



Rapport

Tussen hoop en onmacht

*Onvoldoende coördinatie en zorgaanbod voor
Slachtoffers van Mensenhandel*

Colofon

Opdrachtgever: VNG, CoMensha en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Auteurs: Hessel Stuurman, Jurgen Vos, Julie Keunen en Sanne Lubbers

Datum: 28 mei 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Opvang voor slachtoffers van mensenhandel: Complex vraagstuk met complexe organisatie	6
3	Beschrijving van de aanpak van het onderzoek	10
4	Een complex en versnipperd opvanglandschap: zoeken naar ruimte	13
5	Onvoldoende capaciteit voor opvang van slachtoffers van mensenhandel	19
6	Conclusie: een falend systeem	26
7	Noodzakelijke verbeteringen	28

1 Inleiding

Dit rapport gaat over Radek, Amir, Sandra en Maria. Zij zijn slachtoffer van mensenhandel. Nadat zij door politie of een andere hulpverlenende instantie zijn gevonden werden zij opnieuw slachtoffer, maar dit keer van het Nederlandse opvangsysteem.

Slachtoffers van mensenhandel hebben een veilige plek nodig, weg van uitbuiters. Een veilige plek van waaruit zij aan hun herstel kunnen werken, waar hulpverlening beschikbaar is en waar juridische procedures kunnen worden gestart.

Volgens schattingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) worden jaarlijks ongeveer 5.000 mensen in Nederland slachtoffer van mensenhandel, waaronder Sandra, Maria, Radek en Amir. Elke gemeente, stad of dorp kan ermee te maken krijgen. Slachtoffers zijn vooral (maar niet exclusief), kwetsbare personen met of zonder de Nederlandse nationaliteit. Mensen die door armoede, sociale uitsluiting of andere moeilijke omstandigheden in een kwetsbare positie verkeren, zoals arbeidsmigranten, vluchtelingen en asielzoekers, kinderen en jongeren, vrouwen en meisjes, mannen en jongens, mensen met een verstandelijke beperking of psychische problemen en mensen uit de LHBTIQ+ gemeenschap. Zij worden onder dwang, misleiding of uitbuiting ingezet voor financieel gewin. Hierbij kan het gaan om seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering.

In eerste instantie is het wenselijk dat slachtoffers worden toegeleid naar een rustige en veilige plek. Achter ieder slachtoffer zit een eigen verhaal, waardoor de zorg en opvang per definitie een persoonlijk element kent. De achtergrond en behoefte van het slachtoffer dient in de werkwijze en af te leggen route goed te worden geïdentificeerd. Vervolgens moet er een plek gezocht worden waar de juiste zorg geleverd kan worden. In dit rapport volgen we een aantal slachtoffers van mensenhandel in hun ingewikkelde zoektocht naar de, soms niet bestaande, juiste hulp en opvang. In de praktijk zijn er veel meer typen slachtoffers dan de vier typen die we in dit rapport volgen. De vier gekozen typen slachtoffers zijn ter illustratie.

Radek's verhaal – gevangen in arbeidsuitbuiting

Radek (34) had nooit gedacht dat zijn droom om in Nederland te werken zou veranderen in een nachtmerrie. Als ervaren bouwvakker uit Polen zag hij een advertentie voor werk in Nederland. Het beloofde een goed salaris en huisvesting. Zonder aarzelen nam hij de kans aan en reisde af naar Nederland, vol hoop op een betere toekomst voor zichzelf en zijn familie. Bij aankomst was alles anders dan beloofd. De werkgever, een man die hem vriendelijk begroette bij het busstation, bracht hem naar een afgelegen loods waar hij met acht andere arbeiders moest wonen. De bedden waren oud, er was nauwelijks verwarming en het was smerig. Maar hij had geen keuze – hij moest werken om gemaakte kosten terug te betalen.

Radek's werkdagen waren lang en zwaar. Soms werkte hij zestien uur per dag zonder pauzes. De werkomstandigheden waren gevaarlijk; hij moest werken op hoogtes zonder veiligheidsuitrusting en met onbetrouwbare gereedschappen. De beloofde betaling kwam nooit volledig – een deel van zijn loon werd ingehouden voor 'huisvesting' en 'bemiddelingskosten'. Wanneer hij vroeg om duidelijkheid, kreeg hij te horen dat hij blij mocht zijn dat hij überhaupt werk had. Zijn werkgever dreigde dat hij geen recht had op hulp en dat klagen zinloos was. Op een avond, uitgeput en wanhopig, besloot Radek te vluchten. Hij wist dat hij niet langer zo door kon gaan. Hij nam zijn paspoort – het enige bewijs van zijn identiteit – en meldde zich bij de politie.

Amir's verhaal – gevangen in criminele uitbuiting

Amir (23) groeide op in een moeilijke thuissituatie. Hij voelde zich vaak buitengesloten en twijfelde of hij ooit dezelfde kansen zou krijgen als andere jongens van zijn leeftijd. Zijn omgeving bood weinig perspectief.

Op jonge leeftijd keek hij op tegen oudere jongens in zijn buurt, die hem benaderden met ogenschijnlijk eenvoudige klusjes.

Toen Amir 16 was, vroeg een bekende hem om een pakketje af te leveren. Het leek een onschuldige opdracht, en Amir dacht er niet te veel over na. Het waren kleine, simpele klusjes: een tas ophalen, een envelop wegbrengen, ergens iets overhandigen. Langzaam raakte hij steeds dieper verweekeld in het netwerk van deze groep. Hij begon te vermoeden dat het om drugs ging. Voor hij het wist, werd hij gedwongen tot steeds grotere taken.

Amir schaamde zich. Hij wist dat wat hij deed verkeerd was, maar zag niet hoe te stoppen. Hij durfde er met niemand over te praten, uit angst voor represailles. Daarnaast was hij bang om vervolgd te worden. Zijn gedrag veranderde: hij loog vaker, zonderde zich af en begon afspraken niet meer na te komen. Zijn situatie escaleerde op een nacht in de haven van Rotterdam, waar hij werd betrapt met drugs. De politie werd ingeschakeld en Amir werd gearresteerd. Tijdens zijn verhoor vertelde hij zijn verhaal: hoe het allemaal begon, hoe hij steeds verder werd meegezogen en hoe hij geen mogelijkheid zag om eruit te stappen. De rechercheurs vermoedden dat Amir slachtoffer is geworden van criminele uitbuiting.

Sandra's verhaal – gevangen in seksuele uitbuiting

Sandra (23) groeide op in Brabant in een onveilige thuissituatie. Ze was getuige van psychisch en lichamelijk geweld tegen haar moeder. De constante dreiging en instabiliteit thuis maakten dat ze op jonge leeftijd hechtingsproblematiek ontwikkelde. Ze verlangde naar erkenning en geborgenheid, iets wat ze thuis niet vond.

Op haar veertiende kwam ze in contact met een oudere jongen die haar gaf wat ze zo miste: aandacht en genegenheid. In het begin voelde het als liefde, maar al snel veranderde de situatie. De jongen zette haar onder druk om seks te hebben in ruil voor geld en luxe cadeaus. Wat begon als iets dat vrijwillig leek, escaleerde in een situatie waaruit geen ontsnapping mogelijk was. Sandra werd gedwongen tot prostitutie.

Tijdens haar uitbuiting raakte ze verslaafd aan verdovende middelen. Het hielp haar om de realiteit te verdoven, maar maakte haar nog afhankelijker. Haar netwerk bestond uiteindelijk enkel uit mensen die betrokken waren bij haar uitbuiting. Ze woonde in wisselende, vaak slechtonderhouden vertrekken. Soms werd ze in goedkope hotels ondergebracht, andere keren in appartementen, zonder privacy en onder strikte controle van haar uitbuiters.

De situatie veranderde toen klanten haar angstige en verwarde gedrag opmerkten. Zij vertrouwden het niet en meldden hun zorgen bij de politie. Tijdens een onderzoek werd vastgesteld dat Sandra de Nederlandse nationaliteit heeft en nog ingeschreven stond op een adres in Brabant.

Maria's verhaal – van beloften naar uitbuiting

Maria groeide op in Zuid-Amerika in een normaal gezin. Toen ze op sociale media een advertentie zag voor een baan als huishoudelijk hulp in Nederland, leek dit haar kans. De werkgever beloofde haar een goed salaris, gratis huisvesting en hulp met reisdocumenten. Alles leek goed geregeld.

Maria ontving een vliegticket en duidelijke instructies over haar reis. Bij aankomst in Nederland werd ze opgewacht door een tussenpersoon die haar naar haar nieuwe verblijfplaats bracht, maar al snel kreeg zij door dat er iets niet klopte. Haar paspoort werd ingenomen en ze moest aan het werk: niet als huishoudelijk hulp, maar als sekswerker. Maria werd bovendien geconfronteerd met een oplopende schuld: kosten voor ticket, huisvesting en bemiddeling. Onder druk werd ze gedwongen om seksuele handelingen te verrichten. Hoewel ze probeerde te protesteren, maakten haar uitbuiters duidelijk dat ze geen keuze had. Haar vrijheid werd steeds verder ingeperkt met constante controle. Haar bewegingen werden gevolgd, en ze werd bedreigd met geweld.

Maria sprak nauwelijks Nederlands en beperkt Engels. Communiceren was moeilijk. Schaamte en angst hielden haar gevangen. Vluchten leek geen optie: waar zou ze heen kunnen zonder paspoort, zonder geld, zonder iemand die haar kon helpen? Maria werd bij een politiecontrole aangetroffen op dezelfde locatie als Sandra.



Wanneer slachtoffers, zoals hiervoor geschetst, worden aangetroffen, spelen gemeenten hierin vaak een belangrijke rol. Zij zijn in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk voor preventie, signalering handhaving, veiligheid en zorg. Dit vertaalt zich in vier specifieke rollen waaronder de verantwoordelijkheid voor passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg aan slachtoffers van mensenhandel. In een aantal gevallen zijn niet de gemeenten verantwoordelijk, maar hebben regionale en landelijke organisaties een rol. In praktijk blijkt dat het stelsel om slachtoffers van mensenhandel goed te ondersteunen niet naar behoren te werken en de veilige plek, die voor slachtoffer mensenhandel zo belangrijk is, is lang niet altijd haalbaar.

Naast signalering, opvang en goede zorg speelt het volgende een belangrijke rol: omdat mensenhandel een delict betreft dat moeilijk aan het licht komt, en zodra er gesignaleerd wordt het onduidelijk is wie wat waar meldt, komen signalen van mensenhandel en slachtoffers van mensenhandel op verschillende plekken terecht. Dat vraagt om afstemming en coördinatie. Wat ook voorkomt is dat signalen niet worden afgegeven omdat slachtoffers zichzelf niet als slachtoffer identificeren of omdat zichzelf melden als slachtoffer gevaren met zich meebrengt. Dat kan gaan om geweld, maar ook de angst op gezichtsverlies, of uitzetting. Wat vrijwel altijd voorkomt is dat slachtoffers om welke reden dan ook geen uitzicht zien.

Vanuit al deze redenen en zaken die verder worden toegelicht in deze rapportage, vraagt de opvang van slachtoffers van mensenhandel om een gecoördineerde, zorgvuldige en proactieve aanpak.

Doel en aanleiding van het onderzoek

VNG, CoMensha, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben aan Q-Consult Zorg de opdracht gegeven om een landelijk overzicht te creëren van de huidige opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel (met rechtmatig verblijf). Het doel is om inzicht te geven in het aantal beschikbare plekken, de toegankelijkheid van die plekken en om eventuele knelpunten te identificeren. In dit onderzoek wordt een zo accuraat mogelijke weergave van de praktijk gegeven. De praktijk wijkt op onderdelen af van de theorie en geldende wet- en regelgeving en kent grote verschillen tussen regio's. Het aantal beschikbare plekken dat uit dit onderzoek naar voren komt is de best mogelijke inschatting van de daadwerkelijke opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel. Op basis van door het onderzoek verkregen inzichten is de wens van de opdrachtgever om als opvolging van dit onderzoek, met alle betrokkenen in het veld, gerichte vervolgstappen te bespreken en om deze vervolgens op te pakken. Het oogmerk is om de opvang voor slachtoffers van mensenhandel verder te optimaliseren.

Het rapport start met een beschrijving van het wettelijk kader van de opvang van slachtoffers van mensenhandel en de gehanteerde definities. Begrip van deze context is belangrijk voor duiding van de uitkomsten van het onderzoek. Vervolgens wordt de onderzoeksaanpak beschreven. In hoofdstuk 4 worden de processen die slachtoffers doorlopen van aantreffen (of aanmelden) tot plaatsing, beschreven aan de hand van de casussen van Radek, Amir, Sandra en Maria uit deze inleiding. In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de regie en organisatie rondom de opvang van slachtoffers van mensenhandel en de capaciteit en expertise die nodig is voor de opvang. Het rapport eindigt met conclusies in hoofdstuk 6, waarin onder andere de impact van het systeem op de slachtoffers wordt beschreven, maar waarbij ook de werking van het systeem zelf en de knelpunten daarin worden benoemd. In hoofdstuk 7 worden vanuit het onderzoek opgehaalde verbeteringen aan het systeem beschreven. Centraal in het rapport staat de impact op slachtoffers vanuit de casussen van Radek, Amir, Sandra en Maria, waarmee vanuit persoonlijke verhalen de druk op het systeem wordt geïllustreerd.

2 Opvang voor slachtoffers van mensenhandel: Complex vraagstuk met complexe organisatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de context waarin het veld is georganiseerd, zodat de onderzoeksresultaten beter begrepen kunnen worden. We beginnen met een uitleg over wat mensenhandel precies inhoudt en welke vormen worden onderscheiden. Daarna gaan we in op de wettelijke kaders.

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten¹

Mensenhandel kent verschillende vormen, zoals seksuele uitbuiting (zowel binnenlands als internationaal), arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen. Uit het rapport *Mensenhandel in beeld: fenomeenbeeld 2024* blijkt bijvoorbeeld dat gedwongen huwelijken, illegale adoptie en uitbuiting van draagmoederschap als nieuwe vormen van mensenhandel worden erkend binnen een herziene Europese richtlijn.

De indeling helpt om slachtoffers te identificeren en om hen verder te helpen en naar de juiste opvangplek toe te leiden. Tegelijkertijd is het belangrijk om te realiseren dat er binnen groepen grote verschillen zijn, dat iedere casus anders is en dat er in praktijk daarom altijd oog nodig is voor de individuele situatie van het slachtoffer in een uitbuitingssituatie.



Seksuele uitbuiting

Dit is de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland. In beginsel is geld verdienen met het verrichten van seksuele handelingen niet strafbaar. Sekswork is in Nederland een erkend beroep. Echter, wanneer iemand wordt gedwongen tot sekswork, spreken we van seksuele uitbuiting. In dat geval is geen sprake van het vrijwillig uitoefenen van dit beroep. Sekswork kan zowel legaal als illegaal worden uitgevoerd. Wanneer het legaal wordt uitgevoerd is sprake van een vergunning voor sekswork, afgegeven door de gemeente waarin gewerkt wordt. Als zonder vergunning wordt gewerkt is er sprake van illegaal sekswork. Ook illegaal sekswork kan vrijwillig worden uitgevoerd, al is hier door het ontbreken van een vergunning minder zicht op. Andersom kan legaal sekswork ook gedwongen worden uitgevoerd. Deze combinatie van factoren heeft als resultaat dat seksuele uitbuiting in het kader van mensenhandel moeilijk te traceren is.



Arbeidsuitbuiting

Er is sprake van arbeidsuitbuiting als gedwongen dienstverlening wordt geleverd. Dit betreft alle vormen buiten de seksindustrie, omdat deze valt onder seksuele uitbuiting. Het verschil tussen gedwongen arbeid en gedwongen dienstverlening is dat bij gedwongen arbeid sprake is van een formele werkgever-werknemersrelatie, waar die bij gedwongen dienstverlening informeel is. Het gaat bij arbeidsuitbuiting om arbeidssituaties waar de ene persoon een ander dwingt tot arbeid. Deze dwang wordt overigens niet altijd ervaren door slachtoffer van arbeidsuitbuiting. Aanvullend wordt onderscheid gemaakt in arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel opgenomen in artikel 273f Sr. Arbeidsuitbuiting is niet makkelijk vast te stellen, omdat deze situaties enerzijds een heimelijk karakter hebben en anderzijds soms in het voordeel van werkgever én werkenden zijn. Het betreft een ernstig misdrijf gericht tegen de persoonlijke vrijheid. Ernstige benadeling betreft de situatie waarin een werkgever arbeidswetten voor loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en/of legaal werk één of meerdere malen in ernstige mate overtreedt: er is dan sprake van een ernstige overtreding van één of meer van deze wetten. Door het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, het heimelijke karakter en dat benadeelden zich niet altijd herkennen als slachtoffer van arbeidsuitbuiting is ook deze groep in het kader van mensenhandel moeilijk te traceren.



Criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting wordt de ene persoon (het slachtoffer) door een ander persoon gedwongen om criminele activiteiten uit te voeren. Door die daad pleegt het slachtoffer van de criminele uitbuiting (degene die gedwongen wordt) ook een strafbaar feit. Degene verricht namelijk een criminele activiteit. Binnen deze groep bestaat er dan ook een dunne scheidslijn tussen slachtofferschap en daderschap. Een slachtoffer van criminele uitbuiting kan zowel als slachtoffer en als dader worden aangemerkt. Vanuit deze dubbele rol is het non-punishment beginsel ontwikkeld; wat inhoudt dat slachtoffers die gedwongen criminele activiteiten hebben verricht hier niet voor bestraft of vervolgd mogen worden.



Gedwongen orgaanverwijdering
Slachtoffers worden gedwongen hun organen af te staan. Over deze groep slachtoffers is in Nederland weinig bekend, omdat er weinig vastgestelde slachtoffers zijn.

Afbeelding 1: De verschillende vormen van mensenhandel

¹ [Wat is mensenhandel? - Het CCV](#)

Omvang van mensenhandel in Nederland is moeilijk vast te stellen

Het is lastig om exact te zeggen hoeveel mensen jaarlijks slachtoffer worden van mensenhandel in Nederland. De *Nationaal Rapporteur Mensenhandel* schat dat het aantal slachtoffers ligt tussen de 5.000 en 7.500 per jaar. Deze cijfers zijn echter geen weerspiegeling van een daadwerkelijke stijging of daling ten opzichte van eerdere jaren. Ze onderstrepen vooral hoe onzichtbaar mensenhandel is en hoe moeilijk het is om een volledig beeld te krijgen van de omvang van mensenhandel in Nederland.

De onzichtbaarheid van mensenhandel is ingebouwd in het systeem

De aangifte- en verklaringsbereidheid onder slachtoffers is laag. Daarnaast speelt het gegeven dat mensenhandel signalen niet voldoende worden opgemerkt. Als ze worden opgemerkt, is het vervolgens de vraag of en waar ze worden gemeld. Hierbij kunnen onwetendheid en handelingsverlegenheid spelen. Het aantal nog niet geïdentificeerde slachtoffers, ook wel het *dark number*, van mensenhandel is dan ook aanzienlijk, zoals omschreven in de alinea over de omvang van mensenhandel.

In artikel 273f Wetboek van Strafrecht is mensenhandel strafbaar gesteld. Uit de EU Richtlijn 2011/36/EU, het Verdrag van Warschau en het Palermo Protocol volgen verplichtingen tot het voorkomen van slachtofferschap, het beschermen van slachtoffers en het vervolgen van verdachten van mensenhandel. Zo is de Nederlandse staat verplicht om effectieve maatregelen te nemen om mensenhandel te voorkomen, onder meer door bewustwording. Daarnaast moet de staat zorgen voor adequate bescherming en ondersteuning van slachtoffers, waaronder veilige opvang, medische en psychologische zorg, juridische bijstand en toegang tot een verblijfsregeling.

Nederland heeft op basis van verschillende internationale verdragen, EU-regelgeving en nationale wetten de verplichting om slachtoffers van mensenhandel op te vangen en te beschermen

Om te beoordelen onder welke regeling een slachtoffer valt, is een eerste onderscheid het hebben van een rechtmatig verblijf (zie tabel 1). De verblijfsstatus van een slachtoffer bepaalt vanuit welke wettelijke regeling ze hulp kunnen krijgen. Daarbij zijn er twee groepen:

- Slachtoffers met een rechtmatig verblijf. Hieronder vallen slachtoffers met een Nederlandse nationaliteit of slachtoffers met een verblijfsrecht in Nederland (EU-burgers of slachtoffers met een B8 verblijfsvergunning).
- Het slachtoffer komt van buiten de EU, de zogenoemde 'Derdelanders', of EU-burgers zonder rechtmatig verblijf.

	Volwassen slachtoffers NL/EU	Minderjarige slachtoffers NL/EU
	Wmo	Jeugdwet
Slachtoffers met rechtmatig verblijf	Uitvoering door gemeenten	Uitvoering door gemeenten
Slachtoffers zonder rechtmatig verblijf	EU-Richtlijn Mensenhandel Uitvoering door het Rijk	
Slachtoffers met rechtmatig verblijf in bedenktijd	EU-Richtlijn Mensenhandel Uitvoering door het Rijk	

Tabel 1: Wettelijke verantwoordelijkheden

In Nederland is de opvang van slachtoffers van mensenhandel met de Nederlandse nationaliteit en EU-burgers of daaraan gelijkgesteld, belegd bij gemeenten. Gemeenten hebben een rol als bij de

aanpak van mensenhandel als beleidsmaker, als signalerende, als deel van de integrale aanpak en als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers. De wettelijke grondslag ligt binnen de Wmo en de Jeugdwet. Daarmee hebben gemeenten een essentieel aandeel in het organiseren en inkopen van genoeg én geschikte opvang voor slachtoffers.

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning Wmo | Volwassen slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit hebben recht op opvang en verblijf vanuit de Wmo en zijn daarmee aangewezen op de gemeenten. Slachtoffers vanuit de Europese Unie (slachtoffers met rechtmatig verblijf) hebben hetzelfde recht op zorg en opvang als Nederlandse slachtoffers⁵. Weliswaar worden slachtoffers van mensenhandel niet expliciet genoemd in de Wmo, maar dat geldt eveneens voor andere bijzondere groepen. De gemeente moet algemene en maatwerkvoorzieningen bieden voor hen die dat nodig hebben, inclusief beschermd wonen en opvang.² Zodra slachtoffers in de B8-procedure zitten, na afloop van de bedenktijd, komen ze in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning en kunnen zij aanspraak maken op ondersteuning vanuit de Wmo.
- Jeugdwet | Minderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit, of met rechtmatig verblijf, hebben recht op opvang en hulpverlening vanuit de Jeugdwet.
- Zorgverzekeringswet | Slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit kunnen ook aanspraak maken op de zorgverzekeringswet, bijvoorbeeld wanneer (aanvullende) behandeling nodig is.
- Vreemdelingenwet en Dublinindicatie | *'Nederland is vanuit nationale en internationale wetgeving verplicht tot het beschermen van slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsstatus. Deze verplichting krijgt vorm in de verblijfsregeling mensenhandel, een regeling voor niet-Nederlandse vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die is vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000. De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze bescherming en heeft daarmee zicht op een deel van de buitenlandse slachtoffers van mensenhandel.'*³ In aanvulling op deze wet is sinds 2019 ook de zogenoemde Dublinindicatie van toepassing. *'Wanneer vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen al in een andere lidstaat (aangesloten bij de Dublinverordening van 20138) asiel hebben aangevraagd of een visum hebben gekregen is er sprake van een zogeheten Dublinindicatie. In dat geval kan Nederland dat land een verzoek tot overdragen van de vreemdeling indienen: een Dublinclaim. Als dat door de andere lidstaat wordt geaccepteerd zal niet Nederland, maar het andere betreffende land de asielaanvraag in behandeling nemen.'*⁴ In dat laatste geval is het slachtoffer aangewezen op hulp in dat land en kan dus niet in Nederland terecht. Als er sprake is van een Dublinindicatie heeft het slachtoffer 30 dagen bedenktijd om aangifte te doen van mensenhandel, waar de bedenktijd 90 dagen is indien er geen sprake is van een Dublinindicatie. Wanneer er aangifte gedaan wordt krijgt het slachtoffer in beginsel een B8-verblijfsvergunning voor één jaar en kan met steeds één jaar worden verlengd. Voor slachtoffers die niet in staat zijn aangifte te doen of mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld door beperkingen of ernstige bedreiging, is er het 'schrijnend pad'. Op grond van het schrijnend pad kunnen slachtoffers een aanvraag indienen voor verblijf op tijdelijke humanitaire gronden. Bij het schrijnend pad duurt het verblijf maximaal één jaar en kan het verblijf niet verlengd worden.

Ondanks jarenlange inspanningen zijn er hardnekkige knelpunten in het systeem en de capaciteit van de opvang van slachtoffers van mensenhandel

⁵ Kompas aanpak Mensenhandel, VNG ([Home | Kompas / Aanpak mensenhandel](#))

⁶ [Vreemdelingencirculaire 2000 \(B\)](#)

⁷ [CoMensha](#)

² Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel; rapport commissie Lenferink (april 2015).

³ Pagina 43, Slachtoffers mensenhandel 2016-2020

⁴ Pagina 24, Slachtoffers mensenhandel 2016 -2020

Het resultaat voor de slachtoffers van mensenhandel blijft achter bij de inspanningen. De praktijk laat zien dat opvangplekken nog altijd onvoldoende beschikbaar of niet geschikt zijn vanuit kwaliteit en/of veiligheid. Het resultaat is dat slachtoffers tussen wal en schip vallen en dat samenwerking tussen instanties moeizaam kan verlopen. Het gaat daarbij niet alleen om fysieke opvang, maar ook om toegang tot zorg, bescherming en passende begeleiding. Onder passende begeleiding wordt in dit onderzoek kwalitatief goede en veilig opvang verstaan. In deze opvang zijn verschillende vormen van ondersteuning beschikbaar. In Hoofdstuk 3 wordt de definitie van 'Passende opvang' verder toegelicht.

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. In diverse rapporten – waaronder die van de commissie Lenferink – zijn aanbevelingen gedaan voor verbeteringen. Ook organisaties zoals CoMensha, de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Bureau Beke en de Slachtoffermonitor Mensenhandel hebben herhaaldelijk aanzienlijke knelpunten in het systeem van eerste opvang signaleerd. Naar aanleiding van deze signalen wordt vanuit het actieplan Samen tegen Mensenhandel op verschillende vlakken verbetering ingezet. Sinds de uitvoering van het actieplan zijn er stappen gezet, zoals de lancering van bewustwordingscampagnes die bijdragen aan het beter herkennen van signalen van mensenhandel, de ontwikkeling en uitvoering van trainingen voor professionals in verschillende sectoren en de versterking van netwerken en samenwerkingsverbanden tussen betrokken partijen.

3 Beschrijving van de aanpak van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak van het onderzoek. We beschrijven de gehanteerde definitie van opvang, de gevolgde methodiek en de complexiteiten die we gaandeweg het onderzoek zijn tegengekomen.

Een definitie van opvang geeft richting binnen het systeem

Onder opvang verstaan we in dit onderzoek: *'Een kwalitatief goede en veilige opvang waarbij een combinatie van fysieke, psychologische, sociale en juridische ondersteuning wordt geboden, afhankelijk van wat het slachtoffer nodig heeft.'*

In de Wmo staat geen definitie van passende opvangplek voor slachtoffers van mensenhandel beschreven. Bovenstaande definitie is tot stand gekomen op basis van input van professionals uit het veld. Deze definitie onderstreept dat de complexe en vaak traumatische ervaringen van slachtoffers, zoals beschreven in de inleiding, naast een plek vragen om deskundige begeleiding en een veilige omgeving. Vanuit die situatie kan gewerkt worden aan een meer permanente oplossing. Tijdens het onderzoek is door betrokkenen uit het veld herhaaldelijk benadrukt dat voldoende aanwezigheid van specifieke expertise cruciaal is om slachtoffers verder te helpen. In de praktijk blijkt dat deze expertise lang niet altijd aanwezig is. Zo ontbreken bij hotelplaatsingen de zorgprofessionals, waardoor veiligheid en kwaliteit van de plek onvoldoende zijn. Op andere locatie zijn wel zorgprofessionals aanwezig, maar niet altijd met de juiste expertise gericht op slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld wanneer een slachtoffer in de maatschappelijke opvang is geplaatst. Volgens de definitie is een plek meer dan een bed in een kamer.

Het onderzoek was gericht op landelijke, regionale en lokale activiteiten binnen het systeem

Vanwege de complexiteit en versnippering van het veld is voor het onderzoek gekozen voor een gestructureerde en gefaseerde werkwijze. Informatie is verzameld op drie niveaus, namelijk landelijk, regionaal en lokaal en er zijn methoden gebruikt die hieronder schematisch zijn weergegeven.



Afbeelding 2: de methode van het onderzoek

Om een representatief beeld van opvangcapaciteit te krijgen, is gestart met een kwantitatieve uitvraag, gevolgd door kwalitatieve gesprekken en regionale toetsing, conform de geschetste methode.

- **Bestaande documentatie en rapporten** zijn verzameld en methodisch doorgenomen. Hierdoor kon een eerste beeld worden geschetst van de slachtoffers, het veld en het systeem. Eerder genoemde rapportages vanuit voorgaande onderzoeken gaven ook al richting aan gesignaleerde knelpunten.
- **Vragenlijsten** hebben we uitgezet vanuit de drie beschreven niveaus, lokaal, regionaal en landelijk. Daarbij zijn de volgende partijen benaderd en herhaaldelijk gestimuleerd om te reageren, waarmee de uiteindelijke respons een breed landelijk beeld schetst:

- Centrumgemeenten (respons: 72%)
- Regionale zorgcoördinatoren (respons: 77%)
- Opvanglocaties voor slachtoffers (respons: 100%)
- **Individuele gesprekken** hebben we gevoerd met landelijke, regionale en lokale organisaties. De interviews boden verdieping bij de uitkomsten van de vragenlijsten en gaven ook inzichten vanuit de verschillende verantwoordelijkheden. Door betrokkenen zijn regelmatig andere partijen genoemd met een rol in het veld, welke door de onderzoekers vervolgens zijn benaderd en ook geïnterviewd. Daarmee is uiteindelijk een brede betrokkenheid van het veld in het onderzoek gerealiseerd.
- **Regionale bijeenkomsten** dienden enerzijds als momenten om de uitkomsten vanuit de vragenlijsten te toetsen. Anderzijds is nieuwe aanvullende informatie opgehaald en betrokkenen in de regio vertelden op basis van casuïstiek over hoe de opvang van slachtoffers van mensenhandel momenteel is georganiseerd. Vanuit de hen aangereikte knelpunten werd ook over mogelijke oplossingen gesproken.

Door middel van voorgaande stappen is de opvang in kaart gebracht, zowel de werking van het systeem, toeleiding van slachtoffers, de coördinatie en de beschikbaarheid van capaciteit. Deze schets gaf een voorlopige analyse die vervolgens is besproken met de stuurgroep en de klankbordgroep. Tijdens deze eerste afstemming zijn nog meer vragenlijsten ingezonden en zijn er nog regionale bijeenkomsten georganiseerd, waarmee deze eerste toets ondersteunend was aan het onderzoeksproces en inhoudelijke aandachtspunten werden meegegeven of benadrukt.

Het onderzoek is methodisch aangevlogen. Het was daarmee geen lineair proces, maar een zoektocht met vertakkingen en extra zijpaden

De complexiteit van het veld werd lopende het onderzoek steeds meer duidelijk. Er kwamen aspecten naar voren die verder zijn onderzocht en die hielpen bij het verder identificeren van de knelpunten. Onze zoektocht is illustratief voor de knelpunten die slachtoffers ervaren en waar zorgverleners mee worden geconfronteerd bij het vinden van een passende opvangplek. Vier knelpunten lichten we eruit:



Gebrek aan uniformiteit | De regio's zijn niet identiek vastgelegd voor heel Nederland. In de praktijk start samenwerking met de vraag wat wordt verstaan onder een regio? Welke partijen zijn er per regio betrokken en op welke wijze wordt samengewerkt? Welke mogelijkheden heeft de regio vervolgens praktisch gezien om opvang voor slachtoffers van mensenhandel te organiseren? Het onderzoek toont aan dat dit verschilt per regio. Enerzijds zijn oplossingen gericht op wat nodig is in een regio en anderzijds geeft het de versnippering in het zorglandschap weer. Vanuit de slachtoffers gedacht is het door het gebrek aan uniformiteit bepalend in welke regio je als slachtoffer wordt gevonden, welke kans je hebt in de toeleiding naar zorg. Dit verschil is niet wenselijk.



Verantwoordelijkheid nemen | Aanvullend op het voorgaande aspect zijn er ook verschillen geconstateerd tussen gemeenten. Terwijl sommige gemeenten mensenhandel als een prioriteit zien, hun verantwoordelijkheid nemen en actief beleid voeren, krijgt het onderwerp elders minder aandacht. Net als het eerste aspect draagt ook het verschil in aandacht vanuit gemeenten bij aan versnippering van het systeem. Mede daardoor kunnen slachtoffers niet overal op dezelfde ondersteuning rekenen. Dat geeft een ongelijkheid in de kans van slachtoffers op toeleiding naar een passende opvang.



Dark number | Het feit dat mensenhandel een delict betreft met een groot *dark number* waarbij sprake is van een groot aantal nog niet geïdentificeerde slachtoffers, maakt het ingewikkeld om de vraag vanuit de slachtoffers goed in kaart te brengen. Verschillende rapportages geven aan dat niet alle slachtoffers in beeld zijn en dat zij

zichzelf ook niet altijd als slachtoffer zien. Ook wanneer een slachtoffer zichzelf niet als een slachtoffer ziet, kan hij/zij aangifte van mensenhandel doen. Daarbij heeft een deel van de slachtoffers behoefte aan opvang en een deel niet. Het is lastig op lokaal en regionaal niveau om een goede inschatting te maken van de behoefte naar opvangplekken van mensenhandel. De aanname is dat wanneer signalering en aanmelding meer worden gestimuleerd de behoefte aan opvangplekken in een bepaalde regio ook zal toenemen.



Beperkt beschikbare informatie en mandaat | Door de verschillende betrokkenen, onder andere zorgcoördinatoren, aandachtfunctionarissen en zorgaanbieders wordt beperkt bijgehouden hoeveel slachtoffers van mensenhandel per regio worden geïdentificeerd, toegeleid en opgevangen. In dit onderzoek, en dat wordt bevestigd vanuit andere rapporten, is daarom onvoldoende inzichtelijk hoeveel mensen er periodiek geplaatst worden op de beschikbare plekken. Zowel de betrokkenen in het veld als beleidsmakers en beslissers hebben daardoor onvoldoende zicht op de werking van de opvang van slachtoffers van mensenhandel en wat daar verder in nodig is. Daarnaast heeft geen van de vele betrokkenen in het proces voldoende mandaat. Doordat zowel informatie als mandaat beperkt zijn is er weinig inzicht en verloopt het proces niet soepel.

4 Een complex en versnipperd opvanglandschap: zoeken naar ruimte

De hiervoor op hoofdlijnen beschreven wettelijke verantwoordelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel in Nederland, is complex en versnipperd georganiseerd. De wettelijke kaders (zie Hoofdstuk 2) verschillen per nationaliteit van het slachtoffer, wat leidt tot variatie in toegang tot opvang en ondersteuning. Daardoorheen spelen nog regionale verschillen, zowel in organisatie als in de beschikbaarheid van opvangplekken. In dit hoofdstuk nemen wij de stroomdiagrammen als uitgangspunt. Deze beschrijven vanuit het slachtoffer de stappen die in het veld worden genomen om uiteindelijk de juiste zorg te kunnen ontvangen.

De complexiteit van de slachtofferroute

In dit hoofdstuk zijn visualisaties van de slachtofferroute opgenomen. In stroomdiagrammen is visueel weergegeven wat de stappen zijn tussen het eerste moment waarop een slachtoffer in beeld komt en het plaatsen van een slachtoffer op een passende opvangplek met gewenste ondersteuning of op een ad hoc plaatsing. Het voorgaande beschrijft dat toeleiding en plaatsing van een slachtoffer afhankelijk is van verschillende variabelen: nationaliteit, type slachtofferschap, aanwezigheid van contra-indicaties, aanwezigheid van multi-problematiek, beschikbaarheid van een passende opvanglocatie in de regio en de organisatie (zowel lokaal en regionaal). Een aanvullend risico is dat gedurende het proces bij elke stap het slachtoffer uit beeld verdwijnt, omdat het of té lang duurt, of risico's worden gezien of andere persoonlijke motieven. In Hoofdstuk 4 wordt het versnipperde landschap verder zichtbaar gemaakt.

Het proces welke slachtoffers zoals Radek, Sandra, Amir en Maria doorlopen

Het complexe en versnipperde opvanglandschap maakt dat het voor slachtoffers zoals Radek, Sandra, Amir en Maria lastig is om snel de juiste opvang en hulp te krijgen. In theorie zou het proces van aantreffen tot het plaatsen van een slachtoffer een uniform en duidelijk proces moeten zijn, maar de praktijk blijkt ingewikkelder. Sandra en Maria doorlopen een volledig ander proces, omdat Sandra de Nederlandse nationaliteit heeft en Maria van buiten de EU afkomstig is.

Casus: Maria's verhaal – van beloften naar uitbuiting

Maria groeide dus op in Zuid-Amerika en kwam via een advertentie op sociale media in Nederland. Zogenaamd als huishoudelijke hulp, maar uiteindelijk werd zij in Nederland tot betaald sekswerk gedwongen. Ze werd bedreigd met geweld. Maria spreekt nauwelijks Nederlands en beperkt Engels. Communiceren is daarom moeilijk. Maria werd aangetroffen op dezelfde locatie als Sandra. Maria spreekt eerst met de politie en wordt door hen verder begeleid. Maria heeft geen paspoort om aan te tonen waar ze vandaan komt. De vragen vindt zij ingewikkeld, vooral omdat haar Engels onvoldoende is. Zij heeft ook geen enkel idee wat er nu gaat gebeuren. De professional probeert dat uit te leggen in het Engels, maar vindt het ook lastig om alles uit te kunnen leggen.

Het proces zoals het bedoeld is

De situatie van Sandra was dus gesignaleerd en zij is uiteindelijk door de politie gevonden. Hieronder staat een vereenvoudigde procesbeschrijving. Het proces is op de volgende pagina's in detail verder uitgewerkt.



Afbeelding 3: het proces op hoofdlijnen

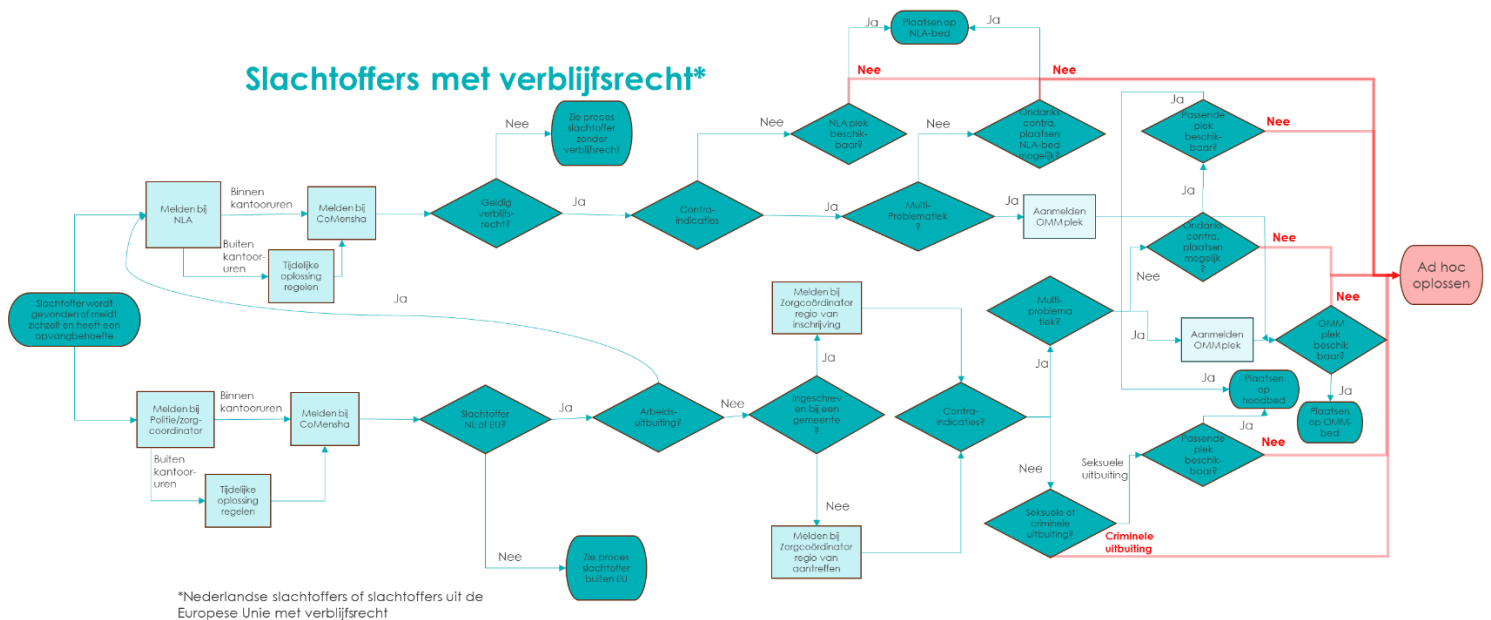
Sandra komt verschillende professionals tegen die haar allemaal vragen gaan stellen. Overigens met goede bedoelingen omdat door vragen te stellen een goede inschatting gemaakt kan worden van de zorgbehoefte. Dat is nodig om Sandra naar de juiste plek toe te kunnen leiden. Het is wel goed om te realiseren dat het vaak gaat om persoonlijke vragen die worden gesteld aan een slachtoffer die nog geen veilig gevoel heeft op dat moment. Het proces gaat in het kort als volgt:

- Een professional of burger herkent signalen die kunnen duiden op mensenhandel. Vaak zijn dit medewerkers van de politie, NLA, KMar, zorginstellingen, opvanglocaties, gemeenten of hulporganisaties. Mogelijke slachtoffers worden gemeld bij de politie, de regionale zorgcoördinator of de NLA. In sommige gevallen blijkt iemand die al ergens in zorg is of opgevangen wordt slachtoffer te zijn van mensenhandel.
- De signalerende partij neemt contact op met een deskundige instantie, zoals de politie, AVIM, CoMensha of een regionaal zorgcoördinatiepunt mensenhandel.
- Onderzocht wordt of er daadwerkelijk sprake is van mensenhandel. De eerste inschatting is vaak gericht op veiligheid, acute opvangbehoefte en juridische status.
- Als er sprake is van direct gevaar of een kwetsbare situatie, wordt het slachtoffer direct ondergebracht in een crisisopvang of een beschermde opvangvoorziening.
- Zodra het slachtoffer als zodanig is geïdentificeerd, wordt deze geregistreerd bij de voor de opvang verantwoordelijke partij.
- Afhankelijk van de situatie kan het slachtoffer:
 - Een reflectieperiode van maximaal 3 maanden krijgen (voor rust en beraad) wanneer zij geen verblijfsrecht in Nederland hebben. Slachtoffers met verblijfsrecht hebben in principe onbeperkte bedenktijd om aangifte te kunnen doen.
 - Opvang en hulpverlening ontvangen.
 - In aanmerking komen voor verblijfsrecht (voor derdelanders), afhankelijk van medewerking aan het strafproces of de kwetsbaarheid van het slachtoffer (bijvoorbeeld bij minderjarigen of slachtoffers in een afhankelijkheidsrelatie).
- Het slachtoffer komt in aanmerking voor langdurige opvang en krijgt juridische, psychologische en medische hulp. Het slachtoffer krijgt soms ook hulp bij werk, inkomen en vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst.

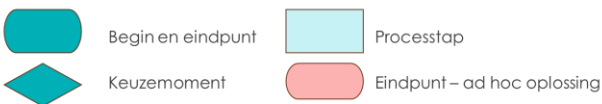
Het veel complexere proces dat slachtoffers (en betrokkenen) daadwerkelijk doorlopen

In de praktijk is het voor slachtoffers van mensenhandel vaak lastig om toegang te krijgen tot passende opvang en de juiste hulp. In onderstaand schema is weergegeven hoe dit proces er in werkelijkheid uitziet. Het liggende  symbool geeft een keuze aan in het proces. Deze keuze is bepalend om het slachtoffer naar de juiste plek toe te leiden. Zoals hiervoor is aangegeven komt deze keuze grotendeels tot stand door het stellen van vragen aan het slachtoffer. Dat is een zorgvuldig proces waarin het slachtoffer op zijn of haar gemak gesteld moet worden, omdat vragen gaan over heel persoonlijke omstandigheden. Tijdens het onderzoek is door betrokken zorgverleners aangegeven dat ieder keuzemoment dan ook een risico meebrengt op het afhaken van het slachtoffer. Voor hen is het lang niet altijd duidelijk bij wie ze terecht kunnen voor ondersteuning. Bovendien verschilt het proces dat zij doorlopen sterk, afhankelijk van hun nationaliteit. Deze processen geven een modelmatige weergave van de praktijk. Door de sterke verschillen tussen regio's en omdat het proces vaak grillig verloopt is een exacte reconstructie niet mogelijk.

Slachtoffers met verblijfsrecht*



Legenda



Afbeelding 4: het proces dat slachtoffers met verblijfsrecht doorlopen richting eerste (nood-) opvang

In voorgaande afbeelding is het proces dat slachtoffers afkomstig uit Nederland of een ander EU-land doorlopen weergegeven. Zoals vermeld zijn alle ruitvormen in het proces keuzemomenten, waarbij een professional een inschatting van de situatie moet maken. Zoals eerder vermeld zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van de eerste opvang voor Nederlandse slachtoffers en EU-burgers. Doordat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de eerste opvang zijn er verschillende processen ontstaan in verschillende regio's. Het bovenstaande proces zal, als we uitgaan van 43 centrumgemeenten Wmo, op evenveel manieren worden vormgegeven.

Gemeenten hebben een eerste verantwoordelijkheid voor slachtoffers uit Nederlands en EU-landen

Indien een slachtoffer van mensenhandel uit Nederland of de EU in Nederland op een adres staat ingeschreven is de gemeente waar het slachtoffer staat ingeschreven verantwoordelijk voor de opvang van het slachtoffer. De regionale zorgcoördinator van de regio waar deze gemeente onder valt wordt dan ingeschakeld. Op het moment dat een slachtoffer niet in Nederland op een adres ingeschreven staat is de gemeente waar het slachtoffer wordt aangetroffen verantwoordelijk voor de opvang. Als dit het geval is wordt de regionale zorgcoördinator van de regio waar deze gemeente onder valt ingeschakeld.

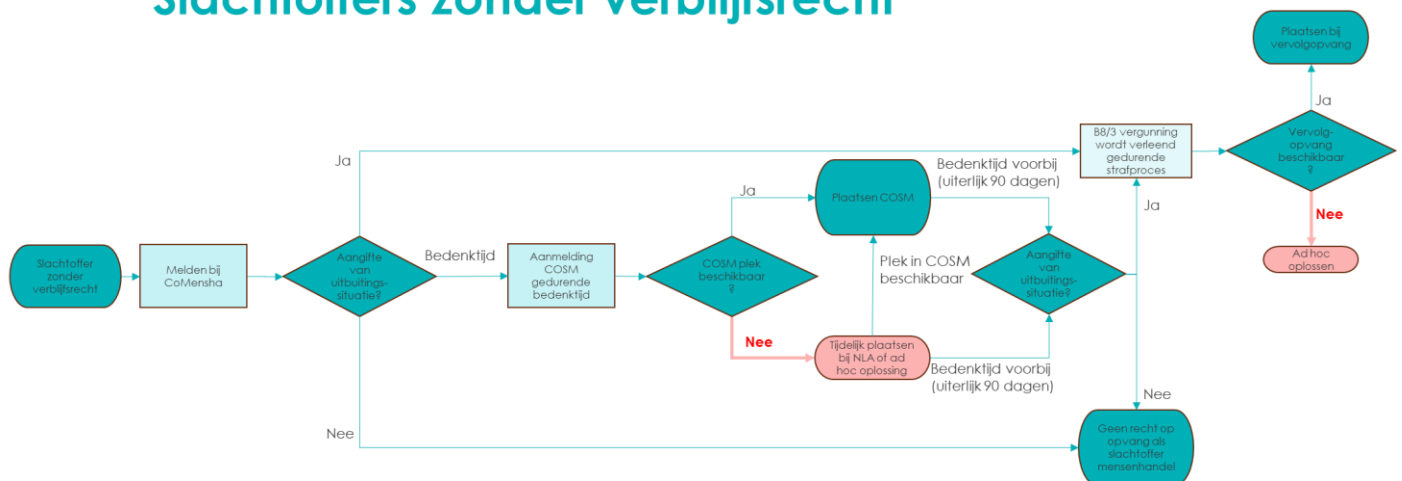
Bij plaatsing van slachtoffers hebben verschillende partijen bevoegdheden

Het plaatsen van slachtoffers is afhankelijk van de nationaliteit en het 'type' slachtofferschap.

- Op landelijk niveau de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en CoMensha plaatsingsbevoegdheid. Zij plaatsen bij opvangorganisaties met NLA, OMM en COSM plekken.
- Op regionaal niveau zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van de opvang. Elke regio heeft hiervoor regionale zorgcoördinatoren en ketenregisseurs, die in overleg met gemeenten en opvangorganisaties op zoek gaan naar passende opvang voor een aangetroffen slachtoffer van mensenhandel met de Nederlandse Nationaliteit of daaraan gelijkgestelde EU-burger.

Voor de zogenoemde 'derdelanders', dus personen van buiten de EU zonder verblijfsrecht geldt een ander proces. Dit proces wordt hieronder aangegeven.

Slachtoffers zonder verblijfsrecht*



*Slachtoffers uit de Europese Unie zonder verblijfsrecht of slachtoffers van buiten de Europese Unie

Legenda



Afbeelding 5: het proces dat slachtoffers zonder verblijfsrecht doorlopen

De opvang van slachtoffers kent grote regionale verschillen

In beide voorbeelden zijn er regionale verschillen, maar deze spelen het meest binnen het verhaal van Sandra, omdat zij afhankelijk is hoe de opvang is georganiseerd binnen de Wmo. Daarbij hangt het af van de gemeente waar zij is ingeschreven, of waar zij is aangetroffen. Ieder gemeente heeft daar een eigen verantwoordelijkheid, waarbij de centrumgemeenten (vanuit de Wmo) vaak een centrale rol hebben. Hoe de opvang binnen gemeenten is georganiseerd verschilt daarmee per gemeente en ook per regio. Daarbij heeft niet iedere gemeente een eigen opvang nodig, daarvoor is het aantal slachtoffers te laag. Echter is het ook niet zo, dat iedere centrumgemeente een opvang heeft speciaal gericht op slachtoffers van mensenhandel. Regionale zorgcoördinatoren hebben per regio weliswaar dezelfde opdracht, maar hun werkveld en waar zij een passende plek moeten zoeken kent grote verschillen. De partners waarmee zij samenwerken verschilt mede omdat het aanbod per regio verschilt en zij regelmatig buiten de hun bekende regio verder moeten zoeken.

Binnen de Wmo zijn er geen uniforme werkprocessen of (samenwerkings)afspraken, er is weinig regie over het gehele proces en hoe gemeenten capaciteit (inclusief zorg) hebben ingekocht is in de praktijk erg verschillend.

Praktijkvoorbeeld uit een regio

"Het hangt echt af van wie je treft. In sommige gevallen lukt het snel om iemand ergens onder te brengen, maar op andere momenten bel ik vijf gemeenten zonder resultaat. En soms weet ik niet eens wie ik moet bellen."

— Regionaal zorgcoördinator (geanonimiseerd)

Bureau Beke wijst op een versnipperd werkveld en onduidelijkheid over meldroutes van slachtoffers. De versnippering in het werkveld mensenhandel zorgt voor problemen met het meldproces van signalen van (vermoedelijk) slachtofferschap van mensenhandel naar CoMensha. Dit bemoeilijkt een effectieve samenwerking en coördinatie tussen betrokken partijen. De VNG benadrukt dat variërende gemeentelijke beleidsmaatregelen en toezicht op sekswork de bestrijding van mensenhandel compliceren. Dit leidt tot inconsistenties in de aanpak en bemoeilijkt het verkrijgen van een volledig beeld van slachtoffers en daders. Samenwerking tussen gemeenten, opvanginstellingen en andere betrokken organisaties is van groot belang. De commissie Lenferink benadrukte het belang van uniforme werkwijzen en effectieve informatiedeling tussen gemeenten om slachtoffers consistent en effectief te ondersteunen.

In het proces van plaatsing komen vraagstukken voor over wie welke verantwoordelijkheid heeft, voor welk type slachtoffer er wel of geen plek is en waar die plek dan is en of een slachtoffer van buiten de EU aangifte wil doen tegen de uitbuiters en daarmee een tijdelijke verblijfsvergunning krijgt. Hieronder leggen we nog een aantal specifieke complexiteiten in de organisatie van het opvanglandschap uit.

Geen passende opvang voor slachtoffers van criminele uitbuiting

In Nederland is geen passende opvang voor slachtoffers van criminele uitbuiting ingericht. In theorie kunnen slachtoffers van criminele uitbuiting op COSM- en op OMM-plekken geplaatst worden, maar in de praktijk past dit niet. Hierdoor is er voor slachtoffers als Amir geen passende opvang beschikbaar. Slachtoffers zijn onderdeel geworden van een crimineel netwerk wat hen moeilijk laat gaan. Hierdoor kan plaatsing van slachtoffers van criminele uitbuiting zorgen voor onveiligheid voor andere slachtoffers wanneer zij op een locatie met noodbedden geplaatst worden. Vaak gaat het criminele netwerk op zoek naar het slachtoffer. In de praktijk moet er voor slachtoffers van criminele uitbuiting altijd ad hoc een zo veilig mogelijke oplossing gevonden worden. Slachtoffers hebben zich ook schuldig gemaakt aan criminele activiteiten, waardoor opvang en strafrecht gelijktijdig kunnen spelen. Overigens is deze groep beperkt zichtbaar, wat vermoedelijk te maken heeft met de beschreven complexiteit.

Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) heeft wel een centraal karakter, maar met voorwaarden voor de slachtoffers

Slachtoffers van mensenhandel afkomstig van buiten de EU (slachtoffers zonder rechtmatig verblijf) krijgen een bedenktijd van 90 dagen (30 in het geval van Dublinindicatie, zie hoofdstuk 2) om te besluiten of ze aangifte willen doen tegen hun uitbuiters. Tijdens deze bedenktijd worden de slachtoffers geplaatst op de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM)-plekken, waarvoor CoMensha de plaatsingsbevoegdheid heeft. Wanneer slachtoffers besluiten aangifte te doen, komen ze in aanmerking voor een tijdelijke B8 verblijfsvergunning voor de duur van het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Slachtoffers met een B8 vergunning hebben dezelfde rechtspositie als Nederlandse burgers. In bepaalde situaties kunnen EU-burgers ook een B8 vergunning aanvragen. Dan kunnen zij ook aanspraak op de hier beschreven regeling maken.

Het proces van aantreffen tot opvang kent veel vraagstukken en obstakels

In de geschetste processen zijn verschillende belemmeringen en vraagstukken geschetst. In de figuur hieronder worden nog bijzonderheden door contra-indicaties en multiproblematiek beschreven. Deze kunnen nog van toepassing zijn wanneer een plek beschikbaar lijkt te zijn. Vanwege onderstaande factoren kan dan aan het eind van het proces alsnog sprake zijn van een reden om het slachtoffer niet te kunnen plaatsen.



Contra-indicaties |

die gehanteerd worden door opvangorganisaties voor het opvangen van slachtoffers van mensenhandel bemoeilijken het vinden van een passende plek nog meer.

De meest genoemde contra-indicaties zijn:

- Kampen met verslavingsproblematiek
- Kampen met psychiatrische problemen
- Kampen met een lichtverstandelijke beperking
- Bevinden in een crimineel netwerk
- Minderjarig zijn (< 18 jaar)
- Man zijn
- Transgender zijn
- Kind(eren) hebben
- De Nederlandse taal niet spreken (binnen gemeentelijke opvang)



Multiproblematiek |

Slachtoffers van mensenhandel met complexe problemen op meerdere leefgebieden hebben hiervoor specialistische hulp nodig. Deze hulp kunnen ze op een regulier noodbed niet krijgen.

Daarnaast kunnen ze problemen of gevaar veroorzaken voor andere slachtoffers die op dezelfde locatie opgevangen zijn.

Voor deze slachtoffers zijn er 'Opvang Slachtoffers Mensenhandel Multiproblematiek' (OMM) plekken, waar passende en gespecialiseerde hulp geboden wordt. Voor plaatsing op een OMM plek gelden over het algemeen minder contra-indicaties. Op sommige locaties is het gebruik van verdovende middelen een contra-indicatie en moet een slachtoffer eerst een detox ondergaan.

Voor plaatsing op een OMM plek geldt als criterium dat passende hulp in het voorliggend veld niet beschikbaar is en er is een wachtlijst van enkele maanden. Dit betekent dat een slachtoffer meestal niet direct geplaatst kan worden en er in de tussentijd een ad hoc oplossing gevonden moet worden.

Afbeelding 6: contra-indicaties en multiproblematiek

5 Onvoldoende capaciteit voor opvang van slachtoffers van mensenhandel

Schatting van de omvang van de problematiek

In Nederland zijn er naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers van mensenhandel. Van deze groep zijn er in het afgelopen jaar 868 slachtoffers geregistreerd bij CoMensha die een beroep doen op de opvang.

Te weinig beschikbare opvangplekken

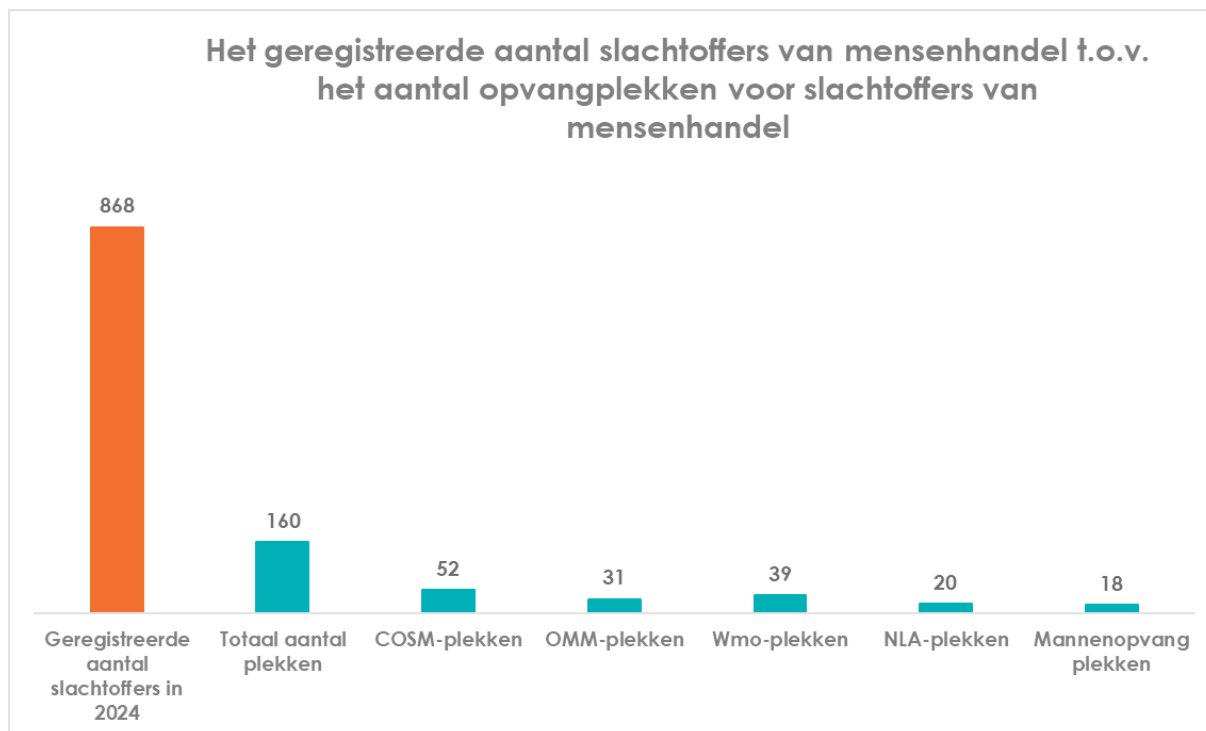
Het aantal opvangplekken dat specifiek bedoeld is voor slachtoffers van mensenhandel bedraagt momenteel 160.

Een groot deel van deze beschikbare plekken is specifiek bestemd voor één of enkele doelgroepen. Voorbeelden hiervan zijn de COSM-plekken en NLA-plekken, die alleen toegankelijk zijn voor specifieke categorieën slachtoffers. Andere slachtoffers van mensenhandel kunnen in principe niet naar deze locaties worden doorverwezen.

De opvangplekken die beschikbaar zijn via de Wmo zijn vrijwel altijd meervoudig gelabeld. Dit betekent dat zij openstaan voor meerdere typen zorgvragen, waardoor deze plekken regelmatig bezet zijn door andere zorgvragers. Hierdoor is de beschikbaarheid voor slachtoffers van mensenhandel niet gegarandeerd.

Daarnaast worden slachtoffers soms opgevangen binnen de algemene vrouwen- of mannenopvang. Deze voorzieningen zijn primair bedoeld voor slachtoffers van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld en zijn niet exclusief gereserveerd voor slachtoffers van mensenhandel. In overleg kunnen slachtoffers van mensenhandel hier incidenteel worden geplaatst.

Tot slot kampt een aantal opvanglocaties met wachtlijsten, waardoor slachtoffers niet altijd direct kunnen worden geplaatst. In onderstaande afbeelding is weergegeven hoeveel specialistische opvanglocaties er zijn en wat voor plekken dit zijn:

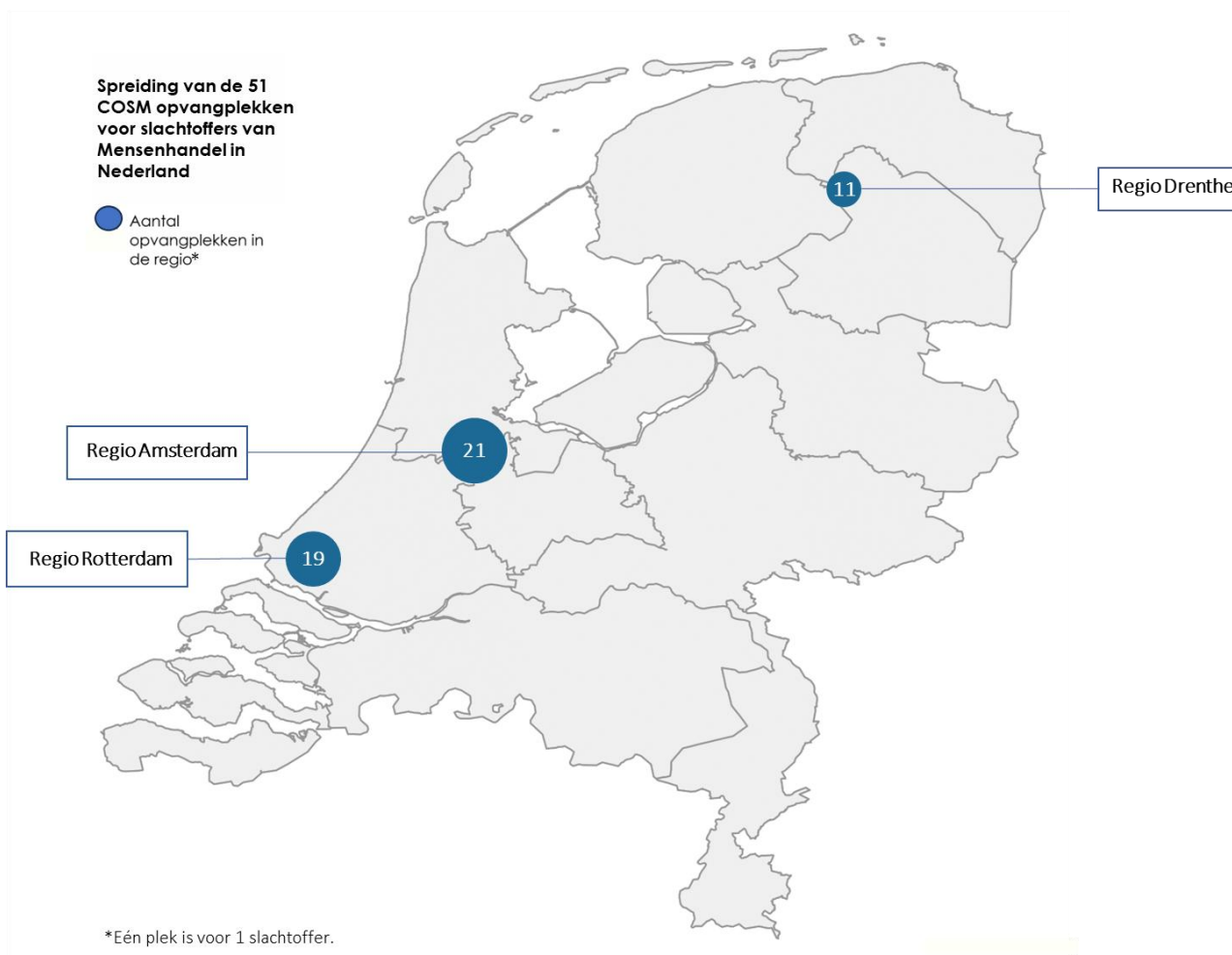


Afbeelding 7: het geregistreerde aantal slachtoffers van mensenhandel ten opzichte van het aantal opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel

De spreiding van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel is ongelijk verdeeld over Nederland

Er is sprake van een concentratie van locaties in de Randstad, terwijl de problematiek in het hele land voorkomt. Hierdoor sluit het huidige aanbod niet goed aan op de geografische spreiding van de vraag.

Spreiding COSM-plekken | De 51 COSM-plekken zijn verdeeld over vier locaties in Nederland, waarbij de grootste locaties in Amsterdam en Rotterdam liggen. Buiten die steden is er één plek in de regio Zuid-Limburg en zijn er enkele plekken in de regio Drenthe. Vanuit het systeem gedacht is het logisch dat deze specifieke plekken gecentraliseerd zijn, maar het gevolg is dat aangetroffen slachtoffers van mensenhandel in veel gevallen ver buiten de regio waar ze zijn aangetroffen, in een voor hen onbekende omgeving worden opgevangen.



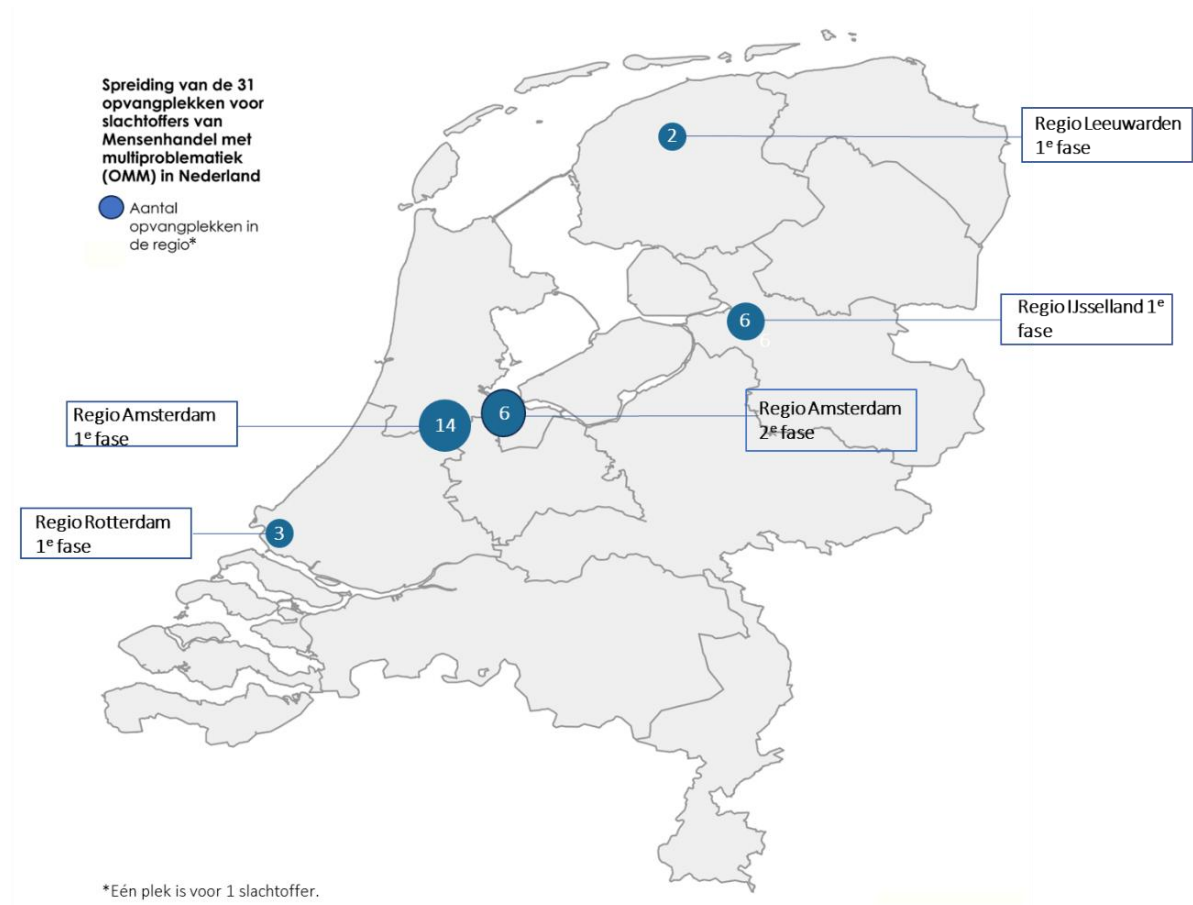
Afbeelding 8: spreiding COSM-plekken in Nederland

In Nederland zijn COSM-plekken als volgt gericht op de verschillende doelgroepen.

Organisatie	Aantal plekken (mannen/vrouwen)
Yadeborg (Vries)	11 plekken voor mannen
Humanitas ESSM (Rotterdam)	19 plekken voor vrouwen
HVO Querido CTM (Amsterdam)	19 plekken voor vrouwen en 2 plekken voor mannen

Spreiding OMM-plekken | De 31 OMM-plekken liggen met name in het westen van Nederland, waarvan veruit de meeste plekken in Amsterdam. Slachtoffers uit andere regio's, die door hun

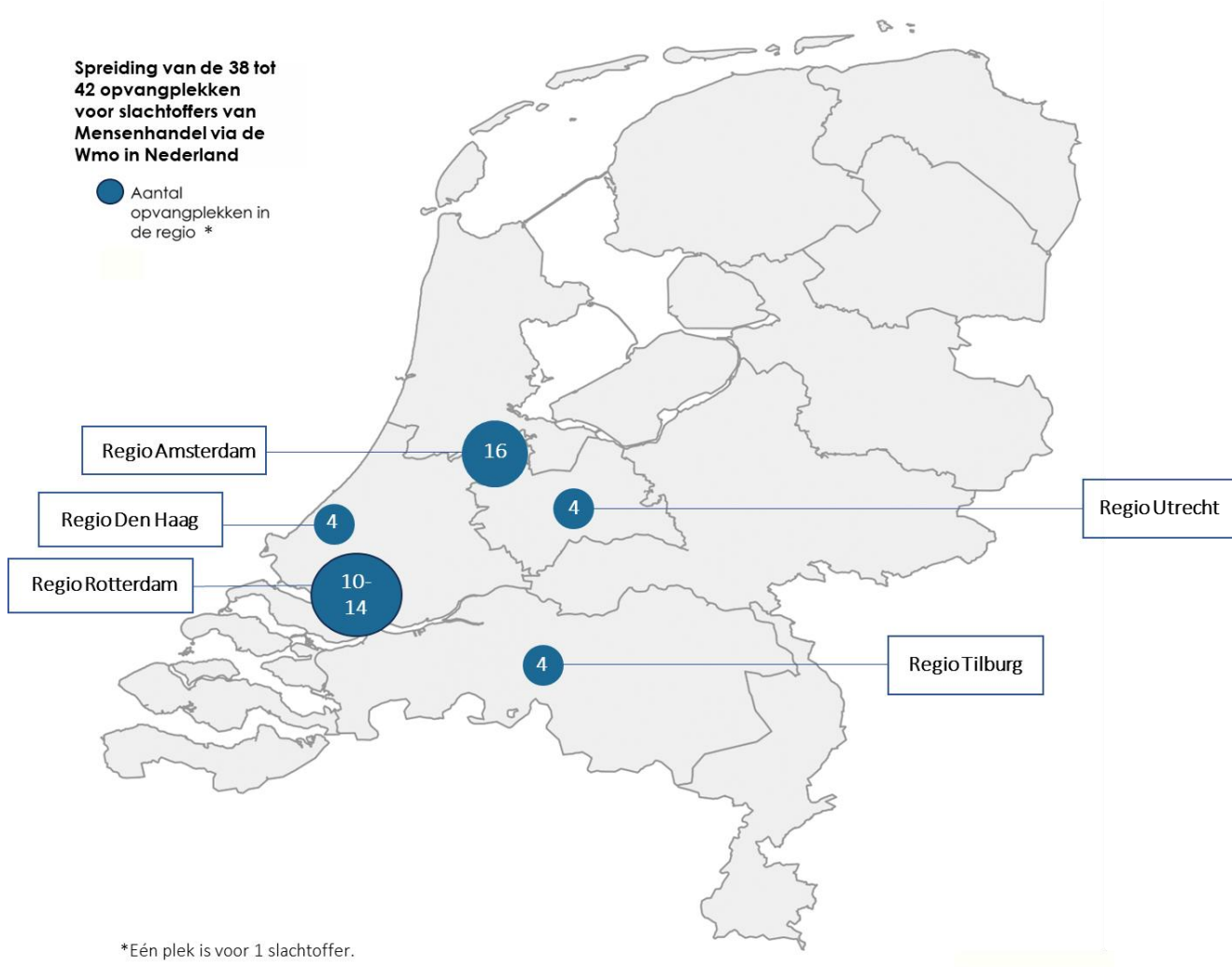
complexe problematiek in aanmerking komen voor een OMM-plek, worden voor plaatsing zeer regelmatig uit de voor hen bekende omgeving gehaald en ergens anders geplaatst. Vanwege de complexe hulpvraag van slachtoffers met multi-problematiek lijkt het logisch dat deze opvang gecentraliseerd is op een aantal locaties.



Afbeelding 9: spreiding OMM-plekken in Nederland

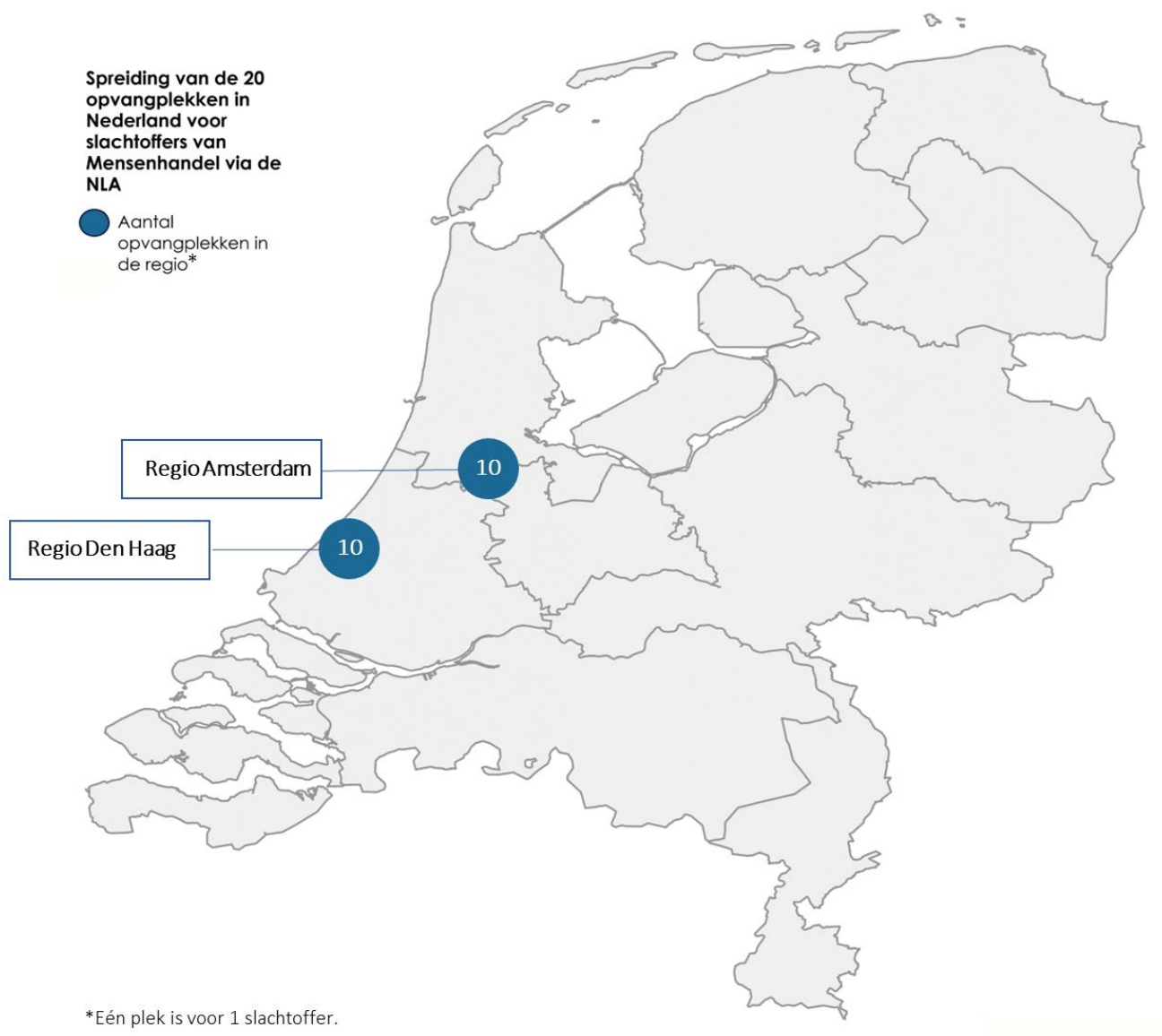
Spreiding Wmo ingekochte specifieke mensenhandelplekken | Binnen het huidige systeem heeft iedere gemeente de verantwoordelijkheid om opvang voor slachtoffers van mensenhandel te organiseren. De onderzoekers hebben niet kunnen constateren dat iedere gemeente opvang heeft geregeld, in welke vorm dan ook. Onderstaande visualisatie laat zien dat in veel regio's geen opvangplekken beschikbaar zijn. Alleen in Tilburg en de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn specifieke opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel beschikbaar. In de regio Rotterdam komen meervoudig gelabelde bedden voor, waar ook andere doelgroepen op geplaatst kunnen worden. Daarom is het aantal beschikbare bedden voor slachtoffers van mensenhandel 10 tot 14, afhankelijk van plaatsingen van andere doelgroepen op deze plekken. Bekend is dat Fier beschikt over specialistische plekken voor onder meer slachtoffers van eengerelateerd geweld en seksuele uitbuiting. Het is onbekend hoeveel van deze plekken beschikbaar zijn voor slachtoffers van seksuele uitbuiting, die daarmee slachtoffer van mensenhandel zijn. Hierdoor is het niet mogelijk om een exact aantal plekken vast te stellen. De inschatting is dat het om 0 tot 25 plekken gaat.

Wat niet zichtbaar is in de afbeelding is dat er wel (kleinere) gemeenten zijn die plekken vergoeden aan zorgaanbieders die opvang verzorgen binnen de centrumgemeenten. Voor de totaal beschikbare capaciteit maakt dit echter geen verschil, omdat geen extra plekken worden gecreëerd.



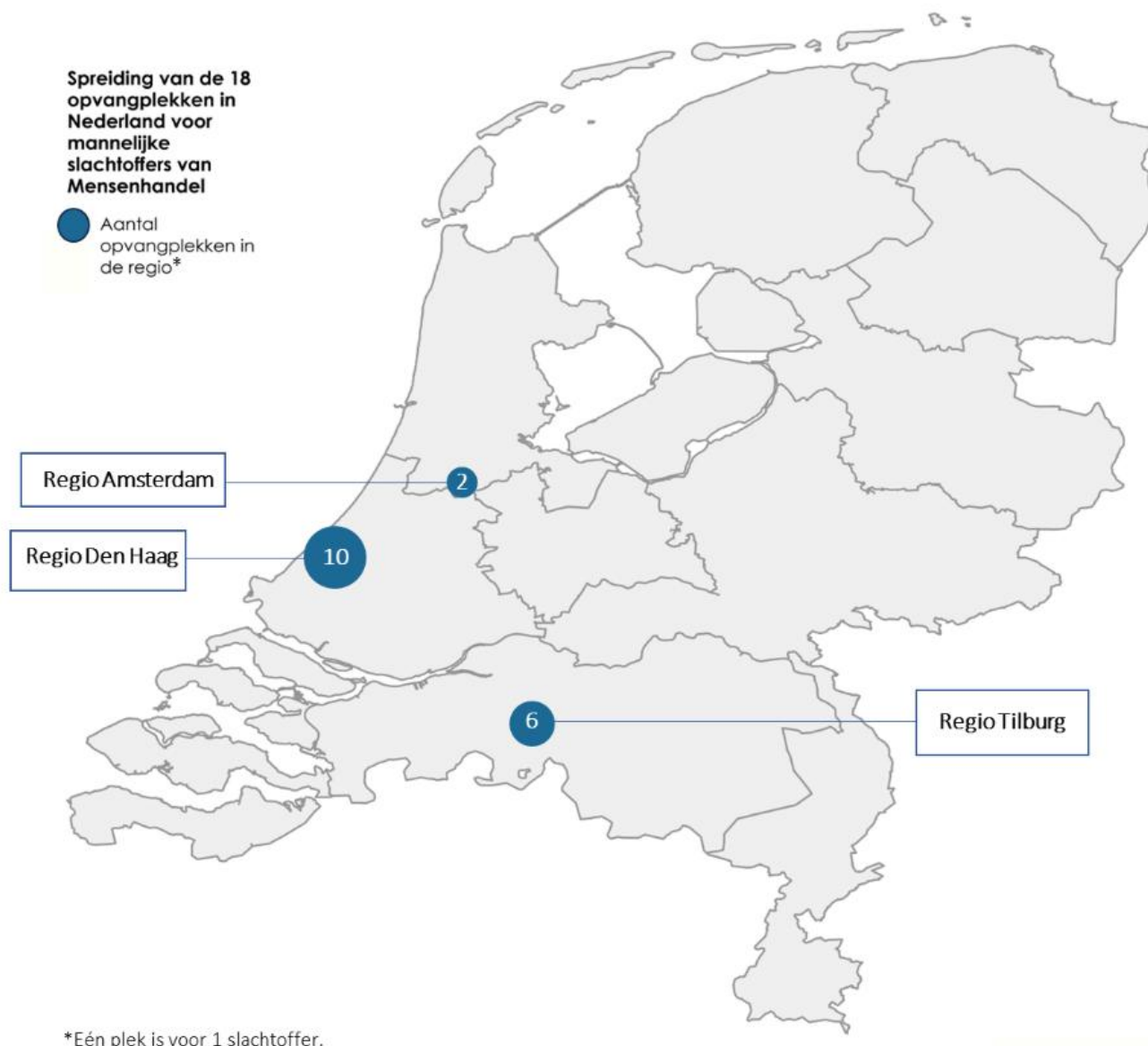
Afbeelding 10: spreiding Wmo-plekken in Nederland

Spreiding NLA-plekken | De NLA-plekken waar slachtoffers van arbeidsuitbuiting geplaatst kunnen worden zijn verdeeld over twee locaties, Den Haag en Amsterdam (zie afbeelding op de volgende pagina). Dit betekent dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting in de regel niet in de omgeving geplaatst kunnen worden waar ze worden aangetroffen. Vanuit het systeem bekeken is het logisch om deze specifieke NLA-plekken te centraliseren op twee locaties.



Afbeelding 11: spreiding NLA-plekken in Nederland

Spreiding plekken mannenopvang | Specifieke opvang voor mannelijke slachtoffers van mensenhandel is slechts op enkele plekken in Nederland beschikbaar. Het aantal plekken is klein, achttien plekken in totaal verdeeld over slechts drie locaties, waar ook slachtoffers van huiselijk geweld worden opgevangen.



Afbeelding 12: spreiding mannenopvangplekken in Nederland

De opvangcapaciteit kent veel toelatingsvoorwaarden

Niet ieder slachtoffer kan zomaar worden toegelaten tot elke beschikbare opvangplek. Vaak zijn er gespecialiseerde plekken die slechts toegankelijk zijn voor specifieke groepen slachtoffers, waardoor sommige slachtoffers niet kunnen worden doorgeleid. Ook komt het voor dat een opvangbed een dubbele bestemming heeft: hetzelfde bed is bestemd voor meerdere doelgroepen. Hierdoor kan het voorkomen dat een opvangplaats formeel beschikbaar lijkt, maar feitelijk niet benut kan worden.

Voor bepaalde doelgroepen, zoals slachtoffers van criminele uitbuiting, ontbreekt specifieke opvang volledig. Daarnaast zijn er groepen slachtoffers die door contra-indicaties (bijvoorbeeld psychische problematiek of verslaving) of multiproblematiek niet passen binnen de toelatingscriteria van bestaande voorzieningen. Voor deze groepen is het aantal beschikbare plekken zeer beperkt of zelfs nihil.

Ook binnen regio's bestaan aanzienlijke verschillen in de organisatie van de opvang en de gehanteerde toelatingscriteria. Dit leidt ertoe dat slachtoffers uiteenlopende soorten hulp ontvangen, afhankelijk van hun locatie en dat de geboden opvang niet altijd passend is bij de individuele behoeften. In sommige gevallen worden slachtoffers uit nood geplaatst op alternatieve plekken.

Op deze ad hoc locaties kan de veiligheid en de noodzakelijke zorg echter onvoldoende gegarandeerd worden.

De Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) schrijft voor dat ook voor slachtoffers van mensenhandel opvang moet worden geregeld. Onderzoek wijst echter uit dat niet iedere gemeente hier daadwerkelijk in voorziet. Dit vergroot de afhankelijkheid van beschikbare opvangplekken elders en bemoeilijkt een snelle en passende opvang.



Ad hoc/alternatieve plekken |

zijn plekken waar slachtoffers van mensenhandel geplaatst worden die niet voldoen aan de definitie van een passende opvangplek die in dit onderzoek gehanteerd wordt. Veel voorkomende alternatieve plekken zijn:

- Vrouwenopvang/opvang voor slachtoffers van Huiselijk Geweld
- Maatschappelijke opvang, waaronder dag- en nachtopvang, waar ook andere doelgroepen, waaronder zelfs mogelijke uitbuiters, komen
- Hotels
- Vakantieparken
- Burgerinitiatieven
- Familieleden

Deze alternatieve plekken zijn volgens de definitie in dit onderzoek niet passend voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel, omdat slachtoffers van mensenhandel vaak specifieke behoeften hebben en een gerichte aanpak. Binnen de Vrouwenopvang is niet de benodigde expertise voor de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel aanwezig, de dag- en nachtopvang zijn redelijk vrij toegankelijk, waardoor slachtoffers daar hun uitbuiters tegen het lijf kunnen lopen. In hotels, op vakantieparken, bij burgerinitiatieven en bij familieleden is helemaal geen zorg aanwezig. In sommige gevallen kan er ambulante begeleiding geboden worden. Ook zijn deze plekken niet veilig, slachtoffers kunnen hier relatief makkelijk gevonden worden door hun uitbuiters. In sommige gevallen zijn de alternatieve plekken voor het slachtoffer zo uitzichtloos dat deze terug gaat naar de uitbuitingssituatie.

Afbeelding 13: ad hoc/alternatieve plekken

6 Conclusie: een falend systeem

Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor opvang van slachtoffers van mensenhandel: een ingewikkelde opgave

Vanwege het feit dat iedere gemeente, op grond van de Wmo, zelf invulling moet geven aan de organisatie van de opvang van slachtoffers van mensenhandel, is het opvanglandschap erg versnipperd. Het relatief lage aantal slachtoffers dat per jaar per gemeente opvang nodig heeft én de complexiteit van de hulpvragen van slachtoffers, maakt het lastig om passende opvang voor deze groep te realiseren. Bovendien is het om deze redenen lastig het kostenefficiënt te doen. Het vraagt specifieke expertise die, zeker voor kleinere gemeenten, ingewikkeld is om zelf te organiseren. Daarnaast is de zorg- en veiligheidsbehoefte per slachtoffer sterk verschillend, waardoor het moeilijk is om op iedere vraag een passend aanbod te realiseren. Dat iedere gemeente verantwoordelijk is voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel betekent niet dat iedere gemeente over een opvanglocatie moet beschikken. De opvang kan in samenwerking met andere gemeenten georganiseerd worden. Ook wanneer meerdere gemeenten samenwerken blijft het lastig om opvang te organiseren.

De regie op het proces van slachtoffers van mensenhandel ontbreekt

Er ontstaan lokale processen en afspraken, doordat de verantwoordelijkheid voor het organiseren van opvang voor slachtoffers van mensenhandel (met de Nederlandse nationaliteit of EU-burgerschap) bij gemeenten ligt. Het feit dat er geen centrale richtlijnen, kaders en/of regie zijn, resulteert in verschillen tussen regio's. Dat maakt het lastig om te plaatsen buiten de regio, terwijl de spreiding van capaciteit aantoont dat juist bovenregionaal plaatsen heel vaak de enige oplossing is. Daarnaast zijn veel verschillende personen en organisaties betrokken bij het organiseren van opvang voor slachtoffers van mensenhandel, waaronder gemeenten, zorgcoördinatoren, ketenregisseurs, politie, NLA, opvangorganisaties, etc. Door deze versnippering en de vele betrokkenen ontbreekt in veel regio's de regie over het gehele proces van het aantreffen van een slachtoffer tot plaatsing. Alle betrokken personen en organisaties spannen zich in om zo goed mogelijke opvang te organiseren, maar duidelijke regie en verantwoordelijkheid ontbreken.

Betrokken professionals organiseren opvang ondanks in plaats van dankzij het systeem

Er zijn diverse rollen toebedeeld aan verschillende betrokkenen in het veld, waaronder aandachtsfunctionarissen bij gemeenten, regionale zorgcoördinatoren en ketenregisseurs. Binnen deze rollen is veel specialistische kennis over het onderwerp mensenhandel aanwezig. Al deze betrokkenen leveren op dagelijkse basis een grote inspanning om passende hulp en opvang te realiseren wanneer een slachtoffer van mensenhandel aangetroffen wordt. Binnen het proces van opvang worstelen deze betrokkenen wel met het huidige versnipperde systeem en het gebrek aan capaciteit. Daarin ondersteunt het systeem hen onvoldoende en vindt plaatsing ook plaats op ongeschikte plekken. Door hun grote betrokkenheid, vasthoudendheid en creativiteit lukt het hen vaak om toch nog onderdak te vinden voor iemand, wat echter lang niet altijd een geschikte plek is met de juiste zorg- en veiligheidsgarantie.

Regionale verschillen zorgen voor gaten in mogelijkheden en kwaliteit van opvang voor slachtoffers van mensenhandel

Er ontstaan lokale verschillen doordat de opvang voor slachtoffers van mensenhandel voor Nederlanders en inwoners van EU-landen via de Wmo bij de gemeenten is belegd. Gemeenten zoeken vaak de samenwerking met elkaar op om opvang te organiseren, wat goed is en past binnen de beleidsvrijheid.

Wel ontstaan er zo verschillen, omdat niet iedere regio gelijk is georganiseerd en niet alle regio's de capaciteit hebben georganiseerd om slachtoffers van mensenhandel zelf op te kunnen vangen. Bovenregionale samenwerking is dan ook nodig en zorgt weer voor nieuwe vraagstukken, met name omdat men elkaar onvoldoende kent en het zorglandschap van de samenwerkende regio onbekend

is voor personen van buiten deze regio. Als gevolg daarvan is het afhankelijk van waar je als slachtoffer wordt aangetroffen, op welke wijze de opvang en hulp voor jou wordt georganiseerd.

Hierdoor zijn er in de praktijk verschillen in de mogelijkheden tot opvang en de kwaliteit van zorg en ondersteuning die toegankelijk is voor het slachtoffer. Dit betekent dat Radek mogelijk betere opvang en hulpverlening krijgt dan Amir en Sandra, terwijl zij allen slachtoffer van mensenhandel zijn. Dit is een onwenselijke situatie die niet bijdraagt aan het vertrouwen in het systeem. Dit kan slachtoffers afschrikken om de toch al moeilijke stap te zetten. Uit het onderzoek blijkt ook dat veel wordt gevraagd van medewerkers in het veld en dat die verantwoordelijkheid op hen drukt.

De capaciteit voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel is onvoldoende

De capaciteit voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel is onvoldoende om het totaal aantal jaarlijkse slachtoffers op te vangen. In dit onderzoek gaan we uit van plekken die specifiek voor slachtoffers van mensenhandel beschikbaar zijn. De beschikbare capaciteit is sterk versnipperd en is deels toegewezen aan specifieke doelgroepen, waardoor plaatsing lang niet altijd mogelijk is. Dit zorgt voor verdringing binnen de toch al beperkte capaciteit. Bovenop de vastgestelde plekken zijn er meervoudig gelabelde plekken, waar slachtoffers van mensenhandel opgevangen kunnen worden, maar waar ook andere doelgroepen dan slachtoffers van mensenhandel geplaatst kunnen worden. Hierdoor zijn deze plekken vaak niet beschikbaar en een groot deel van deze meervoudig gelabelde plekken voldoet niet aan de gehanteerde definitie van passende opvang.

Het hanteren van contra-indicaties voor plaatsing belemmert eveneens de plaatsing van slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers met bepaalde contra-indicaties, zoals een licht verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek, zijn makkelijker te beïnvloeden en lopen meer risico om slachtoffer te worden. Ook ontwikkelen slachtoffers regelmatig een verslaving tijdens de uitbuitingssituatie, wat op het moment dat ze worden aangetroffen een contra-indicatie voor plaatsing is. In het geval van Sandra zorgt dit ervoor dat zij niet geplaatst kan worden, maar op een wachtlijst voor een OMM-plek komt te staan.

Voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld slachtoffers van criminele uitbuiting, is geen enkele opvang beschikbaar. De specifieke doelgroepen en de gehanteerde contra-indicaties bemoeilijken de plaatsing van slachtoffers op een geschikte plek.

Systeem ondersteunt slachtoffers van mensenhandel niet

Voor Radek, Sandra, Amir en Maria draagt de huidige inrichting van het stelsel rondom de opvang van slachtoffers van mensenhandel niet bij aan hun herstel. Hun nationaliteit moet eerst uitgezocht en bevestigd worden, voordat zij het proces gaan doorlopen. Dit zorgt ervoor dat vertraging ontstaat en dat zij niet direct toegang hebben tot de benodigde hulp en opvang. Het proces dat ze volgen is sterk afhankelijk van hun nationaliteit, het type uitbuiting waar zij slachtoffer van zijn geworden en de problematiek die bij hen speelt, wat ervoor zorgt dat vertraging ontstaat en dat zij niet direct toegang hebben tot de benodigde hulp en opvang. Bovendien komen ze door het gebrek aan capaciteit voor opvang, het versnipperde opvanglandschap en regionale verschillen vaak niet direct terecht op een voor hen geschikte plek, met de benodigde hulp en expertise van hulpverleners. Een plek waar ze direct terecht kunnen, waar ze een periode kunnen blijven om tot rust te komen en waar betrokken professionals met de juiste expertise om hen te ondersteunen werken, is wat zij het meest nodig hebben.

Voor de slachtoffers die in onze rapportage als voorbeeld zijn genomen, zijn de gevolgen groot. Voor Radek is geen plek op een NLA-bed, waardoor er voor hem ad hoc een niet passende oplossing gevonden moet worden. Voor Amir is, als slachtoffer van criminele uitbuiting, helemaal geen passende plek ingericht waar hij terecht kan. Maria krijgt veel vragen die zij moeilijk kan begrijpen en zij moet op korte termijn beslissen of ze aangifte wil doen tegen haar uitbuiters. Haar toekomst in Nederland is onzeker. Sandra blijft in een andere regio ingeschreven te staan dan waar zij aangetroffen werd,

waardoor zij onder verantwoordelijkheid van deze regio valt. Hierdoor is het proces om voor haar een plek te vinden ingewikkeld en bleek er geen capaciteit te zijn. Ook voor haar moest ad hoc een niet passende oplossing gevonden worden. Geen van alle slachtoffers kreeg de opvang en rust die zij nodig hebben.

7 Noodzakelijke verbeteringen

Kwalitatief goede en beter toegankelijke capaciteit is noodzakelijk

Om de opvang van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren is het belangrijk om het aantal gespecialiseerde opvangplekken en de toegankelijkheid van de opvang te vergroten. Ook voor slachtoffers met multiproblematiek en contra-indicaties moet opvang geregeld zijn. Slachtoffers met multiproblematiek krijgen te maken met lange wachtlijsten en voor slachtoffers met contra-indicaties zijn weinig plekken toegankelijk. Het snel kunnen plaatsen van slachtoffers op geschikte plekken zal het herstel ten goede komen en het risico op terugkeer in de uitbuitingssituatie verminderen.

Voor slachtoffers van criminele uitbuiting met de Nederlandse nationaliteit of daaraan gelijkgestelde EU-burgers is op dit moment geen geschikte opvangplek in Nederland. Hierdoor moet voor deze groep altijd een ad hoc oplossing worden gevonden. Door opvang te organiseren die ook voor deze doelgroep geschikt is, kunnen slachtoffers geholpen worden en op een veilige manier uit het criminele netwerk waar ze in vast zitten stappen. De ad hoc oplossingen voldoen geen van allen aan de vanuit de definitie gevraagde veiligheid en kwaliteit. Deze ad hoc oplossingen mogen niet meer nodig zijn.

Landelijke regie en coördinatie

Het huidige systeem voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel is dusdanig complex en versnipperd dat enkel het inzetten op optimalisatie van het huidige systeem niet voldoende is om het systeem ondersteunend te laten zijn aan de slachtoffers van mensenhandel. Om het systeem wel te laten functioneren is landelijke coördinatie op toeleiding naar de opvang en kaders en eisen waar opvangplekken aan moeten voldoen nodig en zullen bovenregionaal afspraken moeten worden gemaakt. Gemeenten blijven een belangrijke rol in de uitvoering van de opvang houden, maar regie moet landelijk belegd worden. De opvang voor derdelanders kent reeds meer landelijke organisatie dan de opvang van Nederlandse slachtoffers en daaraan gelijkgestelde EU-burgers. Elementen daarvan kunnen voor alle slachtoffers helpen. Dat twee systemen naast elkaar bestaan is overigens niet bevorderlijk voor het eenduidig goed organiseren van de opvang.

Om het proces van plaatsing van slachtoffers van mensenhandel te bespoedigen zijn duidelijke landelijke afspraken en processen rondom toeleiding naar opvang nodig. Vanuit het veld komt deze wens duidelijk naar voren en het onderzoek wijst ook in die richting. Landelijke coördinatie, landelijke processen en afspraken zorgen ervoor dat het voor alle betrokkenen duidelijk is welke verantwoordelijkheid waar belegd is en welke stappen gezet dienen te worden in het proces om slachtoffers te helpen. Landelijk inzicht in de beschikbaarheid van opvangplekken zou ondersteunend aan het proces van plaatsing zijn. Door zo'n overzicht is direct duidelijk waar een geschikte plek beschikbaar is, zodat regionale zorgcoördinatoren niet lang rond hoeven te bellen om plaatsing mogelijk te maken.

Duidelijke processen beginnen bij het inrichten van een landelijk Verwijsmechanisme, waarin de aanmelding van slachtoffers en de toeleiding naar passende opvang helder is vastgelegd. Het landelijk Verwijsmechanisme zorgt ervoor dat slachtoffers in heel Nederland, ongeacht waar ze worden aangetroffen, op dezelfde manier toegeleid worden naar passende opvang. Daarnaast ontstaat er met dit landelijk Verwijsmechanisme een noodzakelijke plek voor de centrale melding en registratie van slachtoffers van mensenhandel.

Alle hulpvragen zouden via dit landelijk Verwijsmechanisme 24 uur per dag en 7 dagen per week

gemeld moeten kunnen worden bij een instantie die plaatsingsbevoegd is en zicht heeft op waar passende opvang beschikbaar is.

Vanuit het veld is meermaals de wens naar voren gekomen om de opvang landelijk te organiseren in enkele gespecialiseerde centra. In deze centra zouden verschillende typen slachtoffers van mensenhandel terecht moeten kunnen, zonder dat contra-indicaties plaatsing verhinderen. Bij het centraal organiseren van de opvang, is de kans groter dat de juiste ondersteuning wordt gerealiseerd voor het slachtoffer. Bij lokale opvang waar eens per jaar een bepaald type slachtoffer een bepaalde hulpvraag heeft, is passende opvang niet goed te organiseren.

Op het gebied van veiligheid brengt het centraal organiseren van opvang van slachtoffers van mensenhandel uitdagingen met zich mee. Het is niet altijd mogelijk de verschillende typen slachtoffers gezamenlijk in een groep te plaatsen. Verschillende typen huisvesting op één of enkele locaties neemt al een groot deel van deze uitdagingen weg.

Meer bovenregionale of landelijke organisatie van de opvang van slachtoffers van mensenhandel vraagt om een wijziging in de wijze van financiering. Als de verantwoordelijkheid voor de opvang niet of in mindere mate bij individuele gemeenten belegd is, lijkt financiering via de Wmo niet meer passend te zijn. Een bovenregionale of landelijke wijze van financiering zou passen bij deze andere manier van het organiseren van de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Deze wijze van financiering zou zowel vanuit de landelijke overheid georganiseerd kunnen worden als via uniforme gemeentelijke afspraken.

Bijlage 1 – dataverzameling

Ophalen data door middel van een vragenlijst

Gedurende november tot en met februari

Uitgezet bij	Aantal reacties	Percentage
Centrumgemeenten	28 van de 43	72%
Opvanglocaties	13 van de 13	100%
Regionale zorgcoördinatoren	20 van de 26	77%

Interviews

Gedurende december tot en met maart

	Organisatie	Functie geïnterviewde (totaal 14)
1	Defence for Children	Projectcoördinator Kinderrechten en seksuele uitbuiting
2	District	Districtscoördinator/procesregisseur aanpak mensenhandel Zorg- en Veiligheidshuis
3	Nationaal Rapporteur	Senior adviseur
4	Nederlandse Arbeidsinspectie	• Senior beleidsadviseur Eerlijk Werk • Projectleider Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling
5	Opvanglocatie 1	Directeur-bestuurder
6	Opvanglocatie 2	Manager
7	Politie	Corpsexpert mensenhandel
8	Provincie	Projectleider weerbare samenleving
9	Rode Kruis	• Projectleider mensenhandel • Juridisch/praktisch ondersteuner
10	Valente	Senior beleidsadviseur
11	Veilig Thuis	Regiomanager
12	Zorg- en veiligheidshuis	Manager

Regionale bijeenkomsten (toetsen van opgehaalde bevindingen)

Gedurende februari

- Amsterdam
- Arnhem
- Goes
- Noord-Nederland (Drenthe, Friesland en Groningen)

Gedurende de hele looptijd gesprekken met de stuurgroep en klankbordgroep.

Bijlage 2 – overzicht plekken opvang slachtoffers van mensenhandel

COSM

Organisatie	Locatie	Aantal plaatsen	Bijzonderheden
Yadeborg	Vries, Groningen	11	Mannen
Humanitas ESSM	Rotterdam, Zuid- Holland	19	Vrouwen
HVO Querido CTM	Amsterdam, Noord- Holland	21	19 vrouwen, 2 mannen

OMM

Organisatie	Locatie	Aantal plaatsen	Bijzonderheden
Leger des Heils	Regio IJsselland	6	Landelijke plaatsen in regio IJsselland, Eerste fase plekken.
Fier	Regio Leeuwarden en regio Rotterdam	5	Landelijk, gemiddeld 3 maanden, Eerste fase plekken.
HVO Querido CTM	Amsterdam, Noord- Holland	14	Eerste fase plekken.
Blijf Groep		6	Noodbed vrouwelijke slachtoffers. Vanaf 1-1-2025 ook plaatsing mannelijk slachtoffer uit gemeente Rotterdam mogelijk. Tweede fase plekken.

Wmo-plekken

Organisatie	Locatie	Aantal plaatsen	Bijzonderheden
Leger des Heils	Utrecht	4	Doorstroomplek voor slachtoffers die B8 aangifte gedaan hebben
SHOP Den Haag	Den Haag, Zuid-Holland	4	
Sterk Huis	Goirle	4	
Humanitas Expertise-centrum Seksualiteit Sekswork en Mensenhandel (ESSM)	Rotterdam	1 tot 3	Noodbed vrouwelijke slachtoffers. Vanaf 1-1-2025 ook plaatsing mannelijk slachtoffer uit gemeente Rotterdam mogelijk
Humanitas ESSM	Rotterdam	8	Voor vrouwelijke Rotterdamse slachtoffers, één plek voor mannelijk slachtoffer (pilot) Crisisbed met regiobinding
Humanitas ESSM	Rotterdam	1 tot 3	Regiobed voor vrouwelijk slachtoffer uit politie-eenheid regio Rotterdam-Rijnmond, gefinancierd door gemeente waaruit slachtoffer afkomstig is
HVO Querido CTM	Amsterdam	8	Nood- en crisisplaatsen, politie Amsterdam plaatst dus regio-binding
HVO Querido CTM	Amsterdam	8	Reguliere bedden voor langdurige zorg

NLA-plekken

Organisatie	Aantal plaatsen	Bijzonderheden
ArosaKesslerPerspektief	10	Den Haag
HVO Querido CTM	10	Amsterdam

Mannenopvang

Organisatie	Aantal plaatsen	Bijzonderheden
De Bocht (Sterk Huis)	6	Mogelijkheid om kinderen mee te nemen.
HVO Querido CTM	2	
ArosaKesslerPerspektief	10	Crisisplaatsen waar CoMensha op mag plaatsen. 2-4 weken.