

Knelpunten bij triage en opvang van slachtoffers van mensenhandel

Auteur: Tom Schulte

Gepubliceerd door: CoMensha | Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel, Utrecht, 10 november
2025

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1 Doelstelling en aanpak	5
1.1 Aanleiding en doelstelling	5
1.2 Aanpak	5
1.3 Definities	6
Deel I	8
2 Knelpunten bij het zoeken naar een eerste opvangplek	8
2.1 Beschikbaarheid van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel	8
2.2 Gebrek aan overzicht en uniformiteit in een decentraal opvanglandschap	10
3 Knelpunten in de doorstroom en uitstroom	12
3.1 Beschikbaarheid van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel	12
3.2 Gebrek aan overzicht en uniformiteit in een decentraal opvanglandschap	13
4 Gevolgen van de knelpunten	14
4.1 Lange wachttijden	15
4.2 Gebrek aan passende begeleiding en hulp	16
4.3 Belastbaarheid en veiligheid van medebewoners en begeleiders	18
4.4 Uit beeld raken van slachtoffers	18
4.5 Voldoet Nederland aan haar Europese verplichtingen?	19
Deel II	20
5 Knelpunten triage	20
5.1 Vaststellen van de problematiek en hulpvraag is lastig	20
Cultuur- en gendersensitiviteit	21
5.2 Vaststellen van (on)veiligheid	21
5.3 Aanwezigheid van kennis over slachtofferschap van mensenhandel	22
6 Conclusies	22
7 Aanbevelingen	24

Inleiding

Dit onderzoek schetst een beeld van waar slachtoffers van mensenhandel tegenaan lopen wanneer zij aan de heftige uitbuitingssituatie ontsnappen. Ze hebben behoefte aan rust, stabiliteit, veiligheid en passende begeleiding op een geschikte opvangplek. Het bieden van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, waaronder geschikte opvang, is tevens een verplichting die Nederland heeft als lid van de Europese Unie. Knelpunten bij het vinden van opvangplekken maken dat veel slachtoffers in Nederland geconfronteerd worden met lange wachttijden en niet de rust, stabiliteit, veiligheid en passende begeleiding ontvangen die ze nodig hebben. De knelpunten rond de plaatsing van slachtoffers en het vaststellen van welke opvangplek passend is worden met dit onderzoek inzichtelijk gemaakt, door middel van een dossieronderzoek en verdiepende gesprekken met professionals.

De indeling van het rapport is als volgt: het eerste hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor dit onderzoek en de doelstelling en aanpak. Vervolgens is het onderzoek opgedeeld in twee delen. Deel I gaat in op de knelpunten bij het zoeken naar een eerste opvangplek (hoofdstuk 2), knelpunten bij de doorstroom naar een vervolgplek (hoofdstuk 3) en de gevolgen die deze knelpunten hebben voor de slachtoffers (hoofdstuk 4). Deel II richt zich op de triage van slachtoffers van mensenhandel; het vaststellen van welke opvangplek passend is voor het slachtoffer (hoofdstuk 5). Hoofdstukken 6 en 7 ronden dit onderzoek af met respectievelijk conclusies en aanbevelingen om de plaatsing en triage van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren.

1 Doelstelling en aanpak

1.1 Aanleiding en doelstelling

De context waarin dit onderzoek plaatsvindt is het (Versterkt) Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel, specifiek actie 26¹. Deze actie draagt bij aan het operationele doel om te onderzoeken en uit te werken welke aanpassingen nodig zijn in het aanbod van crisis-, langdurige en doorstroomopvang en in de hulpverlening voor (vermoedelijke)² slachtoffers van mensenhandel. Het doel is om een aanbod te creëren waarin alle slachtoffers welkom zijn – ongeacht geslacht of aanwezigheid van multiproblematiek – en om te bepalen wat daarvoor nodig is.

Actie 26 richt zich op de ontwikkeling van een duidelijk verwijzingsmechanisme, waarin binnen 36 uur wordt gekeken waar het slachtoffer langduriger geplaatst kan worden. CoMensha brengt met dit onderzoek de knelpunten bij de plaatsing en triage van slachtoffers van mensenhandel in kaart. Door de knelpunten inzichtelijk te maken en hier concrete verbeteracties aan te verbinden willen we voorkomen dat deze nog steeds een rol spelen in het uiteindelijke verwijzingsmechanisme.

Naast de knelpunten zelf kijkt dit onderzoek ook naar de gevolgen van deze knelpunten voor het slachtoffer. Hier gaat het specifiek om het effect van de knelpunten op de wachttijd tot plaatsing, kwaliteit van de hulpverlening en het uit beeld raken van slachtoffers. Niet elk knelpunt is even ernstig. Door de gevolgen in kaart te brengen is het makkelijker om prioriteiten te stellen om ze zo effectief mogelijk aan te pakken.

1.2 Aanpak

Om de knelpunten en de effecten daarvan in kaart te brengen is er gekozen voor een kwalitatieve aanpak, om zo dieper in te kunnen gaan op de aard van de knelpunten. De data voor dit onderzoek is verzameld door dossiers te bestuderen en verdiepende gesprekken te voeren met professionals.

In totaal zijn er 62 dossiers bestudeerd. Dit betreft dossiers van slachtoffers op gemeentelijke opvangplekken, plekken in de Opvang voor grote groepen slachtoffers van arbeidsuitbuiting (hierna aangeduid als NLAbedden (Nederlandse Arbeidsinspectie)), plekken in de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) en plekken in de Opvang Slachtoffers Mensenhandel met Multiproblematiek (OMM)³. Deze dossiers zijn voornamelijk afkomstig uit de casuïstiek van het Centrum tegen Mensenhandel (CTM) in Amsterdam en SHOP in Den Haag. Beide organisaties hebben ieder 30 dossiers aangeleverd op basis van een steekproef uit de mensenhandel casuïstiek van 2024. Het Leger des Heils stelde ook dossiers beschikbaar, maar omwille van de beschikbare tijd voor het onderzoek was het aantal dossiers wat nog toegevoegd kon worden beperkt. Uiteindelijk zijn er 2 dossiers van het Leger des Heils in het onderzoek meegenomen: één uit de OMM in Zwolle en één uit het Overweeghuis Groningen. De laatste is een op zichzelf staand burgerinitiatief dat nauw

¹ Versterkt Actieplan programma Samen tegen mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl

² Tenzij anders vermeld verwijst 'slachtoffer(s)' zowel naar vermoedelijke als geïdentificeerde slachtoffers

³ Van de dossiers hebben er 14 betrekking tot NLA-bedden, 16 tot COSM-plekken en 10 tot OMM-plekken. Hierbij geldt dat er dossiers zijn die betrekking hebben tot meer dan één van deze drie opvangmogelijkheden.

samenwerkt met het Leger des Heils. Nadat de dossiers zijn aangeleverd door de organisaties zijn ze gekoppeld aan de corresponderende dossiers bij CoMensha.

Per dossier zijn de kenmerken van de casus, zoals de aard van uitbuiting en gender, en de bijzonderheden, zoals de knelpunten, opgenomen in een format. Hiermee zijn de vaak grote dossiers teruggebracht naar een overzichtelijke weergave per casus. Het overzicht geeft de ruimte om de casussen te analyseren en onderling te vergelijken om patronen te herkennen.

De aard van dossiers maakt dat ze niet alle informatie over het traject van een slachtoffer bevatten. Zaken die zich afspelen voor of na de begeleiding door een organisatie komen niet snel terug in het dossier. De ervaringen van de politie en zorgcoördinatoren van andere organisaties met betrekking tot de plaatsing en triage komen hierin niet of beperkt terug. Mede hierom is ervoor gekozen om in gesprek te gaan met deze professionals, om hun perspectieven en ervaringen mee te nemen. De verdiepende gesprekken vormen een tweede bron van informatie voor het onderzoek, gelijkwaardig aan de dossiers. Tevens bieden ze de mogelijkheid om de bevindingen uit de dossiers te toetsen, om zo te achterhalen of deze herkend worden door de professionals en of ze breder spelen dan enkel de organisaties die de dossiers hebben aangeleverd.

De verdiepende gesprekken hebben plaatsgevonden met medewerkers van CTM, SHOP, CoMensha, de OMM in Zwolle, het Overweeghuis Groningen en een adviseur aanpak mensenhandel bij de Nationale Politie. Er is ook een klankbordsessie gehouden met zorgcoördinatoren uit verschillende regio's.

1.3 Definities

Om de knelpunten bij het plaatsen van slachtoffers in kaart te brengen moet eerst vastgesteld worden wat in dit onderzoek onder plaatsing wordt verstaan. Onder plaatsing valt het regelen van een reguliere opvangplek waar het slachtoffer zowel overdag en 's nachts kan verblijven. Deze plek kan ook voor korte duur zijn, zoals een noodbed. Verblijf op een overbruggingsplek buiten dergelijke opvanglocaties terwijl er wordt gezocht naar een reguliere opvangplek, bijvoorbeeld in een hotelkamer, wordt niet gezien als een plaatsing in dit onderzoek, wegens het gebrek aan hulp en begeleiding.

Dit onderzoek omvat zowel de eerste plaatsing van slachtoffers als eventuele plaatsing op een vervolgplek. De eerste plaatsing verwijst naar de eerste reguliere opvangplek nadat het slachtoffer is aangetroffen, waaronder bedden die voor korte termijn beschikbaar zijn, zoals nood- of crisisbedden. Plaatsing op een vervolgplek verwijst naar de doorstroom naar een andere reguliere opvangplek na verblijf op de eerste opvangplek of een eerdere vervolgplek. Dit kan om verschillende redenen plaatsvinden, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Door de doorstroom mee te nemen in het onderzoek wordt voorkomen dat knelpunten die niet bij de eerste plaatsing spelen over het hoofd worden gezien.

Onder triage verstaat dit onderzoek het vaststellen waar het slachtoffer het beste geplaatst kan worden. Het is niet alleen belangrijk dat er een opvangplek beschikbaar is, maar ook dat het

slachtoffer naar een opvangplek gaat waar die het beste geholpen kan worden in diens stappen naar herstel. Hiervoor moet onder andere vastgesteld worden welke problematiek er eventueel speelt, wat de hulpvraag van het slachtoffer is en welke regio's veilig zijn voor het slachtoffer. De triage kan korter of langer duren. Met name als er gaandeweg onderliggende problematiek zichtbaar wordt kan dit proces langer duren.

Deel I

2 Knelpunten bij het zoeken naar een eerste opvangplek

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten die worden ervaren bij het zoeken naar een eerste opvangplek voor slachtoffers van mensenhandel. Het gaat hier om de plaatsing van slachtoffers die worden aangetroffen of zelf naar de politie stappen om uit de uitbuitingssituatie te komen. Vaak heeft het slachtoffer geen veilig onderdak meer, omdat het vorige onderdak niet meer veilig is of omdat dit ook de locatie van uitbuiting is geweest, en heeft het slachtoffer een opvangplek nodig. Zorgcoördinatoren, CoMensha en de politie lopen hier tegen de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken en een gebrek aan overzicht en uniformiteit aan. Het zijn niet enkel de reguliere opvangplekken waar deze knelpunten ervaren worden, ook bij het vinden van een nood- of crisisbed speelt dit.

2.1 Beschikbaarheid van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel

Het grootste knelpunt bij het zoeken naar een eerste opvangplek voor slachtoffers van mensenhandel is de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken voor deze doelgroep. Deze beperkte beschikbaarheid ontstaat door een combinatie van capaciteitsgebrek en de beperkte toegankelijkheid van opvanglocaties voor deze doelgroep. Het is dus niet enkel een capaciteitsvraagstuk. In het onderzoek 'Tussen hoop en onmacht' door Q-Consult Zorg, welke de opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel in Nederland inzichtelijk maakt, komt ook naar voren dat er sprake is van zowel een capaciteitsgebrek als beperkte toegankelijkheid. De drie oorzaken voor de beperkte beschikbaarheid die terugkomen in de dossiers en verdiepende gesprekken zijn een tekort aan opvangplekken, toelatingscriteria en terughoudendheid om slachtoffers van mensenhandel op te vangen.

Structureel tekort aan opvangplekken

De beperkte beschikbaarheid van opvangplekken wordt deels veroorzaakt door een gebrek aan capaciteit: er is een tekort aan opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel. In het bovengenoemde onderzoek van Q-Consult Zorg worden er in totaal 160 opvangplekken geïdentificeerd die specifiek bedoeld zijn voor deze doelgroep⁴.

Het capaciteitsgebrek geldt niet alleen voor opvangplekken die specifiek voor slachtoffers van mensenhandel beschikbaar zijn. Ook binnen het bredere opvanglandschap is er een tekort aan opvangplekken. Hierdoor biedt uitwijken naar andere opvanglocaties vaak geen oplossing voor het tekort aan opvangcapaciteit specifiek voor slachtoffers van mensenhandel.

Toelatingscriteria

Het aantal potentiële opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel wordt verder beperkt door

⁴ Waaronder 52 COSM-plekken, 31 OMM-plekken, 39 Wmo-plekken, 20 NLA-bedden en 18 mannenopvangplekken

de toelatingscriteria die voor opvanglocaties gelden. Met name de vaak gehanteerde contra-indicaties op middelengebruik, verslavingsproblematiek en psychische problematiek worden als een van de grootste knelpunten ervaren bij het zoeken naar een passende opvangplek. Hierdoor is het erg moeilijk om een opvangplek te vinden voor slachtoffers bij wie sprake is van (dergelijke) complexe problematiek. Wanneer het om multiproblematiek gaat komt het slachtoffer in aanmerking voor een OMM-plek. Echter is het realiseren van een OMM-plaatsing lastig: in hoofdstuk 3.1 wordt dit verder toegelicht.

Voor de COSM-plekken en de NLA-bedden gelden toelatingscriteria. Ze zijn respectievelijk enkel beschikbaar voor slachtoffers in de B8-bedenktijd en slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Als een slachtoffer van mensenhandel niet binnen een van deze twee doelgroepen valt kan diegene in principe niet op deze plekken geplaatst worden. Dit maakt dat slachtoffers die wél binnen deze doelgroepen vallen doorgaans makkelijk te plaatsen zijn, in tegenstelling tot de algemene ervaring. De keerzijde is dat bij eventuele vrije plekken in beginsel geen gebruik kan worden gemaakt van deze plekken voor de slachtoffers met rechtmatig verblijf. Een zorgcoördinator stelt altijd blij te zijn wanneer een nieuw aangemeld slachtoffer voldoet aan de criteria voor de COSM. Het plaatsen van slachtoffers die hier niet aan voldoen is een bijna onmogelijke taak.

Toelatingscriteria op gender maken dat veel opvangmogelijkheden afvallen voor mannen en transpersonen. Buiten de jeugdzorg zijn er weinig mogelijkheden om een minderjarige te plaatsen, omdat ze niet oud genoeg zijn voor reguliere opvangplekken. Bij plaatsing in de vrouwenopvang speelt regelmatig dat de uitbuiting in de relationele sfeer heeft moeten plaatsvinden als vereiste voor plaatsing, wat vaak niet het geval is.

Terughoudendheid in het opvangen van de doelgroep

De beschikbaarheid van opvangplekken wordt verder beperkt door de terughoudendheid in het bieden van opvang aan slachtoffers van mensenhandel, met name in het bredere opvanglandschap wat niet gericht is op deze doelgroep. Deze terughoudendheid is ook afhankelijk van het type uitbuiting wat een slachtoffer heeft meegemaakt. Vooral bij slachtoffers van criminele uitbuiting is er een initiële weerstand bij opvanglocaties om ze op te vangen. De mogelijkheid dat het slachtoffer nog contact heeft met het criminele netwerk kan een risico vormen voor andere bewoners, die men liever niet neemt. Met goede argumentatie lukt het nog wel om een slachtoffer van criminele uitbuiting te plaatsen.

In sommige gevallen is er bij een slachtoffer sprake van gemengd slachtoffer- en daderschap. Wanneer dit zich uit in het gedrag van het slachtoffer, zoals wervend gedrag, kan dit een risico vormen voor de veiligheid van de medebewoners. Dit maakt dat opvanglocaties, zowel de locaties gericht op slachtoffers van mensenhandel als het bredere opvanglandschap, enorm terughoudend zijn in het bieden van opvang voor deze slachtoffers. Gemengd slachtoffer- en daderschap is echter niet per definitie een veiligheidsrisico. Wanneer het daderschap zich niet uit in gedrag kan een slachtoffer bij wie ook daderschap speelt in principe goed opgevangen worden. Waar men tegenaan loopt is dat men van tevoren niet weet of c.q. hoe het zich zal uiten. Omdat het zekere voor het onzekere wordt genomen is het plaatsen van deze categorie slachtoffers vrijwel onmogelijk.

Alternatieven ter overbrugging

Door de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel is het enorm moeilijk om meteen een opvangplek te vinden voor deze slachtoffers, met uitzondering van hen die in aanmerking komen voor een plek in de COSM of een NLA-bed. Nood- en crisisbedden zijn vaak geen optie omdat de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken ook hiervoor geldt. Zorgcoördinatoren en de politie geven aan dat zoeken naar een alternatief buiten het reguliere opvanglandschap, om de zoektocht naar een opvangplek te overbruggen, de enige optie is die overblijft. Dit kan bijvoorbeeld een hotelkamer of nachtopvang voor daklozen zijn. In uiterste nood, wanneer het slachtoffer echt geen andere plek heeft waar die heen kan of er gevaar is dat die teruggaat naar de uitbuitingssituatie, kan iemand overnachten in een politiecel. Vaak duurt het een paar dagen voordat er een opvangplek gevonden wordt, zoals een nood- of crisisbed terwijl er wordt doorgezocht naar een reguliere plek.

Deze alternatieven zijn onwenselijk wegens het gebrek aan veiligheid en begeleiding voor het slachtoffer. Een van de risico's is dat het slachtoffer weer uit beeld raakt voor politie en hulpverlening, terwijl ze zich in een kwetsbare positie bevinden. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de gevolgen voor de slachtoffers.

In tegenstelling tot de ervaringen van de zorgcoördinatoren en politie komen de bovengenoemde alternatieven nauwelijks voor in de dossiers. Uit de dossiers komt het beeld naar voren dat de eerste plaatsing van slachtoffers over het algemeen vrij snel, vaak dezelfde dag, gerealiseerd wordt, grotendeels op bedden voor korte duur. Dit beeld wordt echter nadrukkelijk niet herkend door de professionals.

Drie kenmerken van de dossiers kunnen het contrast met de ervaringen van de professionals verklaren. Ten eerste werden de slachtoffers uit de dossiers opgevangen en/of begeleid door CTM of SHOP. Slachtoffers die uit beeld zijn geraakt tijdens verblijf op overbruggingsplek buiten het opvanglandschap komen niet voor in de dossiers, omdat zij niet in begeleiding zijn geweest bij deze organisaties. Ten tweede kwam een deel van de slachtoffers uit de dossiers in aanmerking voor een NLA-bed of een plek in de COSM, wat plaatsing relatief makkelijker maakt. Tenslotte hanteren CTM en SHOP geen contra-indicaties en zijn beide organisaties gespecialiseerd in het opvangen van slachtoffers van mensenhandel. De knelpunten rondom de contra-indicaties en terughoudendheid om deze doelgroep op te vangen spelen niet voor deze opvangplekken, waardoor slachtoffers makkelijker te plaatsen zijn op deze en soortgelijke opvangplekken. Het aantal organisaties dat deze werkwijze hanteert is echter zeer beperkt en deze bevinding is niet representatief voor het hele opvanglandschap.

2.2 Gebrek aan overzicht en uniformiteit in een decentraal opvanglandschap

De bovengenoemde beperkte beschikbaarheid aan opvangplekken is het grootste knelpunt in het plaatsen van slachtoffers van mensenhandel. De decentrale inrichting van het opvanglandschap, met uitzondering van de COSM, OMM en NLA-bedden, brengt extra uitdagingen met zich mee in dit proces.

Gebrek aan overzicht in een gedecentraliseerd opvanglandschap

Zorgcoördinatoren, CoMensha en de politie missen duidelijk overzicht waar een slachtoffer geplaatst kan worden. Enkel voor de COSM, OMM en NLA-bedden is er een overzicht van beschikbare plekken, omdat CoMensha en de NLA hier plaatsingsbevoegdheid hebben. Voor de rest van de opvangplekken, inclusief de opvangplekken die geoormerkt zijn voor slachtoffers van mensenhandel, is niet bekend of ze beschikbaar zijn.

Dit gebrek aan overzicht leidt ertoe dat opvanglocaties één voor één gebeld moeten worden om te achterhalen of zij een plek beschikbaar hebben voor het slachtoffer. Dit kan dagen duren zonder dat dit ook daadwerkelijk resulteert in een beschikbare opvangplek. De politie ervaart hierin als extra knelpunt dat zij de hulp van CoMensha of de regionale zorgcoördinator, die een betere kennis van het opvanglandschap hebben, niet in kunnen schakelen wanneer ze het slachtoffer buiten kantooruren aantreffen. Men mist een centraal punt of systeem dat 24/7 te raadplegen is voor beschikbare (nood)bedden, zodat slachtoffers sneller een opvangplek geboden kan worden nadat ze aangetroffen zijn.

Gebrek aan uniformiteit in een gedecentraliseerd opvanglandschap

Gemeenten dragen op basis van de Wmo en de Jeugdwet de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel met rechtmatig verblijf, inclusief slachtoffers met B8-status. Het is echter niet altijd duidelijk welke gemeente verantwoordelijkheid draagt voor een slachtoffer: welke gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor een slachtoffer dat nergens is ingeschreven? Is de gemeente van herkomst of de gemeente waar de opvang plaatsvindt verantwoordelijk bij een bovenregionale plaatsing? Hier zijn geen formele afspraken over gemaakt tussen gemeenten. In het rapport van de Commissie Lenferink⁵ worden aanbevelingen gedaan om deze onduidelijkheid te verhelpen. Voor slachtoffers die niet zijn ingeschreven is in eerste instantie de woonplaats leidend om te bepalen welke gemeente verantwoordelijkheid draagt. Als dit niet vastgesteld kan worden is de gemeente waar het slachtoffer is aangetroffen verantwoordelijk. In het geval van een bovenregionale plaatsing blijft de gemeente van herkomst verantwoordelijk, niet de gemeente waar de opvang plaatsvindt, totdat het slachtoffer zich elders inschrijft.

De aanbevelingen door de Commissie Lenferink zijn niet bindend, waardoor er geen eenduidig kader is welke gemeente wanneer verantwoordelijkheid draagt voor de zorg en opvang van slachtoffers. Het beleid op dit onderwerp is niet uniform onder gemeenten en hoeft niet de aanbevelingen van de Commissie Lenferink te volgen. Het beleid is soms zelfs tegenstrijdig tussen gemeenten. Daarbij kan een slachtoffer dat niet is ingeschreven meerdere malen worden aangetroffen en uit beeld verdwijnen, wat het lastig maakt om vast te stellen welke gemeente de verantwoordelijkheid draagt

⁵ [Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel \(VNG\)](#).

voor dit slachtoffer conform de aanbeveling. Op dat moment zijn er meerdere gemeenten die aangewezen kunnen worden als gemeente waar het slachtoffer is aangetroffen.

CoMensha geeft aan dat bij bovenregionale plaatsingen de discussie rond financiering telkens weer terugkomt. Enerzijds komt dit door de onduidelijkheid over welke gemeente wanneer verantwoordelijk is en het beleid dat hierop volgt, zoals hierboven beschreven. Anderzijds doordat gemeenten niet altijd de kennis en ervaring met bovenregionale plaatsing hebben, of de middelen om dit te financieren. Met name voor kleinere gemeenten kan het lastiger zijn om een bovenregionale plaatsing te financieren. Dit kan het gevolg hebben dat er een plaatsing niet doorgaat, ondanks dat er een opvangplek beschikbaar is, omdat de gemeente van herkomst het bed en de zorg niet kan of wil bekostigen. Ook is het mogelijk dat de inschrijving en uitkering voor een slachtoffer niet doorgaat: in een van de casussen was de gemeente van herkomst bereid om de zorg en het bed te bekostigen, maar hanteerde zij het beleid dat de gemeente waar de opvang plaatsvindt verantwoordelijk is voor de inschrijving en uitkering. Die gemeente hanteerde juist de aanbeveling van de Commissie Lenferink dat de gemeente van herkomst hiervoor verantwoordelijk blijft. Het slachtoffer werd de dupe van deze impasse: zonder uitkering was het enige inkomen dat zij ontving het leefgeld van de opvang.

3 Knelpunten in de doorstroom en uitstroom

De knelpunten in het vinden van opvang voor slachtoffers van mensenhandel beperken zich niet tot de eerste plaatsing nadat een slachtoffer is aangetroffen. Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat de doorstroom naar een vervolgplek ook tegen deze knelpunten aanloopt. Problemen rond de door- en uitstroom werken door naar de rest van de opvangketen. Elk bed met een slachtoffer dat niet kan doorstromen is niet beschikbaar voor een slachtoffer dat net is aangetroffen door de politie en dringend opvang nodig heeft. Dit hoofdstuk gaat dieper in op deze knelpunten.

Er zijn meerdere redenen waarom er naar een vervolgplek gezocht moet worden voor een slachtoffer van mensenhandel. De eerste plaatsing is vaak op een nood-, crisis- of NLA-bed. De tijdelijke aard van deze opvangplekken maakt dat er doorgezocht moet worden naar vervolgovang waar het slachtoffer langer kan verblijven. Vanwege (multi)problematiek kan doorstroom naar een andere opvanglocatie of de OMM nodig zijn. Doorstroom kan ook nodig zijn omdat de huidige opvanglocatie niet veilig is, het huidige verblijf wordt beëindigd na een incident, het verblijf in de COSM afgelopen is of omdat er behoefte is aan langere begeleiding of vervolghulp.

3.1 Beschikbaarheid van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel

Het gebrek aan opvangcapaciteit en toegankelijkheid van opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel speelt logischerwijs ook een grote rol bij het vinden van een vervolgplek. Het kan weken, soms zelfs maanden, duren voordat er een vervolgplek gevonden wordt. Net als bij het zoeken naar een eerste opvangplek wordt het moeilijker wanneer de problematiek complexer is. De zorgcoördinatoren van CTM en SHOP geven aan dat goede samenwerking een cruciale rol kan spelen bij het realiseren van een vervolgplek. Beide hebben goed contact met het Expertisecentrum

Seksualiteit, Sekswork en Mensenhandel (ESSM) en de zorgcoördinatoren van deze drie organisaties overleggen regelmatig met elkaar. Hierdoor kunnen er sneller vervolgplekken gerealiseerd worden. Dit kan bijvoorbeeld door cliënten die niet langer op de huidige opvangplek kunnen blijven met elkaar te ruilen. Zo ontstaat er toch een vervolgplek zonder dat er vrije opvangplekken zijn. Het is echter geen structurele oplossing voor de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken.

Tekort aan toegankelijke OMM-plekken

Wanneer er multiproblematiek speelt bij een slachtoffer kan deze worden aangemeld voor een OMM-plek. De doorstroom naar een OMM-plek gaat echter moeilijk. Er is een tekort aan OMM-plekken, wat resulteert in lange wachtlijsten voor de slachtoffers die voor deze plekken in aanmerking komen. Tegelijkertijd staan er plekken leeg omdat niet alle OMM-locaties zonder contra-indicaties werken. Hier gaat het met name om de contra-indicatie middelengebruik of verslaving, wat vaak onderdeel van de multiproblematiek is. Dit betekent dat er slachtoffers zijn die in aanmerking komen voor een OMM-plek, maar niet op elke mogelijke OMM-plek geplaatst kunnen worden. Dit maakt het werkelijke tekort aan OMM-plekken nog groter.

Het tekort aan toegankelijke OMM-plekken heeft als gevolg dat het maanden kan duren voordat een slachtoffer kan doorstromen. Het slachtoffer zit ondertussen langdurig op een opvangplek waar de benodigde hulp en begeleiding bij diens multiproblematiek vaak niet geboden kan worden. Daarnaast is het aantal opvanglocaties waar een slachtoffer ter overbrugging geplaatst kan worden beperkt door de eerdergenoemde contra-indicaties.

Het komt voor dat de verslavingsproblematiek dusdanig ernstig is dat er een detox moet plaatsvinden voordat er een veilige plek in de OMM aangeboden kan worden. Door de wachtlijsten voor de desbetreffende instellingen kan het weken duren voordat een slachtoffer kan instromen bij een detoxplek. Aan het einde van de detox is het wenselijk dat het slachtoffer gelijk kan doorstromen naar een OMM-plek, maar dit sluit niet altijd op elkaar aan. Juist aan het einde van de detox is het belangrijk dat de doorstroom naar de OMM goed verloopt en het slachtoffer niet ter overbrugging weer naar een reguliere opvangplek moet waar ook actieve gebruikers verblijven.

3.2 Gebrek aan overzicht en uniformiteit in een decentraal opvanglandschap

De knelpunten rond de overzichtelijkheid en uniformiteit in het opvanglandschap spelen uiteraard ook bij het zoeken naar een vervolgplek. Zonder een centraal en bereikbaar punt of systeem waarin de beschikbaarheid van opvangplekken inzichtelijk is moet er opnieuw gebeld worden naar opvanglocaties. Het eerder beschreven gebrek aan uniformiteit tussen gemeenten met betrekking tot de financiering van bovenregionale plaatsingen komt weer terug wanneer de doorstroom bovenregionaal is. Bij de door- en uitstroom uit het gebrek aan uniformiteit in het opvanglandschap zich ook op andere manieren.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het vervolgtraject

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, paragraaf 2 dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers, maar is er geen eenduidig kader welke gemeente wanneer verantwoordelijk is en bestaat er verschil tussen gemeenten in financiële middelen en kennis en

ervaring. Zoals dit een knelpunt kan vormen bij het realiseren van een bovenregionale eerste plaatsing, kan dit op dezelfde wijze ook de doorstroom naar een vervolgplek in de regio in de weg staan.

Dit knelpunt speelt niet enkel bij het realiseren van een bovenregionale plaatsing, maar ook bij de door- en uitstroom terug naar de regio van herkomst. De door- en uitstroom na een bovenregionale plaatsing wordt door opvanglocaties en zorgcoördinatoren als lastig ervaren. De gemeente van herkomst kan of wil niet altijd meewerken bij het faciliteren van een vervolgtraject of huisvesting voor het slachtoffer. CTM benoemt dat ze er strak bovenop moeten zitten en de zorgcoördinator van de desbetreffende regio erbij betrekken wanneer een slachtoffer door- of uitstroomt naar de regio van herkomst. De terugkerende discussie over gemeentelijke verantwoordelijkheid bij bovenregionale plaatsingen, voor zowel de bekostiging als de door- en uitstroom, is tevens de aanleiding voor de kaders die CTM stelt voor de plaatsing op de landelijke crisisbedden die zij faciliteert: voorafgaand aan de plaatsing is garantie van financiering en verantwoordelijkheid voor het vervolgtraject vanuit de verantwoordelijke gemeente vereist.

Knelpunten in de uitstroom

De uitstroom naar een zelfstandige(re) woonvorm of andere vorm van hulpverlening is niet in elke gemeente even makkelijk te regelen. Het kan in de ene gemeente veel tijd kosten voordat een Wmo indicatie voor beschermd wonen of intramurale zorg is geregeld, terwijl dit in een andere gemeente sneller te regelen is. Welke groepen woningzoekenden in aanmerking komen voor urgentie wordt op lokaal niveau vastgelegd. Zonder urgentieverklaring lopen slachtoffers tegen de lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning aan. Bij twee identieke slachtoffers zou het door deze verschillen tussen gemeenten zo kunnen zijn dat de uitstroom voor de een makkelijker en sneller te regelen is dan voor de ander, puur omdat ze in twee verschillende gemeenten staan ingeschreven.

De Wet versterking regie volkshuisvesting, die op 3 juli 2025 is aangenomen door de Tweede Kamer⁶, bepaalt dat onder andere personen die uitstromen uit opvanglocaties vanwege mensenhandel een landelijk bepaalde urgentiecategorie vormen. Als deze wet aangenomen wordt in de Eerste Kamer creëert dat meer uniformiteit op dit gebied.

4 Gevolgen van de knelpunten

De knelpunten in het huidige opvanglandschap zijn niet zonder negatieve gevolgen voor de slachtoffers van mensenhandel. Tijdens het onderzoek is er expliciet aandacht besteed aan het effect van deze knelpunten op de wachttijden tot plaatsing, de kwaliteit van de hulpverlening en het uit beeld raken van slachtoffers. Gedurende het onderzoek kwam nog een ander effect aan het licht: de

⁶ [Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen \(Wet versterking regie volkshuisvesting\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

negatieve gevolgen voor de belastbaarheid en veiligheid van medebewoners en begeleiders op de opvanglocaties. De gevolgen van de knelpunten worden hieronder beschreven.

4.1 Lange wachttijden

Slachtoffers worden geconfronteerd met lange wachttijden voordat ze op een opvangplek geplaatst kunnen worden. Het realiseren van een plaatsing op een opvangplek waar het slachtoffer langduriger kan verblijven duurt vaak dagen tot weken. In het geval van doorstroom naar een OMM-plek kan het zelfs maanden duren voordat er een plek beschikbaar is voor het slachtoffer. Slachtoffers die in aanmerking komen voor een COSM-plek of NLA-bed vormen hier een uitzondering op. Echter worden deze slachtoffers ook met lange wachttijden geconfronteerd wanneer zij moeten doorstromen naar een vervolgplek.

De lange wachttijden zijn primair het gevolg van de beperkte opvangcapaciteit en toegankelijkheid van opvangplekken voor deze doelgroep, waardoor slachtoffers zelden direct geplaatst kunnen worden. De beperkte toegankelijkheid leidt er tevens toe dat het ene slachtoffer minder opvangmogelijkheden heeft en dus met langere wachttijden wordt geconfronteerd dan het andere slachtoffer, ondanks dat ze slachtoffer zijn van eenzelfde misdrijf.

Het gebrek aan een overzicht van beschikbare opvangplekken voor zorgcoördinatoren, CoMensha en politie draagt bij aan de langere wachttijden, omdat langer gezocht moet worden naar een beschikbare plek. Bij bovenregionale plaatsingen zijn langere wachttijden ook een gevolg van de verschillen tussen gemeenten in beleid of financiële middelen.

De gevolgen van beperkte opvangmogelijkheden: het verhaal van Sanne

Het slachtoffer van mensenhandel, hierna aangeduid met Sanne, blijkt na aanhouding slachtoffer te zijn van criminele uitbuiting. Na intake bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) wordt zij in vrijheid gesteld en heeft ze een opvangplek nodig. De KMar stelt dat bovenregionale plaatsing wenselijk is, omdat zowel het slachtoffer als de vermoedelijke daders uit dezelfde woonplaats in Zuid-Holland komen. Bij SHOP is een noodbed beschikbaar. Na plaatsing wordt middels een risicoscreening bepaald in hoeverre SHOP een veilige plek is en wat het slachtoffer precies nodig heeft.

Drie weken later neemt de zorgcoördinator contact op met CoMensha. Het lukt niet om een reguliere opvangplek te vinden voor het slachtoffer, ondanks dat bovenregionale plaatsing omwille van haar veiligheid wel gewenst is. Reguliere opvanglocaties zitten vol en/of zijn enkel beschikbaar voor personen die in de desbetreffende gemeente zijn ingeschreven. Dat het gaat om een slachtoffer van criminele uitbuiting helpt hierbij niet mee, in verband met de terughoudendheid bij opvanglocaties om deze slachtoffers op te vangen. De zorgcoördinator geeft aan dat ze het slachtoffer wil aanmelden voor een OMM-plek. Het slachtoffer is erg kwetsbaar omdat ze de uitbuiters telkens zelf opzoekt en heeft hier stevige begeleiding bij nodig. Verder wil het slachtoffer hulp bij psychische problematiek.

De aanmelding voor de OMM wordt positief beoordeeld en het slachtoffer kan anderhalve week later instromen. Uiteindelijk leidt de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken ertoe dat het slachtoffer 34 dagen bij SHOP verblijft, terwijl die regio onveilig is voor haar.

4.2 Gebrek aan passende begeleiding en hulp

De begeleiding en hulpverlening die een opvanglocatie kan bieden is niet altijd passend bij de hulpvraag en problematiek van het slachtoffer, of er is zelfs helemaal geen sprake van begeleiding.

Gebrek aan rust, stabiliteit en passende begeleiding

Slachtoffers van mensenhandel komen uit een zeer heftige situatie en bevinden zich vaak in een kwetsbare positie. Voor hen is rust, stabiliteit en passende begeleiding bij hun problematiek en het traject waar ze zich plots in bevinden vanaf het begin van belang. Door de beperkte beschikbaarheid van plekken is er geen garantie dat ze dit ervaren. Met name op de plekken ter overbrugging buiten het opvanglandschap is er amper tot geen sprake van rust, stabiliteit en passende begeleiding. Slachtoffers, waaronder slachtoffers met een licht verstandelijke beperking of verslavingsproblematiek, zijn hier veelal op zichzelf aangewezen.

De kwetsbare positie van een slachtoffer: het verhaal van Zoë

Bij het slachtoffer van mensenhandel, hierna aangeduid als Zoë, is sprake van gedrags- en verslavingsproblematiek, wat gepaard gaat met afhankelijkheid van haar uitbouter. Omwille van haar veiligheid kan ze niet op haar huidige locatie verblijven, maar de problematiek bemoeilijkt het zoeken naar een beschikbare opvangplek. Voor deze persoon zou een OMM-plek het meest geschikt zijn. Echter is slechts één van de drie OMM-locaties zowel in een veilige regio als toegankelijk voor slachtoffers met haar problematiek. Wegens een incident op deze OMM-locatie kan ze hier pas na een paar weken terecht.

Ondertussen vertrekt Zoë naar een onbekende bestemming vanuit haar huidige opvangplek en keert niet terug, vermoedelijk vanwege haar middelenbehoefte en afhankelijkheid van het dadernetwerk. Ze komt pas weer in beeld nadat ze ernstig is mishandeld en in het ziekenhuis wordt opgenomen. Na een aantal weken vertrekt ze uit de noodopvang waar ze is geplaatst na de ziekenhuisopname en komt niet opdagen bij de intake voor een OMM-plek. Ze blijkt achterdochtig te zijn en heeft geen vertrouwen in de OMM. Het lukt uiteindelijk niet meer om in contact te komen met het slachtoffer, ze verblijft bij iemand die haar verborgen houdt voor hulpverlening.

Vijf maanden later is er weer contact met haar. Ze blijkt uitgebuit te worden door degene waar ze verbleef, mogelijk dezelfde dader als bij de eerdere uitbuitingssituatie. De wachtlijst voor de OMM is op dat moment lang, maar er is een overbruggingsplek voor haar beschikbaar. De ernst van de gedrags- en verslavingsproblematiek maakt haar verblijf op deze opvangplek onhoudbaar. Ook is ze vaker bij de uitbouter, waar huiselijk geweld speelt, dan in de opvang. Uiteindelijk kan ze doorstromen naar de OMM, waar ze slechts anderhalve week verblijft voordat ze terugkeert naar de uitbouter.

De gedrags- en verslavingsproblematiek maakte het in beide situaties moeilijk om een beschikbare opvangplek te vinden. Haar uitbouter maakt misbruik van haar afhankelijkheid en kwetsbaarheid, waardoor haar vertrouwen in de opvang verder wordt ondermijnd, met als gevolg herhaald slachtofferschap en het opnieuw uit beeld raken van het slachtoffer.

Begeleiding is niet altijd passend

Kennis van het traject waar een slachtoffer van mensenhandel zich in bevindt is belangrijk om het slachtoffer hierin te ondersteunen. Het is tevens van belang dat de begeleiding en hulpverlening die een opvanglocatie biedt aansluit op de specifieke problematiek of hulpvraag van het slachtoffer. Dit verschilt per locatie, waardoor niet elke opvangplek passende begeleiding kan bieden aan slachtoffers van mensenhandel. De knelpunten in het opvanglandschap maken een snelle doorstroom naar een andere opvanglocatie of OMM-plek die passende begeleiding kunnen bieden zeer moeilijk. Hierdoor zitten slachtoffers langdurig op een opvangplek die niet in staat is hen passende begeleiding te bieden bij hun problematiek.

4.3 Belastbaarheid en veiligheid van medebewoners en begeleiders

De knelpunten hebben een negatieve invloed op de belastbaarheid en de veiligheid van de bewoners en begeleiders van opvanglocaties. Dit is een gevolg van de beperkte toegankelijkheid van opvanglocaties en de knelpunten in de doorstroom. Door de contra-indicaties op middelengebruik, verslaving en psychische problematiek concentreert de complexe casuïstiek zich op de weinige opvanglocaties die deze contra-indicaties niet hanteren. Dit vraagt veel van de bewoners en begeleiders van deze opvanglocaties en leidt ertoe dat deze opvanglocaties soms slachtoffers moeten weigeren in het belang van hun belastbaarheid en veiligheid.

Het gebrek aan snelle doorstroommogelijkheden kan veiligheidsrisico's creëren voor de bewoners, medewerkers en de anonimiteit van opvanglocaties. Wanneer een slachtoffer zich herhaaldelijk niet aan de veiligheidsafspraken houdt, betrokken is bij incidenten of onveilig is in de regio, is doorstroom wenselijk voor zowel de opvang als het slachtoffer. Door de knelpunten blijft de onveilige situatie voortduren. De opvanglocatie kan het verblijf van een slachtoffer beëindigen zonder dat er een nieuwe opvangplek beschikbaar is, maar dit is een zware maatregel om te nemen.

4.4 Uit beeld raken van slachtoffers

Het schrijnende gevolg van de knelpunten is dat slachtoffers van mensenhandel onnodig uit beeld verdwijnen voor hulpverlening en politie. Vooral bij slachtoffers in een kwetsbaardere positie, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van complexe problematiek of multiproblematiek, is het risico aanwezig dat ze uit beeld verdwijnen. De bovengenoemde gevolgen komen hierin samen.

De beperkte opvangcapaciteit en toegankelijkheid brengen op meerdere manieren het risico met zich mee dat het slachtoffer uit beeld raakt. Bij slachtoffers waar bijvoorbeeld sprake is van verslavingsproblematiek of een licht verstandelijke beperking, is door het gebrek aan begeleiding het risico aanwezig dat ze weer in contact komen met de uitbuiters. De uitbuiters is vaak de makkelijkste weg naar middelen. Iemand met een licht verstandelijke beperking krijgt in een hotelkamer niet de aandacht waar diegene behoefte aan heeft, hetgeen waar de uitbuiters juist misbruik van weet te maken.

Het gebrek aan begeleiding, rust en stabiliteit draagt ook bij aan een vermindering van de aangiftebereidheid. Het wel of niet doen van aangifte tegen de uitbuiters kan een lastige beslissing zijn. Passende, laagdrempelige begeleiding en rust zijn dan juist van belang om een slachtoffer te kunnen helpen een goed geïnformeerde en weloverwogen beslissing te maken. Voor slachtoffers kan de keuze om hulp te zoeken om uit de uitbuitingssituatie te komen erg lastig zijn en gepaard gaan met een lange periode van twijfel. Het is dan juist belangrijk dat er doorgepakt wordt. Zonder passende begeleiding en opvang raakt het slachtoffer weer uit beeld, bijvoorbeeld door manipulatie vanuit de uitbuiters.

Ook het gebrek aan snelle doorstroommogelijkheden brengt het risico dat slachtoffers uit beeld raken met zich mee. Bijvoorbeeld omdat een slachtoffer niet snel kan doorstromen naar een opvangplek in een veilige regio, terwijl het dadernetwerk weet waar het slachtoffer verblijft en het slachtoffer weet te manipuleren, o.a. middels bedreigingen. Wanneer een opvanglocatie niet de

nodige hulp en begeleiding kan bieden is er ook een risico dat het slachtoffer de opvang verlaat. Bijvoorbeeld omdat het slachtoffer stilstand ervaart in diens traject. Zoals benoemd in de vorige paragraaf kan een opvanglocatie besluiten om het verblijf te beëindigen zonder dat er een vervolgplek is gevonden in het belang van de medebewoners en begeleiders. Zonder opvangplek is de kans groter dat een slachtoffer uit beeld raakt.

4.5 Voldoet Nederland aan haar Europese verplichtingen?

Artikel 11 van de EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (2011/36/EU)⁷ verplicht de lidstaten tot het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel van bijstand en ondersteuning worden voorzien. Het gaat o.a. om maatregelen als geschikte en veilige opvang, psychologische bijstand en advies en informatie. Verder hebben de lidstaten aandacht voor de belangen van slachtoffers met specifieke behoeften, onder andere als gevolg van een psychische aandoening of ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld.

De herziening van deze richtlijn ((EU) 2024/1712)⁸ voegt hieraan toe dat de opvangmogelijkheden in voldoende aantallen beschikbaar worden gesteld en goed toegankelijk zijn voor slachtoffers van mensenhandel. De lidstaten hebben tot 15 juli 2026 om de richtlijn te implementeren. Hiermee rijst de vraag of Nederland wel voldoet aan de verplichtingen uit deze richtlijn.

⁷ [Richtlijn 2011/36/EU](#).

⁸ [Directive EU 2024/1712](#).

Deel II

5 Knelpunten triage

Het is belangrijk dat slachtoffers op een opvangplek met passende hulp en begeleiding geplaatst kunnen worden. Een passende opvangplek biedt de ruimte om eerste stappen naar herstel te zetten. Welke opvangplek dit is hangt van de situatie van het slachtoffer af, welke in kaart gebracht moet worden. Is er een opvangplek nodig, of heeft het slachtoffer al veilige en passende opvang of huisvesting waar die kan blijven? Welke problematiek speelt er? Wat is de hulpvraag van het slachtoffer? Is sprake van dreiging vanuit de uitbuiters, en waar? Het beïnvloedt allemaal in hoeverre een opvangplek aansluit op de situatie van een slachtoffer.

In het onderzoek is geen eenduidig beeld naar voren gekomen van de wijze waarop de triage plaatsvindt. De twee meest zichtbare triagemomenten zijn het invullen van de aanmeldformulieren voor de OMM en de risicoscreenings. Deze worden respectievelijk in hoofdstukken 5.1 en 5.2 verder toegelicht.

5.1 Vaststellen van de problematiek en hulpvraag is lastig

Uit de dossiers en verdiepende gesprekken komt sterk naar voren dat het bij een significant aantal slachtoffers weken tot maanden kan duren voordat de problematiek die speelt zichtbaar wordt. Nadat een slachtoffer uit een uitbuitingssituatie komt, zit het slachtoffer vaak in een survivalmodus of is bezig met zich aan te passen aan de nieuwe, onbekende omgeving die de opvanglocatie voor hen is. Het is een enorm stressvolle situatie, wat eventuele verslavingsproblematiek of psychische problemen wegdrukt. Pas wanneer er na een aantal weken of maanden rust ontstaat krijgt de problematiek de ruimte om naar de oppervlakte te komen. Het huidige opvanglandschap biedt deze rust en ruimte niet, vooral wanneer het slachtoffer verblijft op plekken als crisisbedden of ter overbrugging buiten het opvanglandschap.

Wanneer de problematiek zichtbaar wordt blijft het lastig om een gedetailleerd beeld op te maken van de problematiek. Verslavingsproblematiek is doorgaans relatief makkelijker te herkennen en in kaart te brengen dan psychische problematiek. Het stellen van diagnoses voor psychische problematiek wordt bemoeilijkt door lange wachtlijsten bij de GGZ, of omdat de situatie in het hier en nu het diagnoseproces vertroebelt. Denk bijvoorbeeld aan mensen met een verslaving of de zeer stressvolle situatie waar het slachtoffer zich in bevindt. Enkel wanneer er al zorg en hulpverlening betrokken is, of is geweest, en het slachtoffer toestemming geeft voor gegevensdeling is er een gedetailleerd beeld beschikbaar van de problematiek.

Vaststellen van multiproblematiek voor een OMM-aanmelding

Voor een plaatsing op een OMM-plek moet er eerst een aanmeldingsformulier worden ingevuld waarin de multiproblematiek wordt beschreven door de zorgcoördinator die het slachtoffer begeleidt. Aan de hand van dit formulier beoordeelt CoMensha of het slachtoffer in aanmerking

komt voor een OMM-plek. Ook hier blijkt dat het scheppen van een gedetailleerd beeld van de problematiek lastig is.

Vanuit de OMM-locaties van het Leger des Heils en CTM wordt benoemd dat er vaak na de plaatsing op een OMM-plek andere problematiek zichtbaar wordt dan bij de aanmelding is doorgegeven. Dit gaat met name om psychische problematiek of een licht verstandelijke beperking. Deels heeft dit ermee te maken dat diagnoses lastig te stellen zijn, zoals eerder aangegeven.

Een andere reden is dat het flink verschilt hoe grondig het aanmeldformulier wordt ingevuld wanneer een slachtoffer wordt aangemeld voor een OMM-plek. Het is bijvoorbeeld van belang niet alleen te weten dat er sprake (of een vermoeden) is van bepaalde problematiek, maar ook hoe dit zich uit in het gedrag van het slachtoffer. Het komt ook voor dat er in het aanmeldformulier niks is vermeld over zorg of diagnoses die in het verleden hebben plaatsgevonden, om er na plaatsing achter te komen dat dit wel het geval is. Het grondig invullen van de aanmeldformulieren stelt de begeleiding van de OMM-plekken beter in staat om zich goed voor te bereiden om de komst van de nieuwe cliënt. Wanneer dit niet gebeurt moet er veel nagevraagd worden vanuit de OMM-locatie. Er wordt benoemd dat het al veel navraagwerk en onduidelijkheid zou besparen als CoMensha de aanvullende informatie opvraagt bij de aanmeldende organisatie, voordat de aanmelding wordt doorgezet naar de OMM-locaties.

Cultuur- en gendersensitiviteit

Slachtoffers van mensenhandel vormen een groep mensen die divers is in genderidentiteit en culturele achtergrond. Bij het vaststellen van de hulpbehoefte van het slachtoffer is het van belang dat dit op gender- en cultuursensitieve wijze gebeurt. Iemands genderidentiteit en culturele achtergrond, en hoe daarin wordt omgegaan met trauma, heeft invloed op hoe problematiek zich uit bij die persoon. Twee slachtoffers van dezelfde vorm van uitbuiting, uit twee verschillende continenten kunnen heel verschillend omgaan met deze heftige ervaring. Genderdynamieken maken dat het voor mannen bijvoorbeeld een groter taboe is om over het eigen mentaal welzijn te praten. Het soort uitbuiting waar iemand slachtoffer van is geworden speelt ook een rol: bij slachtoffers van arbeidsuitbuiting uit het mondiale zuiden zie je bijvoorbeeld een ander soort survivalmodus, waar een grote druk wordt ervaren om weer werk te vinden en geld naar de familie in het thuisland te sturen. Door rekening te houden met deze dynamieken kan hierop ingespeeld worden om de hulpvraag van een slachtoffer vast te stellen en passende begeleiding te bieden.

5.2 Vaststellen van (on)veiligheid

Waar een slachtoffer het beste geplaatst kan worden hangt niet alleen af van de aansluiting op de problematiek en hulpvraag. Als de meest passende opvanglocatie in een regio ligt die grote veiligheidsrisico's voor het slachtoffer met zich meebrengt, dan is die locatie toch niet zo passend als het aanvankelijk lijkt te zijn. Er is geen eenduidige manier om de veiligheid vast te stellen gericht op slachtoffers van mensenhandel. In het onderzoek komt vooral het afnemen van een risicoscreening voor huiselijk geweld naar voren. Deze wordt doorgaans afgenomen door de zorgcoördinator en/of de huidige opvanglocatie. In Nederland is er geen risicoscreening specifiek gericht op slachtoffers van

mensenhandel. Naast de risicoscreening wordt er bij de betrokken medewerkers van de politie gepolst hoe zij de veiligheidssituatie inschatten of wordt deze door henzelf gedeeld.

Uit gesprekken met de Helpdesk van CoMensha is naar voren gekomen dat er soms al snel wordt gezegd dat een slachtoffer omwille van de persoonlijke veiligheid op grote afstand van de eigen regio geplaatst moet worden, terwijl dit niet altijd op een zorgvuldige risico-inschatting gebaseerd is. Het aanvullen van de risicoscreening, die gericht is op het veiligheidsgevoel dat het slachtoffer zelf ervaart, met een (initiële) beoordeling van de veiligheidsrisico's door de politie creëert een beter beeld van waar het slachtoffer veilig geplaatst kan worden. Plaatsing aan de andere kant van het land is niet altijd nodig en het kan zo zijn dat er in de omliggende gemeenten al veilige opvang mogelijk is. Het maakt al een groot verschil als er een veiligheidsplan wordt opgesteld door de zorgcoördinator en de opvanglocatie.

5.3 Aanwezigheid van kennis over slachtofferschap van mensenhandel

Voor het slachtoffer is het van belang dat de opvanglocatie de ondersteuning en begeleiding kan bieden aansluitend op de hulpvraag en/of ondersteuningsbehoeften van het slachtoffer. Terwijl ze net uit een heftige situatie komen, staan slachtoffers voor een voor hen onbekend traject en lastige beslissingen. Bijvoorbeeld het wel of niet doen van aangifte tegen de uitbouter, of terug willen keren naar het thuisland, maar de mogelijkheden hiervoor niet kennen. Het is dan erg wenselijk wanneer de begeleiding hier kennis van heeft en het slachtoffer hierin ondersteunt. Hiervoor heeft een slachtoffer van mensenhandel niet noodzakelijk bij een opvanglocatie geplaatst te worden die gespecialiseerd is in de opvang voor deze doelgroep. Andere opvanglocaties kunnen zelfs wenselijker zijn als de begeleiding hier beter aansluit op de problematiek die speelt bij het slachtoffer, zolang er maar minimaal een basisniveau aan kennis over slachtofferschap van mensenhandel aanwezig is. Diepgaandere kennis kan gewaarborgd worden via goede samenwerking met opvanglocaties gespecialiseerd in deze doelgroep, zodat iemand met deze kennis kan invliegen wanneer nodig.

Vanuit de politie is er een behoefte dat het slachtoffer in de beginfase in de buurt wordt opgevangen. Dit maakt het makkelijker om een vertrouwensband op te bouwen en gesprekken te voeren met het slachtoffer. Plaatsing in de buurt is echter niet altijd mogelijk, omdat er bijvoorbeeld geen opvangplekken beschikbaar zijn of omdat de regio onveilig is voor het slachtoffer. De politie benadrukt het belang van opvanglocaties met voldoende kennis van slachtofferschap van mensenhandel. Zo blijft het slachtoffer goed geïnformeerd en het vertrouwen in de politie en het strafrechtelijk proces behouden, ondanks de grotere afstand tussen de politie en het slachtoffer na een bovenregionale plaatsing.

6 Conclusies

Geen plek voor slachtoffers

Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf. De slachtoffers bevinden zich vaak in een kwetsbare positie en hebben grote behoefte aan rust, stabiliteit, veiligheid en passende begeleiding. Dit ligt aan

de basis van een geschikte opvangplek, zodat het slachtoffer hier de eerste stappen naar herstel kan zetten.

Voor veel slachtoffers van mensenhandel is echter geen passende plek in het huidige opvanglandschap. Ze kunnen niet direct naar een opvangplek wanneer ze net uit de uitbuitingssituatie komen en het kan weken duren voordat er een opvangplek beschikbaar is dat geen noodbed of hotelkamer is. Dit is niet louter een capaciteitsvraagstuk. Veel opvanglocaties zijn niet toegankelijk voor slachtoffers van mensenhandel. Weinig opvanglocaties zijn toegankelijk voor mannen, transpersonen en minderjarigen. Er is terughoudendheid in het bieden van opvang aan slachtoffers, met name wanneer het slachtoffers van criminele uitbuiting betreft. Veel opvanglocaties hanteren contra-indicaties op middelengebruik, verslaving en psychische problematiek. Juist de kwetsbaardere slachtoffers zijn hierdoor moeilijker te plaatsen.

Wanneer er wel plek is, is dit niet altijd de meest passende plek. Snelle doorstroom naar andere opvanglocaties is echter niet mogelijk, waardoor slachtoffers langdurig op opvangplekken verblijven die niet in staat zijn om de nodige begeleiding te bieden. De huidige situatie creëert veiligheidsrisico's voor slachtoffers, voor medewerkers en bewoners van de opvanglocaties. Voor de slachtoffers van mensenhandel is het niet gegarandeerd dat zij passende begeleiding en opvang krijgen. Terwijl het ene slachtoffer relatief snel geplaatst wordt op een plek met passende begeleiding, wordt de ander in een hotelkamer geplaatst zonder enige vorm van begeleiding omdat er geen plek gevonden kan worden. Een groot verschil, ondanks dat ze slachtoffer van hetzelfde misdrijf zijn.

Slachtoffers raken onnodig uit beeld bij politie en hulpverlening: ze verliezen vertrouwen in het (rechts)systeem, voelen zich niet geholpen of komen zelfs weer bij de uitbouter terecht.

Gebrek aan overzicht en uniformiteit

Voor de zorgcoördinatoren, politie en de Helpdesk van CoMensha is het zoeken naar een opvangplek voor een slachtoffer tijdrovend. De wens om slachtoffers voortvarend te helpen wordt hierdoor gefrustreerd. Het één voor één moeten bellen van opvanglocaties is op zichzelf al een relatief inefficiënte manier van werken in de huidige digitale wereld. Gepaard met de beperkte beschikbaarheid van opvangplekken is het tijdrovend zonder garantie op succes. De politie kan buiten kantooruren niet de hulp van de regionale zorgcoördinator of CoMensha inschakelen, waardoor zij veel tijd kwijt zijn aan het zoeken naar een plek, terwijl ze die liever besteden aan politiewerkzaamheden. Voor slachtoffers betekent dit dat ze langer moeten wachten op een opvangplek, want deze moet eerst nog gevonden worden.

Ondanks dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel is er geen eenduidig kader met betrekking tot welke gemeente wanneer verantwoordelijkheid draagt. Dit wordt met name duidelijk wanneer het gaat om een bovenregionale plaatsing of een slachtoffer dat niet is ingeschreven bij een gemeente. Beperkte kennis en financiële middelen bij met name kleinere gemeenten spelen hier ook een rol in. Slachtoffers zijn hier op meerdere manieren de dupe van, bijvoorbeeld omdat zij niet op een beschikbare plek geplaatst kunnen worden, zij nergens

ingeschreven staan en enkel van het leefgeld van de opvang moeten leven, of omdat de verantwoordelijke gemeente niet meewerkt aan de uitstroom naar die gemeente.

Identificeren van passende opvang

Het vaststellen welke opvangplekken het meest passend zijn voor het slachtoffer kent op dit moment geen eenduidige aanpak. De focus ligt nu vooral op het vinden van een beschikbare plek in een opvanglandschap waar deze beperkt zijn. Welke plekken passend zijn rust niet op één aspect, maar hangt van de bredere situatie van het slachtoffer af: of die al passende en veilige huisvesting heeft, welke problematiek speelt en wat de hulpvraag is, waar het slachtoffer (on)veilig is en waar passende begeleiding bij het traject kan worden geboden. Om dit goed in kaart te brengen zijn rust, stabiliteit en een gender- en cultuursensitieve werkwijze van belang.

Het lijkt lastig haalbaar om binnen enkele dagen vast te stellen welke opvangplekken passend zijn. De zaken die in kaart gebracht moeten worden zijn divers en moeten soms gezamenlijk opgepakt worden met andere organisaties. Met name wanneer onderliggende problematiek later naar de oppervlakte komt kan het langer duren voordat inzichtelijk is welke opvangplekken passend zijn.

7 Aanbevelingen

Het verbeteren van het opvanglandschap vraagt om meer dan alleen extra opvangcapaciteit. Minstens zo belangrijk is dat de opvang daadwerkelijk toegankelijk wordt voor alle slachtoffers van mensenhandel, ook voor mannen, transpersonen, minderjarigen, slachtoffers van criminele uitbuiting en degenen die nu worden uitgesloten door contra-indicaties rond middelengebruik, verslaving of psychische problematiek.

Onderzoek naar de manieren waarop betere benutting van bestaande opvangplekken plaats kan vinden draagt bij aan het vergroten van de toegankelijkheid van de opvang, bijvoorbeeld door te definiëren welke contra-indicaties en toelatingscriteria wel of niet acceptabel zijn. Contra-indicaties en toelatingscriteria zijn niet per definitie onacceptabel: een slachtoffer dat uitstroomt uit de detox is juist gebaat bij een opvangplek zonder actieve gebruikers in diens omgeving. Echter is de toegankelijkheid van opvangplekken op dit moment te beperkt. Tevens kan onderzocht worden hoe de terughoudendheid in het bieden van opvang aan slachtoffers van mensenhandel, met name van criminele uitbuiting, verminderd kan worden in het opvanglandschap. Tot slot biedt het stimuleren van (boven)regionale samenwerking tussen opvanglocaties meer mogelijkheden voor de snelle doorstroom van slachtoffers.

Het vergroten van de opvangcapaciteit en toegankelijkheid dient in de gehele keten te gebeuren. Het creëren van toegankelijke opvangplekken gericht op de eerste plaatsing van slachtoffers is weinig waard als deze plekken vervolgens vastlopen door een gebrek aan toegankelijke vervolgplekken.

Herziening van de financiering van opvangplekken en het kostenonderzoek

Het anders inrichten van de financiering van opvangplekken, wat met uitzondering van de landelijke geregelde plekken een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, biedt ook mogelijkheden om de

opvangcapaciteit en toegankelijkheid te vergroten. Kleine gemeenten hebben niet de middelen om opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel te creëren. Het financieren van een bovenregionale plaatsing kan eveneens lastig zijn. Onderzoek naar waar mogelijkheden zijn om van lokale financiering naar (boven)regionale financiering te bewegen kan de betaalbaarheid van de opvang en bovenregionale plaatsingen vergroten.

Het is aannemelijk dat de huidige situatie tot een stuk hogere kosten leidt voor gemeenten en de overheid. Het uit beeld raken van slachtoffers, gebrek aan passende begeleiding, overbrugging buiten het opvanglandschap en andere gevolgen brengen directe en indirecte kosten met zich mee. Geadviseerd wordt om te bespreken of het helpt om met een kostenonderzoek deze kosten inzichtelijk te maken en verbeteringen in het opvanglandschap ook financieel beter te verdedigen.

Vergroten van de kennis over slachtofferschap van mensenhandel

Bij het vergroten van de opvangcapaciteit en toegankelijkheid is het van belang dat er op deze opvanglocaties voldoende kennis is over mensenhandel. Specifiek kennis over slachtofferschap van mensenhandel en de beslissingen en acties die het slachtoffer moet nemen. Om dit te realiseren is het wenselijk dat er een basisniveau aan kennis is binnen het opvanglandschap, zodat slachtoffers passende begeleiding krijgen, goed geïnformeerd blijven en vertrouwen behouden in politie en het strafrechtelijk proces, ongeacht de opvanglocatie waar ze verblijven.

Door samenwerking te bevorderen tussen organisaties die gespecialiseerd zijn in (de opvang van) deze doelgroep en opvanglocaties zonder deze specialisatie wordt passende begeleiding ook bij complexere vraagstukken gegarandeerd, bijvoorbeeld in de vorm van ambulante begeleiding. Een slachtoffer met complexe problematiek kan dan bijvoorbeeld bij een opvanglocatie of zorginstelling geplaatst worden die daar beter op aansluit, terwijl passende begeleiding op het gebied van mensenhandel gewaarborgd blijft.

Een centraal en bereikbaar overzicht van beschikbare opvangplekken

Het is onwenselijk dat slachtoffers niet direct naar een nood- of crisisbed kunnen omdat zorgcoördinatoren, CoMensha en de politie geen overzicht hebben van beschikbare opvangplekken en de politie hierbij geen hulp kan inschakelen buiten kantooruren. Het opzetten van een centraal punt of systeem, dat 24/7 bereikbaar is en inzicht geeft in de beschikbaarheid van passende opvangplekken voor het slachtoffer, biedt de oplossing. Wanneer inzichtelijk is waar passende opvangplekken beschikbaar zijn kan een zorgcoördinator of politieagent gericht bellen, in plaats van de hele lijst aan mogelijke opvanglocaties af te hoeven gaan. De uiteindelijke plaatsing en het vervoer daar naartoe zullen ook buiten kantooruren gefaciliteerd moeten worden. Hiervoor kan gekeken worden naar de pilot die sinds kort loopt, waarin plaatsing in de COSM 24/7 mogelijk is, inclusief vervoer met taxi's buiten kantooruren.

Het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme is een actueel thema. Dit biedt de mogelijkheid om een dergelijk punt via deze route op te zetten.

Vastleggen van gemeentelijke verantwoordelijkheid

Door vast te leggen welke gemeente wanneer verantwoordelijkheid draagt voor een slachtoffer wordt de onduidelijkheid hierover weggenomen en ontstaat er uniformiteit in het gedecentraliseerde opvanglandschap. Het gaat hier met name om bovenregionale plaatsingen (bekostiging van de zorg en het bed, faciliteren van inschrijving en uitkering, en het faciliteren van door- of uitstroom naar de eigen gemeente) en het vaststellen welke gemeente verantwoordelijkheid draagt voor de opvang en zorg voor een slachtoffer dat niet is ingeschreven bij een gemeente. Een uniforme werkwijze voorkomt dat slachtoffers de dupe worden van tegenstrijdig beleid tussen gemeenten, waardoor plaatsingen niet doorgaan, uitkeringen niet ontvangen worden en uitstroom bemoeilijkt wordt.

Uniformiteit via een stroomschema

In aanvulling op de bovenstaande aanbeveling draagt het ontwikkelen van een stroomschema van welke organisatie wanneer een rol of verantwoordelijkheid heeft bij aan de uniformiteit van het opvanglandschap. Zo wordt er een gemeenschappelijke basis gecreëerd voor de vele verschillende partijen die een rol spelen in het traject van het slachtoffer, vanaf het moment van de geringste aanwijzing. Dit stroomschema beperkt zich niet tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Door de triage van slachtoffers hierin mee te nemen ontstaat er ook een eenduidige werkwijze voor het vaststellen van welke opvangplekken passend en veilig zijn voor het slachtoffer. Wanneer de capaciteit en toegankelijkheid van het opvanglandschap is vergroot ontstaat er ruimte om te kijken welke opvangplek passend is.

De precieze invulling van het stroomschema moet vanuit de praktijk ontwikkeld worden, onder andere door zorgcoördinatoren, ketenregisseurs, gemeenten, politie en CoMensha. Het belang van het slachtoffer staat hierin centraal en het betrekken van ervaringsdeskundigen waarborgt dit. Het stroomschema moet niet enkel de stappen benoemen, maar ook door wie en hoe de stappen worden uitgevoerd. Uiteindelijk zijn een dergelijk stroomschema en de stappen daarin mede afhankelijk van de inrichting van het opvanglandschap. Een aantal mogelijke stappen in het stroomschema zijn:

- Vaststellen van de geringste aanwijzing;
- Vaststellen of er sprake is van herhaald slachtofferschap;
- Vaststellen of er sprake is van gemengd slachtoffer-/daderschap;
- Veiligheid in kaart brengen via een risicoscreening en beoordeling vanuit de politie;
- Vaststellen of het slachtoffer al veilige en passende huisvesting of opvang heeft en hier kan blijven;
- Vaststellen of er al problematiek uit het verleden bekend is en of er (vermoedelijk) sprake is van andere problematiek;
- Vaststellen van de hulpvraag van het slachtoffer;
- Vaststellen welke gemeente verantwoordelijk is voor de opvang.

Creëren van rust en stabiliteit

Bij een significant deel van de slachtoffers duurt het weken tot maanden voordat onderliggende problematiek zichtbaar wordt. Wanneer de problematiek nog onbekend is, kan hier geen rekening mee gehouden worden bij het vaststellen van welke opvangplekken passend zijn. Verblijf op crisis- of noodbedden brengt niet de rust en stabiliteit die van belang zijn voor het inzichtelijk maken van de problematiek. Geadviseerd wordt om te onderzoeken hoe deze rust en stabiliteit wel gecreëerd kan worden op de eerste opvangplek terwijl de triage plaatsvindt, met aandacht voor de dynamiek die genderidentiteit, culturele achtergrond en de aard van de uitbuiting met zich meebrengen. Voor de groep slachtoffers waar de triage weken tot maanden kan duren is het belangrijk dat ze op een opvangplek kunnen blijven tijdens de triage.

De opzet van deze eerste opvangplekken kan het beste in de praktijk ontwikkeld worden in een pilot samen met opvanglocaties en ervaringsdeskundigen. Hierbij kunnen organisaties die gespecialiseerd zijn in de GGZ of LVB-problematiek betrokken worden om hun kennis en specialisatie in de onderliggende problematiek effectief te benutten.

Colofon

'Knelpunten bij triage en opvang van slachtoffers van mensenhandel' is een uitgave van CoMensha, het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel.

Uitgave © November 2025



Auteursrecht U bent vrij om de gegevens uit deze rapportage te gebruiken, mits u daarbij de bron vermeldt.

Meer informatie? Mail naar: communicatie@comensha.nl