedt u in uw gemeente aandacht aan preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel?*

115 gemeenten hebben de vraag ingevuld of er in de gemeente aandacht wordt besteed aan preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel (figuur 21). 38% van de gemeenten bevestigen aandacht te geven aan preventie. Bij 37% van de gemeenten is dit niet het geval. In de grotere gemeenten wordt vaker aandacht gegeven aan preventie, waar dit in de kleinere gemeenten minder vaak het geval is.

Bij deze vraag willen wij de kanttekening plaatsen dat uit de respons blijkt dat de vragenlijst veelal is ingevuld door veiligheidsambtenaren. Dit roept de vraag op of preventie vaker gestuurd is vanuit het sociale domein. Mogelijk is preventie vaker gestuurd vanuit het sociale domein en hebben deze ambtenaren hier minder zicht op. Om dit te toetsen zijn de antwoorden van deze vraag gekoppeld aan de antwoorden van vraag 9. 88 gemeenten hebben bij vraag 9 aangegeven dat mensenhandel beleidsmatig is belegd bij een beleidsambtenaar van OOV/Veiligheid. Van deze 88 gemeenten besteedt 42% aandacht aan preventie. 31 gemeenten hebben de aanpak van mensenhandel beleidsmatig belegd bij een beleidsambtenaar van sociaal domein/Wmo, jeugd. Van deze gemeenten besteedt 61% aandacht aan preventie. Dit zou erop wijzen dat gemeenten waar mensenhandel belegd is bij een beleidsambtenaar van sociaal domein/Wmo, jeugd vaker aandacht aan preventie geven. Echter van de 31 gemeenten die de aanpak van mensenhandel hebben belegd bij een beleidsambtenaar van sociaal domein/Wmo, jeugd zijn er 27 gemeenten die het ook hebben belegd bij een beleidsambtenaar OOV/Veiligheid. Dit zou dus ook kunnen betekenen dat preventie vaker een punt van aandacht is op het moment dat de aanpak van mensenhandel bij meerdere personen uit verschillende domeinen is belegd.



Figuur 21. Besteedt u in uw gemeente aandacht aan preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel?



Vraag 21: Kunt u voorbeelden geven (maximaal drie) van instrumenten die in uw gemeente ingezet worden voor preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel?

Gemeenten benoemen verschillende instrumenten die binnen de gemeente worden ingezet voor preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel (tabel 12). Voorlichting in verschillende vormen (op scholen, aan ouders, algemeen, op een AZC) wordt veelvuldig benoemd. Hierbij wordt vaak expertise ingeschakeld van externe organisaties zoals CoMensha, de GGD, jeugdwerk, etc. Veertien gemeenten gaven ook aan dat er bewustwordingsacties/awareness wordt gegeven aan medewerkers. Merk op: er is gevraagd naar voorbeelden, dus wellicht worden meer instrumenten ingezet dan nu beschreven.

Tabel 12. Voorbeelden preventieve instrumenten.

<b>21</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>15</b>
Voorlichting op scholen	Voorlichting AZC	Voorlichting algemeen	Bewustwordingsacties/awareness medewerkers	CoMensha, GGD, Expertisecentrum, SHOP, zorginstellingen, jeugdwerk	Overig

Bij verschillende voorbeelden werden ook thema's benoemd (tabel 13). Voornamelijk seksueel gedrag/loverboy problematiek maar ook de arbeidsuitbuiting en huisvesting zijn vaker genoemde thema's.

Tabel 13. Thema's preventieve instrumenten.

<b>4</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
Social media	Arbeidsmigratie	Loverboy problematiek	Seksueel gedrag	Prostitutie	Huisvesting

## 4. Opbrengst uit open vragen

In de enquête was het op verschillende plaatsen mogelijk om toelichtingen op opmerkingen te plaatsen. In deze opmerkingen zitten soms adviezen verscholen van gemeenten aan gemeenten zelf of andere instanties. Daarnaast waren er ook terugkerende patronen te herkennen in de opmerkingen van gemeenten. Deze worden hierna belicht.

### Adviezen en opmerkingen van gemeenten aan gemeenten

- Benut de kracht, kennis en expertise die op regionaal niveau bekend is en vind het wiel niet opnieuw uit door op gemeentelijk niveau alles zelf te organiseren.
- De enquête helpt om meer bewustzijn over dit thema te creëren en blinde vlekken te detecteren om vervolgens mee aan de slag te gaan.

### Adviezen en opmerkingen van gemeenten aan VNG, CoMensha en het Rijk

- Er is een behoefte aan heldere informatie over rol en taakverdeling (tussen gemeenten, OM, politie).
- Veel gemeenten zijn bezig met een betere inrichting van de aanpak van mensenhandel binnen de gemeente. Er wordt veelvuldig aangegeven dat er een behoefte is aan handvatten voor beleid van VNG en CoMensha richting gemeenten. Hierbij dient in ieder geval aandacht te zijn voor de omvang van het probleem (zichtbaarheid en onzichtbaarheid), wat op regionaal en wat op lokaal niveau te beleggen, de verschillende onderdelen van mensenhandel, hoe aan te sluiten bij bestaande overlegstructuren, hoe te zorgen voor structurele borging en hoe een succesvolle samenwerking met ketenpartners te realiseren.
- Belang van lobby voor financiering. Er is een behoefte aan meer financiering, want 'geen geld= geen aanpak'.

## 5. Conclusies

VNG en CoMensha hebben de enquête aanpak mensenhandel onder gemeenten uitgezet om inzichtelijk te maken waar gemeenten op dit moment staan bij het vormgeven van de aanpak van mensenhandel. Daarnaast wordt zo inzicht verkregen in waar de behoeften van gemeenten liggen qua ondersteuning in de aanpak van mensenhandel. Met de informatie uit deze enquête hopen de VNG en CoMensha zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten op de lokale en regionale situatie en behoeften.

De enquête geeft inzicht in 'de stand van het land' door trends en ontwikkelingen te signaleren. De enquête geeft geen informatie over de geleverde kwaliteit. Zo geeft de enquête, bijvoorbeeld, inzicht in de aanwezigheid van zorgcoördinatoren en ketenregisseurs, maar geeft geen informatie over de kwaliteit van de diensten die de zorgcoördinatoren en ketenregisseurs leveren.

Uit de enquête kunnen volgende algemene conclusies getrokken worden:

- Aanpak mensenhandel is een actueel thema voor gemeenten. Dit wordt niet alleen onderschreven door de antwoorden die zijn gegeven op de vragen, maar ook door de hoge respons op de enquête (38% van de gemeenten hebben deelgenomen).
- Uit de enquête blijkt dat gemeenten beperkt zicht hebben, ook na een eigen onderzoek, op het aantal slachtoffers. Dat geldt voor de verschillende vormen van mensenhandel. Mensenhandel is een veelal onzichtbaar probleem en het inzichtelijk maken van de omvang van het probleem is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten, CoMensha, VNG, het Rijk, Inspectie SZW, politie/AVIM, OM, RIEC, Veilig Thuis en overige (zorg-)professionals.
- Gemeenten zijn zich ervan bewust dat er verschillende vormen zijn van mensenhandel. Dit bewustzijn is ten opzichte van 2015 gestegen. Beleidsmatig ligt het accent met name op seksuele uitbuiting terwijl dit niet genoemd is als de vaakst voorkomende vorm van mensenhandel (overige arbeidsuitbuiting) in gemeenten.
- Verschillende gemeenten geven aan zoekend te zijn naar de invulling van hun eigen rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. VNG en CoMensha zouden daar handvatten voor kunnen aanreiken.

Uit de enquête kunnen volgende specifieke conclusies getrokken worden ten aanzien van de verschillende rollen van de gemeente:

- Signalerende rol:
  - Gemeenten geven aan bezig te zijn met het trainen van medewerkers of creëren van awareness bij medewerkers voor de signalen van mensenhandel.
  - In het overgrote deel van de gemeenten is er een contactpersoon/aandachtsfunctionaris mensenhandel. In de grotere gemeenten is dit thema vaker bij meerdere contactpersonen/aandachtsfunctionarissen ondergebracht.
- Beleidsmatige rol:
  - Mensenhandel is grotendeels beleidsmatig belegd binnen gemeenten (voornamelijk binnen de veiligheidstak). Dit is vooral binnen een lokaal beleidsdocument belegd, slechts in een beperkt aantal gemeenten is er sprake van een specifiek beleidsdocument gericht op de aanpak van mensenhandel. De beleidsmatige aanpak van mensenhandel wordt vaker opgepakt in regionale verbanden dan dat er op

gemeentelijk niveau beleid wordt gemaakt. Wellicht zijn er mogelijkheden om de aanpak mensenhandel nog meer te verankeren in de gemeente door ook het sociale domein actief te betrekken.

- Dat er een beleid is op het thema mensenhandel zorgt er echter niet noodzakelijkerwijs voor dat er een andere aanpak komt. Mensenhandel blijkt namelijk in mindere mate te zijn opgenomen in de begrotingen van gemeenten. Aandachtspunt lijkt te zijn dat de aanpak mensenhandel niet alleen beleidsmatig is vastgelegd, maar dat er ook voldoende ruimte dient te zijn om beleid tot uitvoering te brengen.
- Regisserende rol:
  - De rol van gemeenten als regisseur van een integrale aanpak wordt in veel gemeenten nader ingevuld. Vooral gemeenten in de grootte van 20.000-50.000 inwoners zijn bezig met de opstart van overlegstructuren.
  - Er lijkt in de meeste gemeenten een plek te zijn om casuïstiek te bespreken in regionaal verband. Wellicht is het waardevol als aandacht, meer dan nu het geval is, zich richt op het in beeld krijgen van casussen.
- Verantwoordelijke voor zorg en opvang:
  - Het landelijk netwerk van zorgcoördinatoren is nog niet sluitend en in ontwikkeling. Echter, niet alle deelnemende gemeenten lijken zich bewust te zijn van de aanwezigheid van een zorgcoördinator. Mogelijk speelt onvoldoende fte/capaciteit voor zorgcoördinatie hierbij een rol.
  - In het merendeel van de gemeenten wordt geen aandacht besteed aan de preventie van mensenhandel. Op dit terrein valt winst te behalen. In de gemeenten waar de aanpak van mensenhandel beleidsmatig is belegd bij een beleidsambtenaar van sociaal domein/Wmo, jeugd lijkt meer aandacht te zijn voor preventie dan wanneer het thema is belegd bij beleidsmedewerkers veiligheid. Wanneer gevraagd wordt om voorbeelden van preventie hebben de genoemde voorbeelden vooral betrekking op voorlichting aan scholieren rond aanpak seksueel misbruik.

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat mensenhandel in toenemende mate een aandachtspunt is voor gemeenten, waarbij er stappen worden gezet in de training van medewerkers, vorming van beleid en het opstarten en doorontwikkelen van overleggen.

De conclusies geven een beeld van de situatie binnen gemeenten, wat is bereikt en waarop nog inzet nodig is. Daarnaast geven ze zicht op belemmeringen, die gemeenten ervaren en waarvoor een appèl op het Rijk wordt gedaan. Het gaat dan om zaken als:

- Het vergroten van zicht op de aard en omvang van mensenhandel;
- Het verbeteren van samenhang op regionale en landelijke ketensamenwerking om de aanpak van mensenhandel te borgen;
- Het creëren van (bestuurlijke) urgentie voor ontwikkeling aanpak van verschillende vormen (o.a. arbeids- en criminele uitbuiting) van mensenhandel;
- Het voorzien in toereikende financiering hiertoe.

## Bijlage 1. Rollen gemeenten in de aanpak van mensenhandel

In deze bijlage worden de vier rollen van gemeenten in de aanpak van mensenhandel beschreven. Hierbij zijn de enquêtevragen gecategoriseerd naar de verschillende rollen.

### Rol 1. Gemeente als signaleerder

Deze rol wordt als volgt beschreven:

- "Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen in de signalering van mensenhandel. 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." (Programma Samen tegen mensenhandel, Rijksoverheid 2018)
- "In eerste instantie is het van belang dat gemeenten in staat zijn mensenhandelsignalen te herkennen. Eerst als gemeenten weten waar zij op moeten letten, kan mensenhandel effectief worden herkend, kunnen slachtoffers worden beschermd en de signalen worden doorgezet naar ketenpartners die handelen vanuit een eigen verantwoordelijkheid. De signaleringsfunctie van gemeenten is opgenomen in het 'Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel' en wordt daarin beschouwd als een minimumeis voor een effectieve, gemeentelijke aanpak." (Tiende rapportage mensenhandel, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen 2017)

Enquêtevragen over deze rol:

- Vraag 2: Welke vormen van mensenhandel komen er naar uw mening in uw gemeente voor?
- Vraag 3: Bent u van de verschillende vormen van mensenhandel bekend met het aantal slachtoffers van mensenhandel in uw gemeente?
- Vraag 4: Zijn er binnen uw gemeente afspraken over de wijze waarop medewerkers signalen van mensenhandel kunnen melden (d.w.z. een meldroute)?
- Vraag 5: Welke van de volgende gemeenteambtenaren zijn in uw gemeente getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel?
- Vraag 6: Is er een vaste contactpersoon/aandachtsfunctionaris voor het onderwerp mensenhandel binnen uw gemeente?
- Vraag 7: Burgers en professionals hebben een belangrijke rol wanneer het gaat om het melden van vermoedens van geweld, zoals mensenhandel.

### Rol 2. Gemeente als beleidsmaker en regelgever

Deze rol wordt als volgt beschreven:

- "Alhoewel het voor velen onzichtbaar is, kent Nederland ook zijn (getraumatiseerde) slachtoffers van mensenhandel. Samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketens is essentieel. Elke gemeente heeft over 4 jaar een duidelijk beleid om de aanpak van mensenhandel te borgen." (Programmastart Interbestuurlijk Programma, 2018)
- "Beleid gericht op mensenhandel vormt een belangrijke basis voor de aanpak van mensenhandel vanuit gemeenten. Hierbinnen kan bijvoorbeeld de actieve signalering van de verschillende vormen van mensenhandel worden verankerd. Mensenhandelbeleid kan apart worden geformuleerd of kan worden meegenomen binnen andere beleidsonderwerpen. Ontwikkeling van beleid kan bovendien niet alleen lokaal, maar ook regionaal plaatsvinden. Hierdoor worden lokale initiatieven versterkt en waterbedeften voorkomen." (Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel, Ministerie van Veiligheid en Justitie, RIEC/LIEC, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2015)

Enquêtevragen over deze rol:

- Vraag 8: Is mensenhandel in de huidige begroting van uw gemeente opgenomen?
- Vraag 9: Is het onderwerp mensenhandel beleidsmatig belegd binnen uw gemeente?
- Vraag 10: In welke van de volgende lokale beleidsdocumenten is het onderwerp mensenhandel een onderdeel in uw gemeente?
- Vraag 11: Naar welke vormen van mensenhandel gaat aandacht uit in deze lokale beleidsdocumenten?
- Vraag 12: Van welke van de volgende regionale beleidsdocumenten waarbij uw gemeente is aangesloten, is het onderwerp mensenhandel een onderdeel?
- Vraag 13: Naar welke vormen van mensenhandel gaat aandacht uit in deze regionale beleidsdocumenten?

### **Rol 3. Gemeente als regisseur van de integrale aanpak**

Deze rol wordt als volgt beschreven:

- "Mensenhandel is een delict dat dikwijls bestaat uit een verzameling van misdrijven die vanuit diverse wettelijke kaders door verschillende instanties wordt gehandhaafd. 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 en die bestrijding vraagt dan ook om een regionale aanpak. Gelet op haar positie is de gemeente de aangewezen partij om de regie in handen te nemen. Gemeenten zouden relevante instanties bij elkaar aan tafel moeten brengen. Door samen te werken en informatie te delen, kan de basis worden gelegd voor een gezamenlijke, integrale aanpak van mensenhandel." (Bron: Mensenhandel, een effectieve aanpak op gemeentelijk niveau, Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012)

Enquêtevragen over deze rol:

- Vraag 14: Werkt uw gemeente met keten/netwerkafspraken omtrent de aanpak van mensenhandel?
- Vraag 15: Is er een ketenregisseur mensenhandel voor uw gemeente/regio?
- Vraag 16: Is er lokaal of regionaal een casuïstiek overleg voor (signalen van) mensenhandel?
- Vraag 17: Is er een strategisch overleg mensenhandel waarin verschillende organisaties samenwerken aan de preventie en aanpak van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers?

### **Rol 4. Gemeente als verantwoordelijke voor zorg en opvang**

Deze rol wordt als volgt beschreven:

- "Gemeenten zijn financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Dit is een wettelijk verankerde verplichting, die primair voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van de bescherming van slachtoffers zijn uitgebreid beschreven in een rapport van de VNG uit 2015." (Bron: Tiende rapportage mensenhandel, Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2017; Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel, Rapport commissie-Lenferink 2015).
- "Slachtoffers van mensenhandel moeten kunnen rekenen op goede hulp en opvang in een veilige omgeving. In het Interbestuurlijk Programma is bovendien tussen het Rijk en (onder andere) de gemeenten afgesproken dat de gemeenten de functie zorgcoördinatie landelijk dekkend gaan organiseren. De zorgcoördinator mensenhandel speelt een cruciale rol: hij of zij zorgt ervoor dat passende opvang en hulp snel beschikbaar is." (Bron: Programma Samen tegen mensenhandel, Rijksoverheid 2018).

Enquêtevragen over deze rol:

- Vraag 18: Is er voor uw gemeente - al dan niet in regionaal verband - een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel?
- Vraag 19: Draagt uw gemeente bij aan de financiering van zorgcoördinatie in uw regio?
- Vraag 20: Besteedt u in uw gemeente aandacht aan preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel?
- Vraag 21: Kunt u voorbeelden geven (maximaal drie) van instrumenten die in uw gemeente ingezet worden voor preventie gericht op het voorkomen van slachtofferschap mensenhandel?

## Bijlage 2. Overzicht deelgenomen gemeenten

Aalten	Dordrecht	Hulst	Reimerswaal
Alkmaar	Drechterland	Katwijk	Reusel-De Mierden
Almere	Duiven	Kerkrade	Roerdalen
Alphen aan den Rijn	Edam-Volendam	Koggenland	Roosendaal
Alphen-Chaam	Eijsden-Margraten	Krimpenerwaard	Rotterdam
Amersfoort	Elburg	Langedijk	Rozendaal
Amsterdam	Emmen	Leiden	Schiedam
Arnhem	Ermelo	Leiderdorp	Schouwen-Duiveland
Asten	Geldrop-Mierlo	Leidschendam- Voorburg	's-Hertogenbosch
Barneveld	Goes	Lelystad	Sluis
Beek	Gouda	Lingewaard	Smallingerland
Beekdaelen	Groningen	Lopik	Soest
Beesel	Haaksbergen	Maastricht	Someren
Beverwijk	Haarlem	Medemblik	Stadskanaal
Bladel	Hatter	Meerijstad	Staphorst
Bloemendaal	Heemstede	Montferland	Stede Broec
Borsele	Heerde	Nieuwegein	Steenwijkerland
Brielle	Heerenveen	Nieuwkoop	Stein
Bronckhorst	Heerlen	Nijmegen	Terschelling
Brummen	Heeze-Leende	Noordoostpolder	Tholen
Bunschoten	Heiloo	Noordwijk	Tilburg
Castricum	Hellevoetsluis	Nunspeet	Uitgeest
Culemborg	Helmond	Oost Gelre	Urk
De Fryske Marren	Hendrik-Ido- Ambacht	Oosterhout	Utrecht
De Ronde Venen	Het Hogeland	Ooststellingwerf	Valkenswaard
Delft	Hilversum	Opmeer	Veere
Delfzijl	Hollands Kroon	Oss	Velsen
Den Haag	Hoogeveen	Peel en Maas	Venlo
Deventer	Horst aan de Maas	Pijnacker-Nootdorp	Venray
Diemen			Vlissingen



Waadhoeke	Westerkwartier	Wijk bij Duurstede	Zuidplas
Wageningen	Westerveld	Woensdrecht	Zwijndrecht
Waterland	Westervoort	Woudenberg	
Weesp	Westerwolde	Zeewolde	
West Maas en Waal	Weststellingwerf	Zoeterwoude	