

# ONDERZOEK AANPAK MENSENHANDEL IN GEMEENTEN RAPPORTAGE

**KLANT**  
**KENMERK**  
**AUTEUR(S)**  
**DATUM**  
**VERSIE**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)  
PvH/VdB/BJ/2787  
Paula van Haaren, Vera de Berk en Bram Jenster  
22 november 2021  
Definitief

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Aanpak	3
1.4	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>5</b>
2.1	Respons op de vragenlijsten	5
2.2	Uitgevoerde aanpassingen in de data	5
2.3	Groepsbijeenkomsten	5
<b>3</b>	<b>Bevindingen van het onderzoek</b>	<b>6</b>
3.1	Beleidsmatige basis	6
3.2	Signalerend vermogen van de gemeente	8
3.3	Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel	9
3.4	Samenwerking in de keten en/of regio	11
3.5	Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders	12
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>14</b>
4.1	Het thema mensenhandel krijgt in vrijwel alle gemeenten aandacht	14
4.2	Voor een goede uitvoering van het beleid en de aanpak gericht op mensenhandel zijn diverse onderwerpen belangrijk	14
4.3	Ondersteuningsbehoeften van gemeenten	15
4.4	Aanbevelingen voor de verdere (door)ontwikkeling en uitvoering van het beleid gericht op mensenhandel	15

BIJLAGE A: overzicht respondenten

BIJLAGE B: resultaten vragenlijst gemeenten

BIJLAGE C: resultaten vragenlijst zorg- en veiligheidshuizen

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Mensenhandel is een ernstig misdrijf, dat veel schade veroorzaakt bij slachtoffers en een ontwrichtend effect heeft op de samenleving. Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het signaleren en de aanpak van mensenhandel. Ook hebben zij een belangrijke rol bij het bieden van hulpverlening en opvang aan slachtoffers en daders. Voorheen hadden gemeenten nog onvoldoende tot geen beleid om invulling te geven aan deze rol. Daarom is in het interbestuurlijke programma<sup>1</sup> een afspraak opgenomen dat alle gemeenten in 2022 beleid moeten hebben gericht op de aanpak van mensenhandel. Daarnaast moet er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie zijn en moet de aanpak geborgd zijn in werkende afspraken tussen de zorg- en veiligheidsketen. De afgelopen jaren hebben gemeenten ondersteuning ontvangen vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), CoMensha en het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) om invulling te geven aan hun opgaven. Meerdere tools zijn ontwikkeld zoals het Kompas Aanpak Mensenhandel<sup>2</sup>, het Kader voor de aanpak van mensenhandel<sup>3</sup> (hierna: Kader) en de longread Onmisbaar<sup>4</sup>. Deze tools geven gemeenten richting in het opzetten van beleid.

## 1.2 Doelstelling

De VNG heeft Significant Public gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de stand van zaken van de aanpak van menshandel binnen gemeenten, op lokaal en regionaal niveau. In dit onderzoek wordt het perspectief van gemeenten en zorg- en veiligheidshuizen (ZVH) meegenomen. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te

verkrijgen in waar gemeenten staan met de aanpak van mensenhandel, welke ondersteuningsbehoefte ze nog hebben en wat andere dingen zijn die hen helpen dan wel belemmeren bij het werken aan deze aanpak. Het onderzoek kan gemeenten informatie geven om hun aanpak in overeenstemming te brengen met het Kader. Ook kan het worden gebruikt om een impuls te geven aan de ketensamenwerking. In 2019 is ook onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van mensenhandel in gemeenten<sup>5</sup>. De eventuele ontwikkelingen die wij zien ten opzichte van 2019 nemen wij op in dit rapport.

## 1.3 Aanpak

In dit onderzoek hebben wij twee verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- a. **Vragenlijst.** We hebben twee vragenlijsten ontwikkeld: één voor alle gemeenten in Nederland en een voor alle ZVH. De vragenlijsten bevatten open en gesloten vragen die zijn gebaseerd op het Kader. De vragen zijn gecategoriseerd naar de bouwstenen uit het Kader: beleidsmatige basis, signalerend vermogen, aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel, samenwerking van gemeenten in de regio/keten, opvang en hulpverlening van slachtoffers en daders. Ook zijn er vragen opgenomen over de helpende en belemmerende factoren in de aanpak van mensenhandel en is gevraagd naar de ondersteuningsbehoefte(n) van gemeenten en ZVH;
- b. **Groepsbijeenkomsten.** Er vonden zeven groepsbijeenkomsten plaats met medewerkers van gemeenten en ZVH. Het doel van deze bijeenkomsten was om de bevindingen uit de vragenlijsten te duiden, te valideren en verder te verdiepen. Een overzicht van de deelnemers van de groepsbijeenkomsten is opgenomen in bijlage A.

---

<sup>1</sup> [Programmastart IBP \(vng.nl\)](#)

<sup>2</sup> [Home | Kompas / Aanpak mensenhandel \(vng.nl\)](#)

<sup>3</sup> [kader-voor-de-aanpak-van-mensenhandel\\_20210312.pdf \(vng.nl\)](#)

<sup>4</sup> [Home - Mensenhandel in Nederland \(mensenhandelin nederland.nl\)](#)

<sup>5</sup> [20190825\\_rapportage-enquete-aanpak-mensenhandel-vng-comensha.pdf](#)

---

Er is een begeleidingscommissie voor dit onderzoek ingesteld. Deze bestond uit een beleidsmedewerker vanuit een gemeente en vertegenwoordiging vanuit de VNG (zie hiervoor ook bijlage A.) De begeleidingscommissie heeft de onderzoeks aanpak vastgesteld, is betrokken geweest bij het opstellen van de vragenlijst en de voorbereiding van de groepsbijeenkomsten en heeft de conceptrapportage van feedback voorzien.

#### 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksverantwoording waarin de gemaakte keuzes in dit onderzoek worden toegelicht. Hoofdstuk 3 beschrijft de centrale bevindingen van dit onderzoek. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de vragenlijsten en groepsbijeenkomsten. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie van het onderzoek en beschrijft een aantal aanbevelingen.

---

## 2 Onderzoeksverantwoording

### 2.1 Respons op de vragenlijsten

Voor het onderzoek naar de aanpak van mensenhandel zijn twee vragenlijsten opgesteld: een voor gemeenten en een voor ZVH. Wij hebben de vragenlijst naar 331 gemeenten in Nederland verstuurd. Dit zijn de gemeenten waarvan wij via de VNG of via een algemeen telefoonnummer van de gemeente contactgegevens hebben ontvangen, dan wel van de van de betrokken beleidsadviseur(s) of afdeling op dit thema of anders een algemeen e-mailadres. Van de overige gemeenten ontbraken de contactgegevens. De vragenlijst voor ZVH is verstuurd naar 29 van de 30 ZVH. Van één ZVH ontbraken de contactgegevens en het was ook niet mogelijk om via een algemeen telefoonnummer of e-mailadres in contact te komen.

De vragenlijst stond open in de periode 20 september 2021 tot en met 6 oktober 2021. In totaal hebben wij **210 vragenlijsten** van gemeenten ontvangen. Dat is een respons van **63%**. Sommige gemeenten hebben niet alle vragen ingevuld. Het aantal gemeenten dat de vragenlijsten volledig heeft ingevuld is 172. Van ZVH hebben wij **26 vragenlijsten** ontvangen (waarvan 24 volledig). Dat is een respons van 89%.

### 2.2 Uitgevoerde aanpassingen in de data

Wij hebben een aantal handmatige aanpassingen gedaan in de ontvangen data.

- a. Van een aantal gemeenten hebben we twee ingevulde vragenlijsten ontvangen, waarvan slechts een volledig ingevuld. Van deze gemeenten hebben we de onvolledig ingevulde vragenlijst verwijderd.

---

<sup>6</sup> Met uitzondering van twee ZVH waarvan wij geen contactgegevens hadden of deze pas later ontvangen hebben

- b. Van vijf gemeenten hebben wij twee volledig ingevulde vragenlijsten ontvangen. Wij hebben de betrokken respondenten van deze gemeenten benaderd met de vraag welke vragenlijst we konden gebruiken voor het onderzoek. De andere vragenlijst is niet meegenomen in de analyse. Van één gemeente hebben we op hun verzoek de antwoorden van de twee ingevulde vragenlijsten gecombineerd.
- c. Enkele respondenten gaven aan dat zij de vragenlijst hebben ingevuld voor meerdere gemeenten. Wij hebben de vragenlijsten handmatig toegevoegd voor de andere gemeenten.

### 2.3 Groepsbijeenkomsten

Wij hebben zeven groepsbijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van gemeenten en ZVH. Alle ZVH<sup>6</sup> zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een groepsbijeenkomst. Het was niet mogelijk om alle gemeenten uit te nodigen. Wij hebben daarom een selectie van gemeenten gemaakt, waarbij wij een mix van grote en kleine gemeenten hebben gekozen. De respondenten van gemeenten hadden veelal de functie van beleidsmedewerker of beleidsadviseur binnen de afdeling openbare orde en veiligheid. De respondenten vanuit de ZVH bekleedden vaak de functie van procesregisseur of manager. In bijlage A staat vermeld welke gemeenten en ZVH hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten.

---

## 3 Bevindingen van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft per bouwsteen uit het Kader de bevindingen van het onderzoek. Een toelichting op de verschillende bouwstenen is via [deze link](#) beschikbaar. Enkele bevindingen hebben wij voorzien van quotes. De quotes zijn uitspraken die respondenten hebben gedaan tijdens de groepsbijeenkomsten.

Per bouwsteen beschrijven wij ook de beweging van dit thema ten opzichte van 2019. Hiervoor hebben wij de uitkomsten van een onderzoek uit 2019 naar mensenhandel bij gemeenten<sup>7</sup>, naast de bevindingen van dit onderzoek gelegd. Wij merken daarbij op dat het niet mogelijk is om een zuivere vergelijking tussen beide onderzoeken te maken, omdat de opzet (bijvoorbeeld de onderzoeksvragen) en de aanpak van het onderzoek van elkaar verschillen.

### 3.1 Beleidsmatige basis

#### *3.1.1 Het beleid voor de aanpak van mensenhandel is in ontwikkeling*

In het Kader is opgenomen dat gemeenten in 2022 gemeentelijk beleid moeten hebben voor de aanpak van mensenhandel. Uit de resultaten van de vragenlijst aan gemeenten blijkt dat ruim 60 procent van de respondenten aangeeft dat het beleid in ontwikkeling is of dat het beleid op regionaal niveau wordt geborgd. Uit een analyse van de antwoorden van respondenten bij de categorie “Anders, namelijk” blijkt dat veel respondenten aangeven dat het lokale beleid in ontwikkeling is.

Tijdens de groepsbijeenkomsten is gevraagd in hoeverre gemeenten inschatten dat het lukt om het beleid in 2022 gereed te hebben. Hiervan schat een ruime meerderheid van de respondenten in dat dit haalbaar is. Gemeenten zoeken hierin vaak de

samenwerking met andere gemeenten en organisaties, bijvoorbeeld het RIEC (zie hiervoor ook paragraaf 3.4.1).

Gemeenten geven aan nog zoekende te zijn in hoe zij dit beleid het beste kunnen vormgeven en wat er precies van hen verwacht wordt. Dit komt onder andere doordat gemeenten niet goed zicht hebben op de aard en omvang van de problematiek (zie paragraaf 3.2) en niet altijd voldoende kennis hebben van het thema. Zij hebben daarom behoefte aan duidelijke kaders en/of goede voorbeelden hoe zij het beleid sluitend kunnen vastleggen.

Verschillende respondenten benadrukken dat wanneer gemeenten aangeven het beleid ontwikkeld te hebben dit niet automatisch betekent dat gemeenten en samenwerkingspartners ook klaar zijn om uitvoering aan dit beleid te geven. Zij geven aan dat gemeenten niet altijd voldoende tijd, capaciteit en/of financiële middelen hebben om dit (goed) te doen. Het is daarom volgens enkele respondenten belangrijk dat de VNG niet alleen kijkt naar de mate waarin het beleid gereed is, maar ook naar de mate waarin gemeenten klaar zijn voor de uitvoering van het beleid.

#### *3.1.2 Gemeenten en ZVH hebben aandacht voor verschillende verschijningsvormen van mensenhandel*

In de aanpak van mensenhandel worden vier vormen van mensenhandel onderscheiden: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Wij hebben gemeenten en ZVH gevraagd naar welke vormen van mensenhandel aandacht uitgaat in het beleid (gemeenten) en de aanpak (ZVH). Een ruime meerderheid van alle gemeenten en ZVH geeft aan dat er aandacht is voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Voor gedwongen

---

<sup>7</sup> [20190825\\_rapportage-enquete-aanpak-mensenhandel-vng-comensha.pdf](#)

---

orgaanverwijdering is de minste aandacht (circa 20% van de gemeenten en 40% van de ZVH geeft aan hier aandacht voor te hebben). Dit is te verklaren, omdat ook op landelijk niveau nog zeer beperkt aandacht is voor deze vorm van mensenhandel en het aantal geconstateerde slachtoffers relatief klein is<sup>8</sup>.

### *3.1.3 In het beleid zoeken gemeenten de verbinding tussen zorg en veiligheid*

Bijna 80 procent van de respondenten van de vragenlijst voor gemeenten geeft aan verbinding te zoeken tussen de thema's zorg en veiligheid. In een toelichting op hun antwoord zeggen zij dit op verschillende manieren doen. Bijvoorbeeld door structurele afstemming en samenwerking tussen de afdelingen sociaal domein / zorg en veiligheid / openbare orde binnen gemeenten te organiseren. Ook kiezen sommige gemeenten ervoor om het thema mensenhandel bestuurlijk bij een wethouder (zorg/sociaal domein) én een burgemeester te beleggen. Enkele gemeenten geven aan dat zij de verbinding tussen zorg en veiligheid voornamelijk maken door het bespreken van casuïstiek rond mensenhandel bij het Zorg- en Veiligheidshuis.

### *3.1.4 Gemeenten nog beperkt aandacht voor het thema jeugd binnen hun beleid gericht op mensenhandel*

Gemeenten en ZVH is gevraagd of zij in het beleid en in de aanpak aandacht hebben voor het thema jeugd. Het valt op dat gemeenten in vergelijking met ZVH minder aandacht hebben voor jeugd (respectievelijk ongeveer 30% en 70%). Tijdens de groepsbijeenkomsten geven respondenten hier verschillende verklaringen voor. Gemeenten kiezen er bijvoorbeeld bewust voor om in het beleid niet te differentiëren naar verschillende doelgroepen. Zij geven aan dat er aandacht is voor jeugd in combinatie met mensenhandel, maar dat dit onderdeel uitmaakt van het jeugdbeleid (rond risicojeugd, overlast gevende jeugd, et cetera). Ook geven respondenten van gemeenten aan dat beleid voor mensenhandel nog in ontwikkeling is en dat er daarom (nog) geen aandacht is voor jeugd. Respondenten van ZVH geven aan dat zij

voornamelijk betrokken zijn rond casuïstiek van mensenhandel en dat dit zowel kan gaan om volwassenen als jeugdigen.

### *3.1.5 Helpende en belemmerende factoren*

#### **Helpende factoren:**

- a. Het vrijmaken van voldoende capaciteit, tijd en prioriteit bij gemeenten en ketenpartners. Dit wordt door respondenten in de vragenlijsten en groepsbijeenkomsten het vaakst genoemd als helpende factor in de aanpak van mensenhandel. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat dit momenteel nog onvoldoende aanwezig is.
- b. Het hebben van meer inzicht in de feiten en cijfers over de omvang van mensenhandel in gemeenten. Dit kan het gevoel van urgentie (met name op bestuurlijk niveau) volgens respondenten versterken.
- c. Duidelijke beleidskaders en/of voorbeelden uit andere gemeenten kunnen gemeenten helpen en inspireren om hun eigen beleid op te stellen.

#### **Belemmerende factoren**

- a. Het hebben van een gebrek aan kennis bij gemeenten over het onderwerp mensenhandel. Respondenten geven aan dat dit bij veel gemeenten aan de orde is omdat het een relatief nieuw beleidsthema is. Dit gebrek aan kennis werkt naar hun mening belemmerend in de totstandkoming van beleid.

---

<sup>8</sup> [Vormen van mensenhandel | Mensenhandel | Nationaal Rapporteur](#)

### 3.1.6 De beweging ten opzichte van 2019

- Gemeenten lijken in toenemende mate specifiek beleid op het thema mensenhandel te ontwikkelen. Uit het onderzoek van 2019 blijkt dat het onderwerp mensenhandel bij het merendeel van gemeenten onderdeel is van lokaal beleid (bijvoorbeeld veiligheidsbeleid of prostitutiebeleid). Een klein aantal gemeenten (circa 5%) geeft aan dat er een specifiek beleidsdocument voor het thema mensenhandel is ontwikkeld. Uit dit onderzoek blijkt dat circa 10% van de respondenten aangeeft dat mensenhandel binnen andere beleidsonderwerpen wordt meegenomen. De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het lokale beleid gericht op mensenhandel in ontwikkeling is.
- Gemeenten hebben ten opzichte van 2019 meer aandacht voor gedwongen orgaanverwijdering als specifieke vorm van mensenhandel.

## 3.2 Signalerend vermogen van de gemeente

### 3.2.1 Controles (door gemeenten) kunnen zorgen voor meer inzicht in de aard en omvang van de groep slachtoffers en daders van mensenhandel en in de sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel

Uit de vragenlijst aan gemeenten en ZVH blijkt dat een grote groep respondenten (bij gemeenten en ZVH circa 80%) aangeeft onvoldoende zicht te hebben op de groep slachtoffers en daders. In de groepsbijeenkomsten geven respondenten hier verschillende verklaringen voor. Zij geven bijvoorbeeld aan dat het thema mensenhandel nog onvoldoende prioriteit heeft bij gemeenten. Het gevolg hiervan is dat gemeenten beperkte inspanningen doen om dit inzicht te vergroten. Respondenten geven aan dat gemeenten het inzicht kunnen vergroten door bijvoorbeeld meer in te zetten op controles. Eén respondent zegt hierover: *“Je gaat het pas zien als je er naar*

*op zoek gaat”*. Daarnaast zijn gemeenten en ZVH mede afhankelijk van signalen en informatie van ketenpartners, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). Deze signalen worden volgens respondenten nog niet altijd voldoende herkend en gedeeld met gemeenten en ZVH.

In de vragenlijst voor gemeenten en ZVH is ook gevraagd in welke mate zij inzicht hebben in verschillende sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel: agrarische sector, schoonmaak, uitzendbranche, bouw, horeca en vleesindustrie, recreatieparken, vastgoed, seksclubs of escortbedrijven. Hieruit blijkt dat ongeveer 50% van de respondenten van gemeenten aangeeft bij alle genoemde sectoren onvoldoende of geen inzicht te hebben. Respondenten hebben verhoudingsgewijs het meeste inzicht in de sector van seksclubs en escortbedrijven en het minste inzicht in de transportsector.

Ook valt het percentage respondenten op dat aangeeft niet te weten of hun gemeente inzicht in een bepaalde sector heeft. Dit varieert per sector tussen de 25% en de 40% van de respondenten. In de groepsbijeenkomsten geven respondenten van gemeenten aan dat zij beperkte mogelijkheden hebben om dit inzicht vanuit hun wettelijke taak te generen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld niet in alle sectoren controles uitvoeren. Zij zijn veelal afhankelijk van informatie van de Inspectie SZW.

### 3.2.2 Er bestaat onduidelijkheid over en terughoudendheid bij het signaleren van mensenhandel

In het Kader staat beschreven dat gemeenten een aandachtfunctionaris mensenhandel binnen de gemeentelijke organisatie moeten aanstellen. Deze functionaris fungeert als aanspreekpunt, verzamelt signalen en weet hoe hij of zij deze aan de juiste partij moet koppelen. Ruim 65 procent van de respondenten van gemeenten geeft aan dat zij een of meerdere aandachtfunctionarissen hebben. Tijdens de groepsbijeenkomsten geeft de meerderheid van de respondenten aan tevreden te zijn over het hebben van de aandachtfunctionaris en dat dit bijdraagt aan de bekendheid van het thema



---

mensenhandel binnen gemeenten. Tegelijkertijd geeft de meerderheid van de respondenten aan dat er desondanks nog relatief veel onduidelijkheid en terughoudendheid bestaat bij medewerkers van gemeenten over het signaleren van mensenhandel. Dit zit in diverse aspecten:

- a. Medewerkers hebben te weinig kennis van mensenhandel en herkennen daardoor signalen van mensenhandel niet altijd;
- b. Medewerkers zijn soms terughoudend om signalen te melden, omdat er onduidelijkheid bestaat over welke informatie zij mogen delen;
- c. Gemeenten en/of ZVH hebben vaak nog geen duidelijk proces beschreven (een interne meldroute) over de wijze waarop medewerkers signalen kunnen melden.
- d. Het is onvoldoende duidelijk voor medewerkers wat er gedaan wordt met de signalen die zij melden (de opvolging).

### 3.2.3 Helpende en belemmerende factoren

#### Helpende factoren:

- a. Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Uit de vragenlijst voor gemeenten blijkt dat 75% van de respondenten aangeeft dat er afspraken zijn vastgelegd over de manier van informatie-uitwisseling tussen verschillende ketenpartners.
- b. Voorlichting en training aan medewerkers van gemeenten over het thema mensenhandel en het herkennen van signalen van mensenhandel.
- c. Betrokkenheid bij concrete casuïstiek rond mensenhandel. Een aantal respondenten geeft aan dat dit medewerkers kan helpen om signalen van mensenhandel eerder te herkennen.
- d. Een duidelijke meldstructuur voor signalen van mensenhandel.
- e. Onderzoek (landelijk en regionaal) naar de omvang en de aard van mensenhandel.

#### Belemmerende factoren:

- a. Veel respondenten geven in de vragenlijst aan dat de AVG een belemmering vormt voor het delen van informatie over signalen van mensenhandel. Een verdere toelichting hierop ontbreekt in de antwoorden van respondenten. In de groepsbijeenkomsten blijkt het voor veel respondenten niet goed mogelijk om

verder te concretiseren op welke manier de AVG hier specifiek belemmerend in werkt.

- b. Een gevoel dat mensenhandel een 'ver van het bed show' is. Respondenten geven aan dat met name in kleine gemeenten soms de opvatting bestaat dat mensenhandel niet voorkomt bij hen. Deze opvatting kan als gevolg hebben dat gemeenten weinig tot geen inspanningen op het thema mensenhandel organiseren en signalen daardoor niet of onvoldoende opgepakt worden.

### 3.2.4 De beweging ten opzichte van 2019

- Er lijkt geen verandering te zijn in de mate waarin gemeente zicht hebben op de omvang van de groep slachtoffers. In 2019 gaf circa 80% van de respondenten aan niet bekend te zijn met het aantal slachtoffers van mensenhandel in hun gemeenten. In dit onderzoek geeft ook ruim 80% van de respondenten aan geen zicht te hebben op de aard en omvang van de groep slachtoffers en daders van mensenhandel binnen hun gemeente.
- Er zijn minder gemeenten die aangeven geen aandachtfunctionaris of vast contactpersoon voor het onderwerp mensenhandel te hebben. In 2019 was dit circa 30% van de respondenten., tegenover circa 20% in dit onderzoek.

## 3.3 Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel

### 3.3.1 Er is op verschillende niveaus binnen gemeenten aandacht voor het fenomeen mensenhandel

Binnen gemeenten zijn er verschillende niveaus te onderscheiden waarop aandacht kan zijn voor het fenomeen mensenhandel: bestuurlijk niveau, ambtelijk niveau en

---

uitvoerend niveau. De meerderheid van de respondenten van gemeenten geeft aan dat binnen de gemeente op alle niveaus aandacht is voor het onderwerp.

In de vragenlijst voor gemeenten is ook een vraag opgenomen over de mate waarin het thema mensenhandel besproken wordt in de lokale driehoek (burgemeester, politie en OM). Op deze vraag geeft de meerderheid van de respondenten aan dat dit minimaal één keer per jaar besproken wordt in de lokale driehoek.

### 3.3.2 Gemeenten en ZVH hebben behoefte aan meer (structurele) activiteiten gericht op kennisontwikkeling en bewustwording van het thema mensenhandel

Uit de vragenlijsten en de groepsbijeenkomsten blijkt dat gemeenten en ZVH verschillende activiteiten organiseren gericht op kennisontwikkeling binnen en bewustwording van het thema mensenhandel. Denk bijvoorbeeld aan trainingen voor het herkennen van signalen van mensenhandel, informatieavonden en webinars. Vrijwel alle respondenten onderstrepen het belang van deze activiteiten. *“Ik heb een training gevolgd bij CoMensha, hierdoor weet ik een stuk beter hoe ik signalen van mensenhandel kan herkennen en wat ik daar vervolgens mee kan doen”*. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat deze activiteiten op dit moment nog voor een beperkte groep professionals beschikbaar zijn. Veelal zijn de activiteiten beschikbaar voor medewerkers van de afdeling veiligheid en/of handhaving van een gemeente. Respondenten benadrukken dat het belangrijk is om een bredere groep medewerkers van de gemeente te trainen, bijvoorbeeld professionals van de afdeling burgerzaken, Wmo en jeugd. Tot slot benadrukken respondenten dat het belangrijk is om de activiteiten structureel te organiseren. *“Het gaat om de kracht van herhaling, dan blijven de opgedane inzichten veel beter hangen”*.

Respondenten geven aan dat burgers vaak terughoudend zijn in het melden van signalen van mensenhandel. Bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor afrekeningen en liquidaties. Uit de bevindingen van de vragenlijsten en de groepsbijeenkomst valt het op dat gemeenten en ZVH hun activiteiten gericht op bewustwording voornamelijk

inzetten op hun eigen medewerkers en nauwelijks op burgers, terwijl dit volgens respondenten wel een belangrijke doelgroep is.

### 3.3.3 Helpende en belemmerende factoren

#### Helpende factoren

- a. Het borgen van voldoende kennis en expertise, bijvoorbeeld door middel van trainingen. Dit draagt onder andere bij aan het herkennen van signalen van mensenhandel.
- b. Concrete tools en best practices om de aanpak voor mensenhandel vorm te geven. Dit kan zowel gaan om het ontwikkelen van nieuw materiaal als het meer onder de aandacht brengend van bestaand materiaal. Respondenten zien hiervoor een rol weggelegd voor onder andere de VNG, het CCV en/of het RIEC.

#### Belemmerende factoren

- a. Het signaleren van mensenhandel vraagt om vrij specifieke kennis die bij een relatief grote groep medewerkers van gemeenten aanwezig moet zijn. Dit is voor gemeenten soms moeilijk te organiseren en te financieren.

### 3.3.4 De beweging ten opzichte van 2019

- In het onderzoek uit 2019 is geen specifieke aandacht besteed aan het thema bewustwording en het fenomeen mensenhandel. Het is daarom niet mogelijk om de beweging ten opzichte van 2019 te beschrijven.

### 3.4 Samenwerking in de keten en/of regio

#### 3.4.1 Gemeenten werken samen in de ontwikkeling van beleid op het thema mensenhandel

In paragraaf 3.1 is beschreven dat in de meerderheid van de gemeenten het beleid gericht op mensenhandel in ontwikkeling is. Uit de vragenlijst en de groepsbijeenkomsten blijkt dat de meerderheid van gemeenten in de ontwikkeling van hun beleid samenwerkt met andere gemeenten binnen de regio. De wijze waarop deze gemeenten dit doen verschilt. Wij zien op hoofdlijnen twee verschijningsvormen:

- a. Gemeenten formeren gezamenlijke werkgroepen met als doel om regionale beleidskaders op te stellen die als uitgangspunt gelden voor het lokale beleid van gemeenten;
- b. De samenwerking tussen gemeenten is gericht op kennisuitwisseling en sparren. Gemeenten stellen individueel lokaal beleid op.

In de samenwerking tussen gemeenten zien we dat grotere gemeenten vaak het voortouw nemen in de beleidsontwikkeling. Ook heeft het RIEC of het ZVH in sommige regio's een trekkende rol in de (regionale) beleidsontwikkeling. Enkele respondenten geven aan dat het belangrijk is om in de ontwikkeling van het lokale of regionale beleid voldoende aandacht te hebben voor de beleidsstandpunten van landelijke organisaties zoals de politie of het OM. Dit is volgens hen nog niet altijd voldoende het geval.

Uit de vragenlijst en de groepsbijeenkomsten blijkt dat het schaalniveau of de regio-indeling waarop gemeenten samenwerken verschilt. Circa driekwart van de gemeenten werkt samen op het schaalniveau van het ZVH of van de politie-eenheid.

#### 3.4.2 De infrastructuur voor samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties is veelal georganiseerd maar er wordt in de praktijk nog weinig gebruik van gemaakt.

Uit de vragenlijst voor gemeenten blijkt dat structurele afstemming over de aanpak van mensenhandel met samenwerkingspartners van de gemeente op regionaal niveau is

georganiseerd. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat mensenhandel structureel op een regionale overlegtafel, specifiek voor het thema mensenhandel, wordt besproken. Uit de groepsbijeenkomsten komt echter naar voren dat de samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties zoals: de politie, andere ZVH, het OM, inspecties, et cetera nog beperkt voorkomt. Dit komt volgens respondenten omdat er weinig concrete casuïstiek naar voren komt waarin de betrokken partijen met elkaar daadwerkelijk samenwerken.

#### 3.4.3 Helpende en belemmerende factoren

##### Helpende factoren

- a. Het hebben van een goede samenwerking tussen gemeenten en organisaties in een regio. Hierdoor kan de kennis en menskracht van de verschillende gemeenten gebundeld worden waardoor gemeenten meer executiekracht hebben op dit thema. Een goede samenwerking met het RIEC wordt door enkele respondenten specifiek benoemd als 'helpende factor'.
- b. Commitment van betrokken organisaties om gezamenlijk op te trekken in de regio. Het helpt volgens respondenten om dit commitment ook vast te leggen in samenwerkingsafspraken.

##### Belemmerende factoren

- a. Beperkte samenwerking en/of een gebrek aan bereidheid om samen te werken tussen organisaties zoals gemeenten, politie, ZVH (ook uit andere regio's), et cetera.

#### 3.4.4 De beweging ten opzichte van 2019

- In het onderzoek uit 2019 is geen specifieke aandacht besteed aan het thema samenwerking. Het is daarom niet mogelijk om de beweging ten opzichte van 2019 te beschrijven.

---

### 3.5 Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders

#### 3.5.1 *Er bestaat onduidelijkheid en verschil van inzicht over de rol en de positionering van de zorgcoördinator*

De zorgcoördinator is het eerste aanspreekpunt voor slachtoffers in een regio. De coördinatoren zorgen ervoor dat de juiste procedures worden opgestart en voeren hier de regie op. De zorgcoördinator zorgt er ook voor dat de coördinatie van de ondersteuning en de begeleiding van slachtoffers goed verloopt, vanaf het moment van aanmelding tot en met het afsluiten van het traject<sup>9</sup>. Ruim 70% van de gemeenten geeft aan dat zij een zorgcoördinator beschikbaar hebben. Deze groep respondenten geeft aan dat een zorgcoördinator veelal op regionaal niveau werkzaam is. De meerderheid van de respondenten draagt ook bij aan de financiering van zorgcoördinatie. 42% van de respondenten geeft aan dat dit structurele financiering betreft.

Uit de groepsbijeenkomsten blijkt dat gemeenten en ZVH verschillende beelden hebben bij de rol van een zorgcoördinator en hier ook op verschillende manieren uitvoering aan geven. Respondenten geven aan dat hier binnen gemeenten of organisaties ook verschillende beelden over bestaan. Dit zit bijvoorbeeld in de balans tussen het verlenen van zorg/hulp en het coördineren van hulpverlening. De rolbeschrijving van de zorgcoördinator door CoMensha blijkt in groepsbijeenkomsten bij een (groot) deel van de respondenten niet bekend en/of deze wordt niet gehanteerd in de praktijk.

Uit de groepsbijeenkomsten blijkt dat er ook verschillen bestaan in de positionering van de zorgcoördinator. De zorgcoördinator is bijvoorbeeld gepositioneerd bij het zorg- en veiligheidshuis, Veilig Thuis of bij een zorgaanbieder. Uit de groepsbijeenkomsten blijken respondenten verschillende overwegingen te hebben ten aanzien van de positionering van de zorgcoördinator. Enkele respondenten kiezen ervoor om de zorgcoördinator te plaatsen bij een zorgaanbieder omdat zij belang hechten aan de

zorginhoudelijke kennis van deze functionaris en het voor mensen die werkzaam zijn bij een zorgaanbieder makkelijker is om (zorginhoudelijke) informatie in te zien en te delen. Respondenten die ervoor kiezen om deze functionaris te beleggen bij een ZVH doen dit met name vanwege de ervaring die een ZVH heeft in het coördineren van een persoonsgerichte aanpak.

#### 3.5.2 *Respondenten hebben beperkt zicht op het aanbod en de beschikbaarheid van opvang en hulpverlening voor slachtoffers en daders*

In de groepsbijeenkomsten is gesproken over het aanbod en de beschikbaarheid van opvang en hulpverlening voor slachtoffers en daders. Het valt op dat respondenten hier beperkt zicht op hebben. Een verklaring hiervoor is dat de deelnemers van de groepsbijeenkomsten met name functionarissen zijn die werkzaam zijn op beleidsniveau (waarvan ongeveer de helft binnen de afdeling veiligheid), zorgcoördinatoren hebben hier naar verwachting meer zicht op.

Bovendien valt op dat respondenten in de groepsbijeenkomsten in eerste instantie de focus leggen op de opvang en hulpverlening voor slachtoffers, in plaats van ook op daders. Wanneer we hierop doorvragen geven respondenten aan dat het voor gemeenten en ZVH over het algemeen lastiger is om zicht te krijgen op de daders dan op de slachtoffers. Zij blijven volgens respondenten vaak buiten beeld waardoor er ook weinig hulpverlening richting daders wordt geboden.

#### 3.5.3 *Helpende en belemmerende factoren*

##### **Helpende factoren:**

- a. Aanwezigheid van een zorgcoördinator. Een aantal respondenten geeft specifiek aan dat de positionering van de zorgcoördinator binnen een ZVH bijdraagt in de aanpak van mensenhandel omdat bij ZVH de verbinding tussen

---

<sup>9</sup> <https://www.comensha.nl/over-ons/wat-doen-wij/zorgcoördinatie-en-opvang/>

---

zorg en veiligheid veelal automatisch wordt gemaakt en een ZVH ervaring heeft met het uitvoeren van coördinerende/regisserende functies.

- b. Een aanpak gericht op het hele systeem. Hierbij noemen respondenten dat zij het belangrijk vinden dat er een slachtoffer- én een daderaanpak voor mensenhandel bestaat, die tevens op elkaar zijn afgestemd.

**Belemmerende factoren:**

- a. Een gebrek aan middelen om de zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel in de gemeente goed te organiseren. Enkele respondenten noemen ook de financiering voor de inzet van de zorgcoördinator als belemmerende factor.
- b. Enkele respondenten geven aan dat het lastig is om zicht te krijgen op slachtoffers van mensenhandel omdat zij zich niet vaak uit zich zelf melden. Hierdoor kunnen slachtoffers niet altijd de benodigde opvang of hulp krijgen.

*3.5.4 De beweging ten opzichte van 2019*

- Er zijn meer gemeenten die een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel hebben. In 2019 gaf bijna de helft van de gemeenten aan een zorgcoördinator te hebben. In dit onderzoek geeft ruim 70% van de respondenten aan een zorgcoördinator beschikbaar te hebben.

---

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Het thema mensenhandel krijgt in vrijwel alle gemeenten aandacht

Het doel van dit onderzoek was om de stand van zaken van de aanpak van mensenhandel in gemeenten, op lokaal en regionaal niveau in kaart te brengen. Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat het thema mensenhandel in vrijwel alle gemeenten aandacht krijgt. De wijze waarop, en de mate waarin gemeenten bezig zijn met dit onderwerp verschilt. Met name grote gemeenten zijn actief bezig met het ontwikkelen van beleid op dit thema en hebben vaak ook een trekkende rol in de regio. In deze gemeenten wordt er (ook op bestuurlijk niveau) prioriteit gegeven aan het thema en wordt er capaciteit voor vrijgemaakt. Bijvoorbeeld door een beleidsadviseur specifiek aan het thema mensenhandel te koppelen. Bij een aantal kleine gemeenten staat het thema mensenhandel nog in de kinderschoenen, zij zijn bezig met de vraag hoe en op welke manier zij beleid hiervoor kunnen ontwikkelen. Uit de groepsbijeenkomsten blijkt dat vrijwel alle gemeenten inschatten dat het hen lukt om in 2022 het beleid gereed te hebben.

### 4.2 Een goede uitvoering van het beleid en de aanpak gericht op mensenhandel vraagt om verschillende randvoorwaarden

Uit dit onderzoek blijkt dat voor een goede uitvoering van het beleid en de aanpak van mensenhandel, verschillende onderwerpen belangrijk zijn. Bijvoorbeeld het aanstellen van aandachtfunctionarissen en zorgcoördinatoren. Ten opzichte van 2019 zien wij een positieve ontwikkeling in het aantal gemeenten dat dit type functionarissen heeft georganiseerd. Ook het beschikbaar hebben van een regionale infrastructuur om samen te werken op het thema mensenhandel is volgens respondenten een belangrijke randvoorwaarde om uitvoering te geven aan het beleid en de aanpak voor mensenhandel. Uit dit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de respondenten aangeeft dat mensenhandel structureel op een regionale overlegtafel, specifiek voor het thema

mensenhandel, wordt besproken. Naast bovengenoemde onderwerpen komen op vrijwel alle bouwstenen de thema's 'kennis en ervaring met het thema mensenhandel' en 'capaciteit, tijd en prioriteit' als rode lijn terug.

**Kennis van en ervaring met mensenhandel is volgens gemeenten en ZVH nodig om eerder en beter signalen van mensenhandel te herkennen.** Uit dit onderzoek blijkt dat het zicht op de aard en omvang van slachtoffers en daders van mensenhandel in vrijwel alle gemeenten en ZVH onvoldoende is. Het is bovendien opvallend dat gemeenten ten opzichte van het onderzoek uit 2019 op vrijwel alle bouwstenen een positieve ontwikkeling laten zien, maar dat op dit onderwerp de resultaten grotendeels overeenkomen met de bevindingen uit 2019. De consequentie van dit beperkte inzicht is dat slachtoffers en daders van mensenhandel onzichtbaar blijven en niet geholpen kunnen worden. Het uitvoeren van controles door gemeenten en andere samenwerkingspartners kan volgens respondenten zorgen voor meer inzicht.

**Om signalen van mensenhandel beter te herkennen en op te volgen is volgens vrijwel alle respondenten meer capaciteit, tijd en prioriteit nodig, bij gemeenten, ZVH en andere samenwerkingspartners (zoals de politie).** Dit kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat gemeenten en samenwerkingspartners meer (gezamenlijke) controles uit kunnen voeren, dat gemeenten vaker en meer medewerkers kunnen trainen op het thema mensenhandel en dat aandachtfunctionarissen nog meer tijd kunnen besteden aan bewustwording van mensenhandel. Om deze capaciteit, tijd en prioriteit te organiseren zijn volgens respondenten meer financiële middelen noodzakelijk. Het vrijmaken van financiële middelen hangt echter vaak samen met een gevoel van urgentie. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat er door het beperkte zicht op de aard en omvang van de groep slachtoffers, in sommige gemeenten het sentiment ontstaat dat mensenhandel in hun gemeente niet voorkomt. Het gevolg hiervan is dat het gevoel van urgentie en de noodzaak om meer tijd of capaciteit hiervoor vrij te maken

niet op die manier (bij bestuurders) wordt ervaren. Hierdoor ontstaat een 'vicieuze cirkel'.

#### 4.3 Ondersteuningsbehoeften van gemeenten

Gemeenten hebben in de vragenlijst hun ondersteuningsbehoefte kenbaar kunnen maken. In figuur 1 zijn de meest voorkomende antwoorden gecategoriseerd.



Figuur 1. De ondersteuningsbehoeften van gemeenten (N=52)

#### 4.4 Aanbevelingen voor de verdere (door)ontwikkeling en uitvoering van het beleid gericht op mensenhandel

Op basis van de bevindingen en conclusies van het onderzoek hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de verdere (door)ontwikkeling en uitvoering van het beleid gericht op mensenhandel. De aanbevelingen zijn bedoeld voor gemeenten, ZVH en de VNG.

- a. Wij adviseren gemeenten waarbij het beleid gericht op mensenhandel nog in de kinderschoenen staat om de samenwerking en de verbinding te zoeken met andere gemeenten uit de regio. Met name grotere gemeenten zijn vaak al verder in de ontwikkeling van het beleid. Ook kan het, met name voor kleine gemeenten die minder capaciteit en financiële middelen hebben om apart aandacht te organiseren voor mensenhandel, nuttig zijn om aansluiting te zoeken bij of te leren van de inzichten die zijn opgedaan bij ondermijning. Mensenhandel is een vorm van ondermijning en gemeenten zijn op dit thema vaak al verder in hun beleidsontwikkeling en uitvoering.
- b. Wij adviseren de VNG om het thema mensenhandel op bestuurlijk niveau te blijven agenderen. Daarbij is het naar onze mening belangrijk om het gesprek te voeren over de link tussen het aantal zichtbare slachtoffers, het gevoel van urgentie en de verdeling van (financiële) middelen.
- c. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten en ZVH behoefte hebben aan goede voorbeelden en best practices ten aanzien van mensenhandel (beleid en uitvoering). Wij adviseren de VNG om hier een trekkende rol in te nemen. Bijvoorbeeld door goede voorbeelden uit het land op een centrale website te plaatsen of door bestaande hulpmiddelen zoals het Kader en het Kompas nog meer onder de aandacht te brengen.
- d. Wij adviseren gemeenten en de VNG om meer aandacht te hebben voor de rol die burgers (kunnen) hebben in de aanpak van mensenhandel. Op dit moment is het beleid en de uitvoering voornamelijk gefocust op organisaties en professionals. Uit dit onderzoek blijkt dat respondenten ook voor burgers een belangrijke rol zien weggelegd in de aanpak van mensenhandel.
- e. Wij adviseren gemeenten en ZVH om casuïstiekbesprekingen te organiseren voor een brede groep professionals. Het doel van deze besprekingen is voornamelijk gericht op het (gezamenlijk) opdoen van kennis en expertise. Dit kan zowel gericht zijn op het herkennen van signalen van mensenhandel als op het bieden van goede hulp en opvang aan slachtoffers van mensenhandel.

# Bijlage A Overzicht respondenten

## Samenstelling van de begeleidingscommissie

Funcietitel	Organisatie
Projectleider Mensenhandel	VNG
Specialist Veiligheid	Gemeente Tilburg

## Aanwezigheid bij de groepsbijeenkomsten

Bij de groepsbijeenkomsten waren vanuit de gemeenten voornamelijk beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid aanwezig, soms in de specifieke rol van aandachtsfunctionaris mensenhandel. In mindere mate waren beleidsadviseurs vanuit het sociaal domein vertegenwoordigd. Van de Zorg- en Veiligheidshuizen waren er voornamelijk managers of procesregisseurs aanwezig. Ook waren enkele ketenregisseurs en zorgcoördinatoren vertegenwoordigd.

Bijeenkomst 1	Bijeenkomst 2	Bijeenkomst 3	Bijeenkomst 4	Bijeenkomst 5	Bijeenkomst 6	Bijeenkomst 7
Gemeente Veere	Gemeente Boxmeer	Gemeente Venlo	Gemeente Krimpen aan de IJssel	Gemeente Gooise Meren	Gemeente Tiel	Gemeente Westland
Gemeente Goes	Gemeente Oss	Gemeente Heerlen	Gemeente Gouda	Gemeente Soest	Gemeente Arnhem	Gemeente Diemen
Gemeente Goirle	Gemeente Helmond	Gemeente Sittard-Geleen	De BAR gemeenten	Gemeente Veenendaal	Gemeente Barneveld	Gemeente Den Helder
Gemeente Tilburg	ZVH Brabant Zuidoost	Gemeente Maastricht	Gemeente Lisse	Gemeente Nieuwegein	Gemeente Overbetuwe	ZVH Haaglanden
Gemeente Bergen op Zoom		RIEC Limburg	Politie-eenheid Den Haag	Gemeente Amersfoort	Gemeente Zwolle	ZVH Zaanstreek-Waterland
ZVH De Markiezaten		ZVH Westelijke Mijnstreek	ZVH Haaglanden	Gemeente Lelystad	ZVH Twente	
ZVH Baronie Breda		ZVH Maastricht Heuvelland (2 vertegenwoordigers)		ZVH Regio Utrecht	ZVH West-Veluwe Vallei	
ZVH Zeeland		ZVH Midden-Limburg		ZVH Gooi en Vechtstreek	ZVH IJsselland	
		ZVH Parkstad				
		ZVH Noord-Limburg				