

*Memorandum***Aan**

Mevrouw I. Hut, directeur-bestuurder CoMensha

Van

Mevrouw M. Schuurmans-Spoelstra

Mevrouw E.M. Smits - Clijsen

Onderwerp

Systeemanalyse Mensenhandel

TNO

Oude Waalsdorperweg 63

2597 AK Den Haag

Postbus 96864

2509 JG Den Haag

www.tno.nl

T +31 88 866 10 00

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien deze rapportage in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van deze rapportage aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2018 TNO

Inhoudsopgave

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

2/32

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Doel.....	4
1.3	Aanpak.....	4
1.4	Scope.....	5
1.5	Leeswijzer.....	6
2	Systeem mensenhandel.....	7
2.1	Centrale factoren systeemanalyse.....	8
2.2	Beleid, wet- en regelgeving.....	8
2.3	Bestuur.....	9
2.4	Bewustwording.....	10
2.5	Informatie.....	11
2.6	Hulpverlening.....	12
2.7	Strafrechtketen.....	13
3	Duiding systeemanalyse.....	15
3.1	Het normatieve kader als basis voor de aanpak van mensenhandel.....	15
3.2	Hoe bestuurlijke belangen doorwerken in het aantal slachtoffers mensenhandel.....	15
3.3	Het belang van een toename van het aantal slachtoffers dat in beeld is.....	16
3.4	Zonder informatie-uitwisseling geen zicht op mensenhandel.....	16
3.5	Houd rekening met de rechten van slachtoffers.....	17
3.6	Zorg voor minder afhankelijkheid van aangiften.....	18
3.7	Verminder de aantrekkelijkheid van het delict.....	18
3.8	Het verminderen van slachtoffers mensenhandel via effectieve hulpverlening.....	19
3.9	Samenhangende capaciteitsvraagstukken.....	19
3.10	Opschalingsmogelijkheid: sturing van bovenaf.....	20
3.11	Blinde vlekken.....	20
4	Hoe nu verder?.....	23
4.1	Debat over normatief kader.....	23
4.2	Aanpakken van de voedingsbodem van mensenhandel.....	24
4.3	Toename van het aantal meldingen.....	24
4.4	Doorwerking van interventies naar andere domeinen.....	25
4.5	Tweeledige doorwerking van interventies: positief en negatief.....	26
4.6	Nadere uitwerking model in verschillende vormen van mensenhandel.....	27
4.7	Nadere uitwerking van het model door verdieping van de domeinen.....	27
4.8	Verbinding deelnemers MARVEL-sessies.....	28
5	Bijlagen.....	29
5.1	Totaaloverzicht Systeemanalyse Mensenhandel.....	29
5.2	Genoemde interventies.....	30
5.3	Deelnemers Systeemanalyse Mensenhandel.....	32

1 Inleiding

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

3/32

Dit document beschrijft het eindresultaat van de 'Systeemanalyse Mensenhandel'. Deze systeemanalyse heeft plaatsgevonden met een expertgroep van de Taskforce Mensenhandel op basis van vier werksessies van drie uur. Hierbij is gebruik gemaakt van de door TNO ontwikkelde methodiek MARVEL. Het tastbare resultaat van dit proces is een zogenaamd causaal model dat de systemische samenhang beschrijft tussen de veelheid aan factoren onderliggend aan het probleem en de aanpak van mensenhandel. De sessies hebben de deelnemers daarnaast een gestructureerde werkvorm geboden waarin de complexe problematiek van de aanpak mensenhandel voor het eerst in zijn integraliteit met elkaar vanuit verschillende invalshoeken tegen het licht gehouden kon worden.

1.1 Aanleiding

Vanuit het regeerakkoord "Vertrouwen in de Toekomst" uit 2017 zet het Kabinet stevig in op de bestrijding van mensenhandel. Hiermee wordt een intensivering van de aanpak van mensenhandel beoogd. Het Kabinet hanteert daarbij een drietal uitgangspunten. Ten eerste, mensenhandel kan in allerlei verschillende sectoren voorkomen. Het Kabinet kiest daarom nadrukkelijk voor een brede benadering van mensenhandel waarin alle vormen van uitbuiting worden meegenomen die in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 als dreiging zijn aangemerkt. Ten tweede, om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden is een integrale benadering nodig. Dit betekent dat gelijktijdig ingezet wordt op preventie, signalering, opsporing en vervolging, opvang en hulpverlening. Ten derde betekent dit dat de aanpak van mensenhandel in samenwerking met vele verschillende organisaties zal worden vormgegeven.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is bezig een plan van aanpak op te stellen waarin verschillende thema's in de aanpak van mensenhandel aan de orde komen. Parallel hieraan bestaat bij diverse betrokken partijen de wens om de ketenaanpak mensenhandel in de basis door te lichten. Hiermee moet meer inzicht ontstaan in de factoren van invloed en de maatregelen in het domein van mensenhandel, waarmee op een onderbouwde manier en met visie invulling gegeven kan worden aan de punten in het regeerakkoord. In dit kader heeft het onafhankelijke coördinatie- en expertisecentrum mensenhandel CoMensha¹ contact gezocht met TNO en verzocht dit proces te ondersteunen.

¹ <http://www.comensha.nl>

1.2 Doel

De systeemanalyse mensenhandel richt zich zowel op het delict mensenhandel als de aanpak van mensenhandel. Welke factoren zijn van invloed op het probleem en welke causale verbanden zijn daaraan verbonden? Welke interventies zijn er en waar werken deze op in? Het uiteindelijke doel is om met behulp van deze inzichten richting te kunnen geven aan visie- en beleidsvorming rondom het thema mensenhandel. Gezien de complexiteit van het probleem gaat het om een eerste opzet van de systeemanalyse.

1.3 Aanpak

De aanpak van mensenhandel is complex. Enerzijds is dit het gevolg van de veelheid en dynamiek van invloedsfactoren op het delict mensenhandel; anderzijds is er de complexe dynamiek van de actoren die betrokken zijn bij de implementatie van tegenmaatregelen. Om snel inzicht in dit complexe systeem te krijgen, heeft TNO de methodiek MARVEL² toegepast.

MARVEL is ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in de effecten van beleidskeuzes, zowel tijdens de beleidsontwikkeling als tijdens de beleidsanalyse. Een MARVEL-systeemanalyse wordt gevormd op basis van rapportages en lessen uit het verleden, maar tevens met significante input van domeinexperts. In gezamenlijkheid benoemen zij relevante actoren en bespreken zij de factoren van invloed en de onderlinge causale verbanden.

De methode start met het selecteren van de belangrijkste prestatie-indicatoren. In de systeemanalyse mensenhandel zijn deze gedefinieerd als 'het percentage slachtoffers mensenhandel dat in beeld is' en het 'aantal slachtoffers mensenhandel'. Vervolgens worden factoren die daarop van invloed zijn in kaart gebracht. Door middel van pijlen wordt aangegeven dat er een causaal verband bestaat tussen twee factoren. Het causale verband tussen de verschillende factoren wordt weergegeven middels pijlen met een plus of een min. Een plus houdt in dat wanneer de waarde van een variabele aan de oorsprong van een pijl stijgt (de oorzaak), de variabele aan het eind van een pijl (het gevolg) ook stijgt. Een min wil zeggen dat een stijging in de oorzaak juist leidt tot een daling in het gevolg.

Door de verschillende causale verbanden op die manier te volgen, is met behulp van de daarvoor ontwikkelde MARVEL-tool te zien wat voor effect de variabelen hebben op het uiteindelijke doel. Hiermee kan niet alleen inzicht verkregen worden in de directe effecten maar ook in tweede-orde én vervolgeffecten. Daarnaast geeft het een beeld van de bedoelde of eventueel onbedoelde wisselwerking van effecten. Dit maakt het mogelijk om analyses uit te voeren die inzicht geven in de effecten van bepaalde beleidskeuzes en mogelijke interventies. Het kan gezien worden als belangrijk ondersteunend materiaal voor onder andere beleidsmakers

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

4/32

² Method to Analyse Relations between Variables using Enriched Loops (MARVEL)

om beter inzicht te krijgen in het systeem van het delict en de aanpak, hierbij geldt uiteraard dat een MARVEL analyse geen garanties biedt op bepaalde uitkomsten.

De MARVEL-systeemanalyse mensenhandel heeft in september 2018 in een viertal sessies plaatsgevonden met medewerking van een expertgroep met deelnemers van CoMensha, Openbaar Ministerie, Politie, Nationaal Rapporteur Mensenhandel, gemeenten, ministerie van JenV, ISZW, FairWork, Jeugdzorg Nederland en onderwijs/wetenschap (zie bijlage 3). Een groot deel van de deelnemers is bij alle sessies aanwezig geweest. Er is iedere sessie echter wel sprake geweest van een wisselende samenstelling van de groep. Naast de expertgroep is de systeemanalyse begeleid door een projectteam bestaande uit experts van CoMensha, Jeugdzorg Nederland, het Openbaar Ministerie en TNO. De analyseresultaten van de sessies en de opzet van daaropvolgende sessies zijn steeds tussentijds met het projectteam besproken.

Een groot deel van de meerwaarde van de ontwikkeling van een MARVEL-systeemanalyse zit in het proces van het ontwikkelen van het model, door de discussies tussen verschillende betrokken domeinexperts en het inzicht dat daaruit volgt. Door een complex domein op deze gestructureerde manier inzichtelijk te maken, kan de onderlinge samenhang van factoren en de effecten van (beleids) interventies op ketenniveau worden beschouwd en bediscussieerd.

De doelstellingen van de vier expertsessies waren:

1. Eerste opzet van het systeem met belangrijke actoren, factoren en interventies binnen het domein van mensenhandel;
2. Verder uitwerken van het systeem met relaties tussen variabelen;
3. Vaststellen belangrijkste effecten en gezamenlijke analyse (en waar nodig nog aanpassen systeem);
4. Vaststellen organisatorische implicaties systeemanalyse: hoe kunnen de resultaten van de gezamenlijke analyse gebruikt worden voor bewustwording bij actoren, en een bijdrage leveren aan visievorming en beleidsontwikkeling?

1.4 Scope

In Nederland verstaat men onder mensenhandel:

- het werven (voor werk), vervoeren of huisvesten van een persoon;
- met gebruik van geweld, dwang, misleiding, machtsmisbruik of misbruik makende van een kwetsbare positie (zoals bij minderjarigen en vluchtelingen);
- met als doel uitbuiting (het afnemen van de inkomsten van iemand of het niet of te weinig uitbetalen van de inkomsten).

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

5/32

De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Mensenhandel kan in meerdere categorieën worden onderverdeeld: seksuele uitbuiting, niet seksuele uitbuiting waar overige arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening en criminele uitbuiting onder vallen en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering³.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

6/32

De verschillende vormen van mensenhandel kennen allemaal hun eigen specifieke onderliggende problematiek en dynamiek. Gezien de complexiteit van het delict en de veelheid aan betrokken actoren is er voor gekozen om deze systeemanalyse zo veel mogelijk te richten op de onderliggende factoren en mechanismen die betrekking hebben op alle vormen van mensenhandel.

1.5 Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken wordt u stapsgewijs door de systeemanalyse mensenhandel meegenomen. Allereerst wordt in hoofdstuk twee gekeken naar de verschillende categorieën die zichtbaar zijn in het model. Hierbij wordt bewust nog niet ingegaan op dwarsverbanden en raakvlakken met de andere categorieën, dit komt aan bod in hoofdstuk drie 'duiding'. In het vierde hoofdstuk kijken we vooruit; welke vervolgstappen zijn wenselijk naar aanleiding van deze systeemanalyse? In het vijfde en laatste hoofdstuk staan de bijlagen weergegeven. Dit is allereerst het totale overzicht van de MARVEL systeemanalyse, daarnaast betreft dit een lijst met alle interventies die tijdens de sessies genoemd zijn. Tot slot is er een lijst toegevoegd van alle domeinexperts die betrokken waren bij de sessies.

³ Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering is in de sessies verder niet specifiek aan bod gekomen.

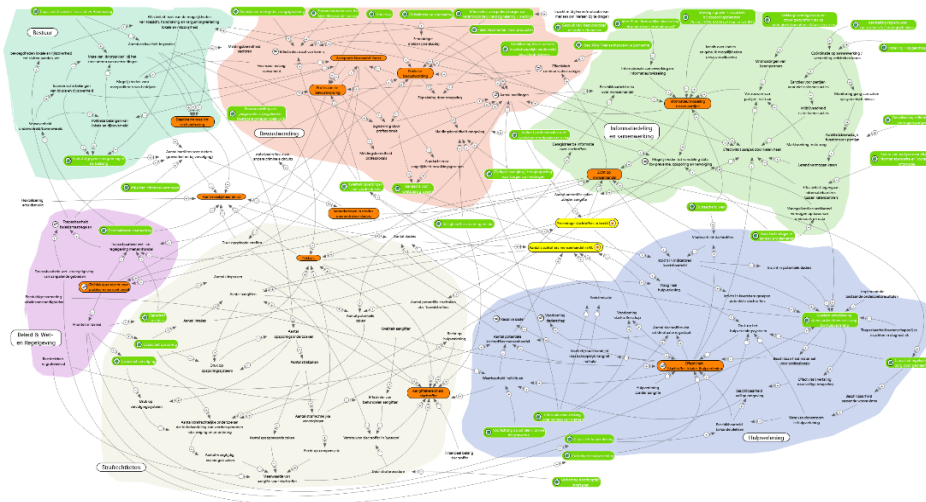
2 Systeem mensenhandel

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
7/32

Dat het fenomeen mensenhandel complex is, blijkt wel uit het model⁴ (zie figuur 1) dat uit de sessies is voortgekomen:



Figuur 1: systeemanalyse mensenhandel compleet

In het model zijn drie soorten variabelen te onderscheiden:

- de algemene factoren waaruit het model is opgebouwd;
- de factoren die in de sessies en in het model een belangrijke rol vervullen (oranje gearceerd);
- de factoren die inzicht geven in de effectiviteit van de aanpak in het systeem (geel gearceerd);
- de factoren die als 'handvatten' kunnen fungeren om in het systeem in te grijpen (groen gearceerd).

Op basis van de discussies met de aanwezige experts is het model als een systeemlandschap ingedeeld in de volgende thematische categorieën: beleid & wet- en regelgeving, bestuur, bewustwording, informatie, hulpverlening en strafrechtsceten. De categorieën zijn herkenbaar aan de verschillende achtergrondkleuren in het model.

In onderstaande paragrafen wordt eerst het doel van het model besproken, daarna wordt het model toegelicht aan de hand van de verschillende categorieën.

⁴ Een groter totaaloverzicht van het model is opgenomen in bijlage 1.

2.1 Centrale factoren systeemanalyse

Het uiteindelijke doel van de systeemanalyse is om inzicht te krijgen hoe de aanpak mensenhandel effectiever kan worden. In de discussies kwam naar voren dat een beter inzicht in het systeem omtrent (de aanpak van) mensenhandel bijdraagt aan het maken van beter gerichte keuzes, waardoor de aanpak effectiever wordt. Vervolgens is de vraag gesteld wat het uitgangspunt van het model zou moeten zijn. Hier is in de eerste sessie langdurig over gesproken. Daarbij is gezamenlijk overeengekomen dat het verminderen van het aantal slachtoffers het uiteindelijke doel van de aanpak van mensenhandel is, wat daarmee ook als centrale factor in het model is opgenomen. Bij mensenhandel speelt echter mee dat een groot deel van het fenomeen nog onderbelicht is, en er sprake is van een hoog ‘dark number’: het aantal ongerapporteerde of onbekende incidenten. Daarom is gezamenlijk bepaald dat ook het ‘percentage slachtoffers mensenhandel dat in beeld is’⁵ centraal moet staan in het model. Dat percentage willen we juist zo hoog mogelijk hebben, omdat dit iets zegt over de mate waarop we zicht hebben op de problematiek.

Datum

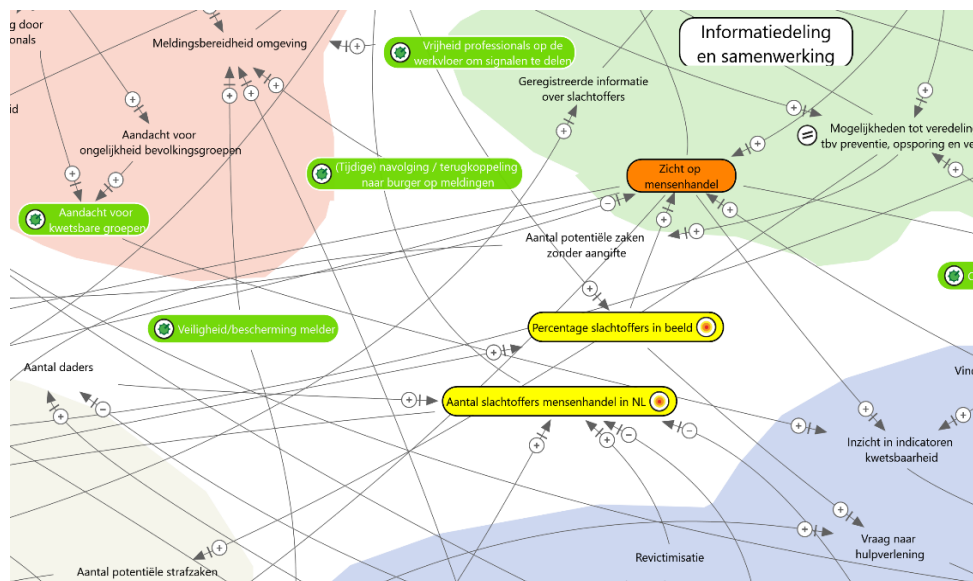
8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

8/32



Figuur 2: centrale factoren systeemanalyse mensenhandel

2.2 Beleid, wet- en regelgeving

Beleid, wet- en regelgeving hebben een belangrijke invloed op het systeem. Het gaat om beleid en wetten specifiek voor mensenhandel, maar zeker ook algemeen beleid en wet- en regelgeving. Wetten en beleid werken bijvoorbeeld kaderstellend voor de bevoegdheden die er zijn voor de lokale overheid. Het is tevens

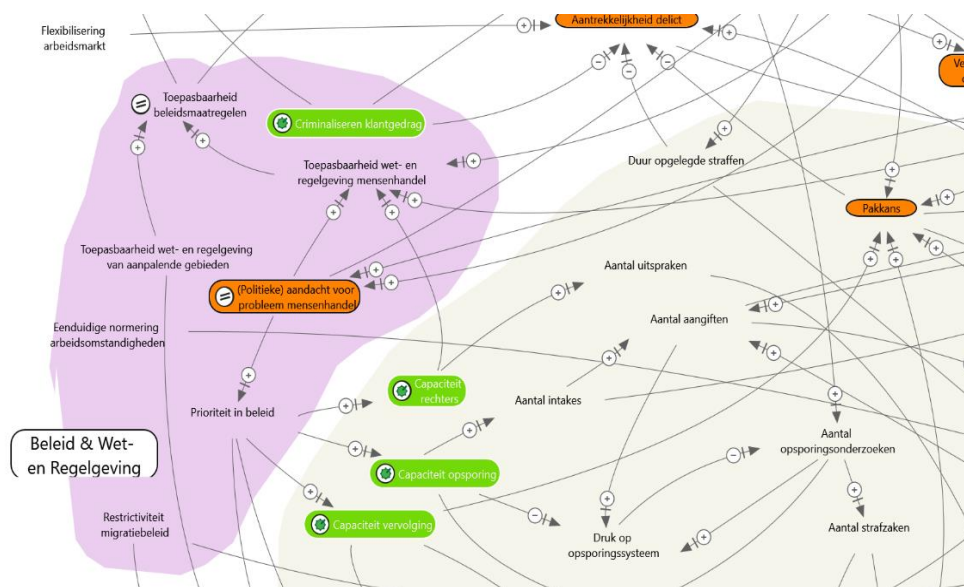
⁵ Er moet rekening gehouden worden met het feit dat de twee centrale variabelen in het model gebaseerd zijn op verschillende grootheden: de ene variabele gaat om aantallen en de andere om percentages. Dit beïnvloedt de interpretatie van de relaties in het model. Omdat het echter van groot belang is om aan te geven hoeveel slachtoffers er in beeld zijn, en vooral ook hoe dit aantal zich verhoudt tot het totale aantal slachtoffers is hier toch voor gekozen.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
9/32

kaderstellend daar waar het gaat om de strafbaarheid van het delict. Daarmee hebben wetgeving en beleid een direct effect op het aantal slachtoffers mensenhandel: een andere definitie van het begrip ‘mensenhandel’ of ‘slachtoffer mensenhandel’ zorgt voor een ander kader van het probleem. Bij algemene wet- en regelgeving die doorwerkt in het systeem moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de invloed van het migratiebeleid en de verschillen van wetgeving in verschillende EU landen en de wijze waarop hier bijvoorbeeld bij arbeidsuitbuiting gebruik van wordt gemaakt. Naast beleid en wetgeving gaat het binnen deze categorie ook om prioriteit in beleid. Dit heeft invloed op de capaciteit die er is voor de aanpak van het probleem. Maar wanneer krijgt een probleem nu prioriteit? De prioriteit die aan mensenhandel geschonken wordt is vaak afhankelijk van de politieke aandacht. Deze politieke aandacht is tijdens de sessies veelvuldig aan de orde gekomen. De ervaring van de experts leert dat de politieke aandacht sterk afhankelijk is van individuen en regeer- en collegeakkoorden waardoor een duurzame aanpak niet vanzelfsprekend is bij personele wisselingen in het politieke domein. Dit geldt zowel op landelijk als lokaal niveau.



Figuur 3: factoren binnen de categorie beleid, wet- en regelgeving

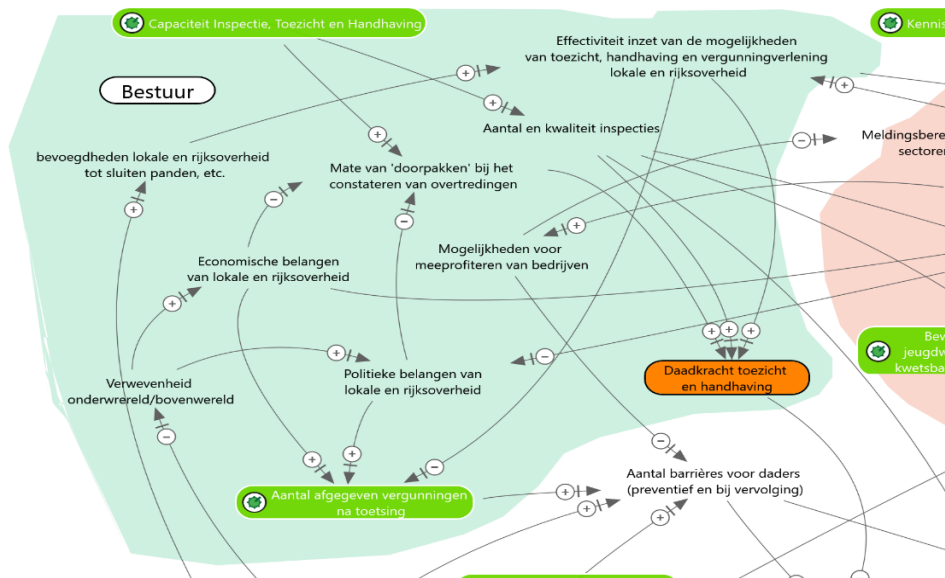
2.3 Bestuur

Zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau werken bestuurlijke mechanismen door in het systeem van (de aanpak van) mensenhandel. Hierbij zijn een viertal elementen van belang: capaciteit, kwaliteit, bevoegdheden en belangen. In figuur 4 op de volgende pagina is te zien hoe dit gevisualiseerd is in het model.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
10/32



Figuur 4: factoren binnen de categorie bestuur

De meest basale factor van invloed is de capaciteit voor het uitvoeren van toezicht, handhaving en inspecties⁶. Deze capaciteit werkt door in het aantal en de kwaliteit van de controles en de mate waarop er doorgepakt wordt. De effectiviteit van de inzet van de mogelijkheden van toezicht, handhaving en inspectie zegt ook iets over de kwaliteit. Ten aanzien van kwaliteit is in de sessies bijvoorbeeld aan bod gekomen dat in sommige gevallen de capaciteit op papier wel toebedeeld is, maar dat als gevolg van een feitelijk capaciteitsprobleem, in de praktijk het werk voor een belangrijk deel van achter het bureau uitgevoerd wordt. De kwaliteit is daarmee in het geding omdat er minder gekeken kan worden naar de situatie en context van bijvoorbeeld een vergunning. Het hebben van voldoende kennis over de mogelijkheden op bestuurlijk niveau en de bevoegdheden die volgen uit beleid, wet- en regelgeving definiëren mede hoe effectief er opgetreden kan worden. Deze effectiviteit werkt samen met de hoeveelheid controles en de mate van doorpakken door in de daadkracht van toezicht- en handhaving. Deze daadkracht kan vervolgens andere domeinen in het systeem versterken. Bij deze daadkracht moet bijvoorbeeld ook gedacht worden aan integrale controles waarbij er door gemeente samengewerkt wordt met bijvoorbeeld ISZW, belastingdienst, politie en zorg. Ook de economische en politieke belangen werken door in het systeem. Hier wordt later in paragraaf 3.2 nader op ingegaan.

2.4 Bewustwording

Uit de sessies is naar voren gekomen dat ook bewustwording een grote invloed heeft op het systeem van mensenhandel. Hierbij is onderscheid aangebracht in bewustwording onder professionals en publieke bewustwording. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bewustwording omtrent de omvang van het probleem

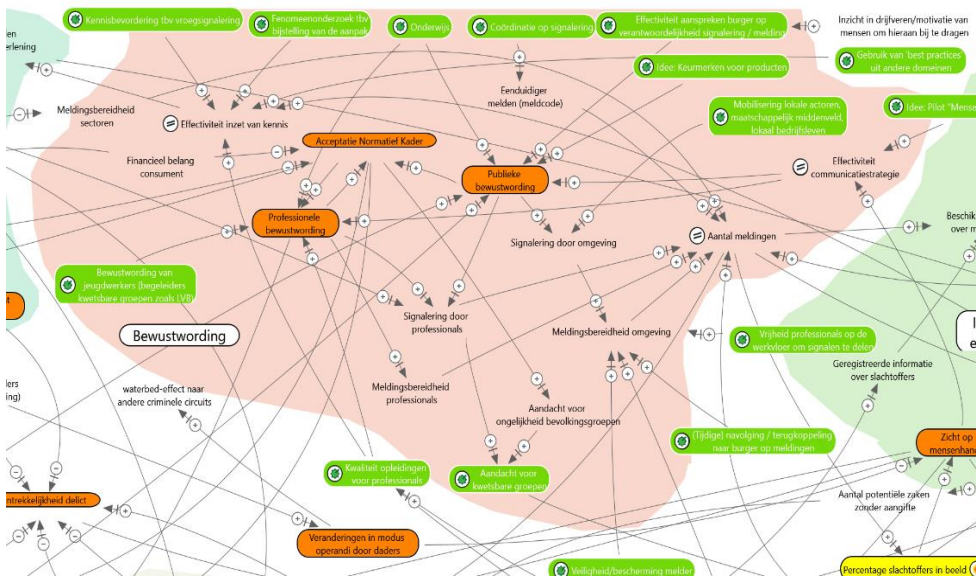
⁶ Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat ISZW ook onderdeel is van de strafrechtsketen.

mensenhandel, maar ook bewustwording ten aanzien van de verschillende verschijningsvormen en de signalen die kunnen wijzen op een mogelijk geval van mensenhandel.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
11/32



Figuur 5: factoren binnen de categorie bewustwording

Bewustwording werkt allereerst door via de manier waarop mensen openstaan om mensenhandel te herkennen en signaleren en vervolgens bereid zijn deze te melden. Dit geldt zowel voor de samenleving als geheel, voor actoren die niet perse tot de betrokken ketenpartners behoren (scholen, kerken en dergelijke), als voor specifiek betrokken professionals. Deze bewustwording is van belang omdat het de vraag is in welke mate de samenleving en (betrokken) professionals zich altijd voldoende bewust zijn van signalen mensenhandel. Onderwijs kan hier een belangrijke rol in spelen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om educatie op het voortgezet onderwijs, maar ook educatie in de zin van het inbedden van trainingen in curricula van opleidingen van professionals. Daarnaast spelen ook normen en waarden, het normatieve kader, een belangrijke rol. In relatie tot het normatieve kader is onder andere gesproken over de invloed van gender en discriminatie binnen de samenleving.

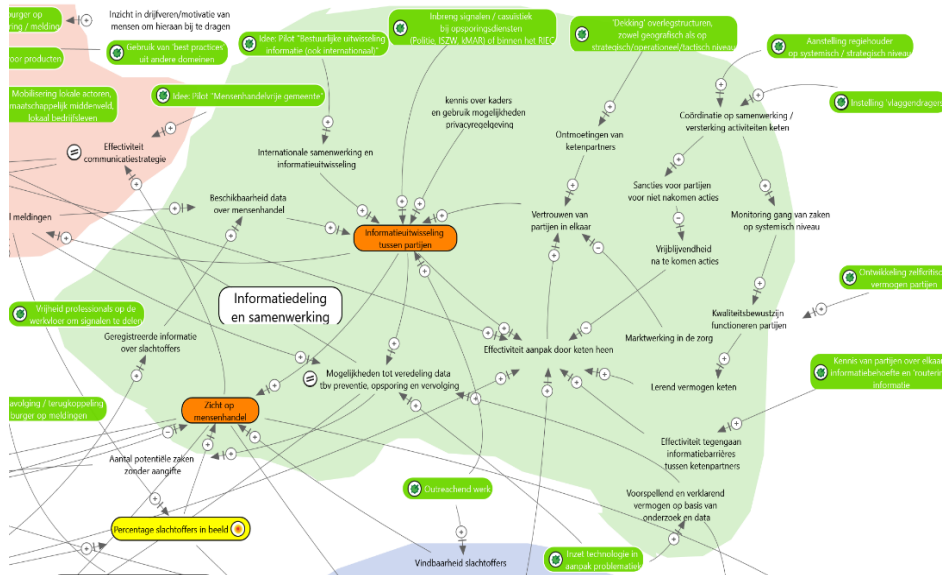
2.5 Informatie

Een goede informatiepositie is één van de kernelementen in de aanpak van mensenhandel. Een goede informatiepositie wordt verkregen door informatiedeling door de keten heen en wordt onder meer versterkt door de kennis die er is op het vlak van privacyregelgeving en het vertrouwen dat ketenpartners in elkaar hebben. In de discussies kwam naar voren dat vertrouwen tussen ketenpartners veelal wordt verkregen op informeel en persoonlijk niveau, en dat vertrouwen niet vanzelfsprekend is. Dit is ook in internationaal verband punt van aandacht. Hier kan tevens de marktwerking in de zorg een negatief effect hebben omdat zorgverleners in sommige gevallen concurrenten van elkaar zijn.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
12/32



Figuur 6: factoren binnen de categorie informatie

Een goede informatiepositie staat aan de basis van het zicht op het fenomeen mensenhandel en het zicht op casuïstiek. Zicht op het fenomeen houdt bijvoorbeeld in dat er zicht is op de aard, omvang, trends en ontwikkelingen en heeft daarmee effect op bewustwording en prioritering in beleid. Zicht op casuïstiek gaat bijvoorbeeld om informatie over specifieke zaken en gebeurtenissen. Wanneer deze informatie gedeeld en vervolgens veredeld wordt, werkt dit door in de keten van toezicht en handhaving en de strafrechtketen.

2.6 Hulpverlening

Net als de eerder beschreven domeinen kent ook het hulpverleningsdomein de nodige onderliggende factoren met bijbehorende complexiteit en dynamiek. De dynamiek van het hulpverleningsdomein zit allereerst in de capaciteit die beschikbaar is, zowel in aantallen hulpverleners (personele capaciteit) als in aantal behandelplekken (materiële capaciteit). De invloed van gemeenten moet hierbij niet onderschat worden, omdat zij op dit moment verantwoordelijk zijn voor de inkoop van de zorg en daarmee mede bepalend zijn voor de aansluiting van vraag en aanbod op elkaar. De capaciteit van ingekochte zorg wordt enerzijds beïnvloed door het zicht op mensenhandel, anderzijds door de economische belangen van de overheid. De inkoop heeft invloed op de mogelijkheid tot in-, door-, en uitstroom in de hulpverlening, wat zijn weerslag heeft op de druk op het hulpverleningssysteem.

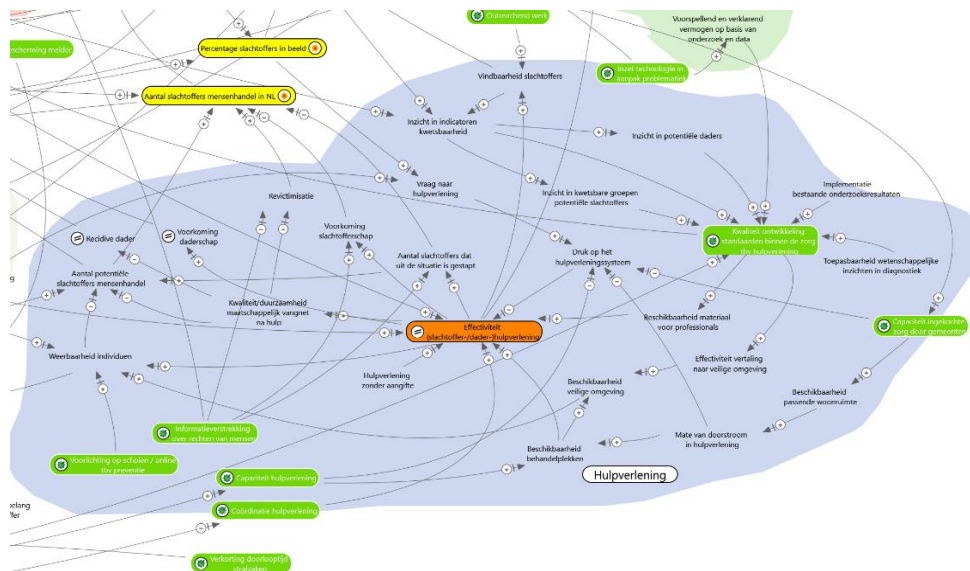
Zowel de capaciteit als de in-, door-, en uitstroom heeft vervolgens invloed op de effectiviteit van de hulpverlening. Effectieve hulpverlening moet hierbij breed gelezen worden en omvat ook preventie. Eén van de belangrijke doelen van de effectiviteit van hulpverlening is het weerbaar maken van individuen. Deze weerbaarheid slaat daarbij zowel op (potentiële) slachtoffers als op (potentiële) daders. Weerbaarheid wordt niet alleen beïnvloed door de effectiviteit van de

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
13/32

hulpverlening, maar ook door het bieden van een veilige omgeving. Zo is in de sessies aan bod gekomen dat slachtoffers bijvoorbeeld ook geronseld kunnen worden in jeugdinstellingen en vrouwenopvang. Door daar voor meer veiligheid te zorgen, vergroot je de weerbaarheid. Naast capaciteit en in-, door-, en uitstroom speelt de mate van inzicht in indicatoren van kwetsbaarheid een belangrijke rol, omdat dit ondersteunend is aan gerichte en vroegtijdige preventie. Dit zicht ontstaat door goede informatiedeling én door implementatie van reeds bestaande onderzoeksresultaten. Door dit gericht te verwerken in standaarden en kwaliteitskaders binnen de hulpverlening en deze binnen de gehele keten te implementeren, worden voor professionals de juiste randvoorwaarden gecreëerd om hun taken en verantwoordelijkheden uit te voeren. Dit zal een positief effect hebben op de effectiviteit van de hulpverlening en daarmee op het aantal slachtoffers.



Figuur 7: factoren binnen de categorie hulpverlening

2.7 Strafrechtketen

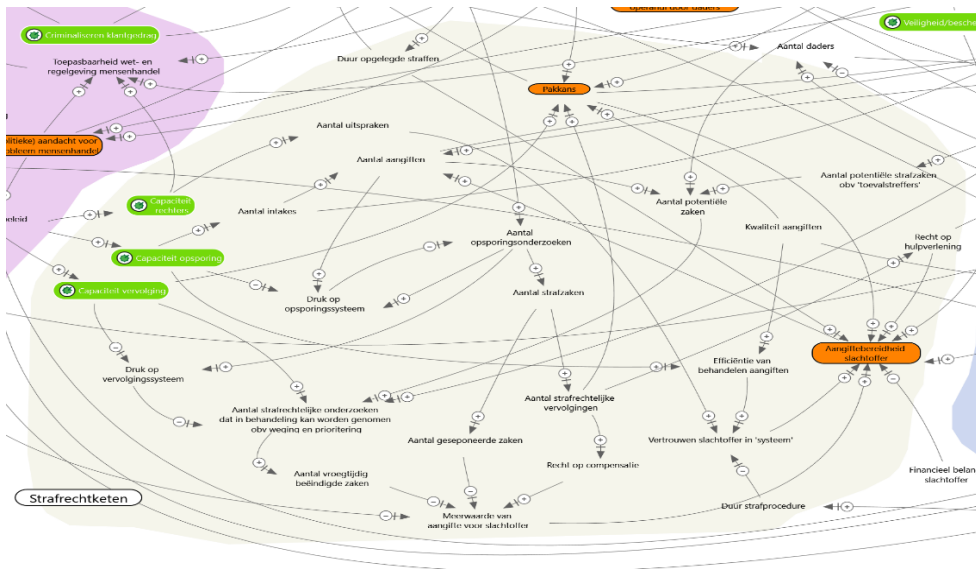
Opsporing, vervolging en rechterlijke uitspraken staan allemaal met elkaar in verband en zijn in samenhang van invloed op het systeem. Opsporingsonderzoeken kunnen ambtshalve opgestart worden naar aanleiding van signalen en meldingen, maar kunnen ook het gevolg zijn van een aangifte van het slachtoffer. In het model is goed zichtbaar dat de kwaliteit van de strafrechtketen op tweeërlei wijze doorwerkt in het terugdringen van het aantal slachtoffers mensenhandel. Enerzijds zorgt een goede werking van de strafrechtketen voor een toename van de pakkans. Dit werkt door in een verminderde aantrekkelijkheid van het delict, wat zijn weerslag heeft op het aantal daders en daarmee op het aantal slachtoffers. Anderzijds heeft het aantal uitspraken (veroordelingen, niet zijnde vrijspraken) en een snel verloop van de rechtsgang ook invloed op het vertrouwen van het slachtoffer in het systeem. Dit vertrouwen in het systeem heeft invloed op de aangiftebereidheid van het

slachtoffer. De aangiftebereidheid van het slachtoffer wordt daarnaast ook beïnvloed door de meerwaarde die een slachtoffer ziet in het doen van aangifte. Deze meerwaarde wordt onder andere beïnvloed door het recht op en het uitbetalen van compensatie.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
14/32



Figuur 8: factoren binnen de categorie strafrechtketen

3 Duiding systeemanalyse

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

15/32

De verschillende onderdelen van het model staan niet op zichzelf: ze zijn onderling verbonden. Deze verbanden zijn niet altijd eenvoudig te begrijpen. MARVEL helpt om deze verbanden systematisch in kaart te brengen, en om te begrijpen op welke aspecten geïntervenieerd zou kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de duiding van een aantal factoren die kunnen worden beschouwd als sleutelfactoren in het systeem.

3.1 Het normatieve kader als basis voor de aanpak van mensenhandel

“Normatief is datgene wat normaal en gewenst is.” Maar wat is precies normaal en gewenst? En wat normaal en gewenst is voor de ene persoon, is dat ook normaal en gewenst voor iemand anders? Hoe kijken wij als samenleving aan tegen het fenomeen mensenhandel? Wordt het als een probleem ervaren? En wat maakt dat iemand het wel of niet als een probleem ervaart? Oftewel: in hoeverre en in welke mate heeft de samenleving buikpijn van dit fenomeen? Al deze vragen hebben betrekking op het normatieve kader rondom mensenhandel en zijn veelvuldig naar voren gekomen in de sessies. Naast educatie en scholing is ook het normatieve kader bepalend voor de publieke en professionele bewustwording. Deze bewustwording is essentieel in de aanpak van mensenhandel. Bewustwording staat aan de basis van signalering wat doorwerkt in het aantal meldingen en daarmee het zicht dat we hebben op het probleem. Naast bewustwording werkt het normatieve kader ook door in de politieke aandacht voor het probleem, de wet- en regelgeving en (via het strafrechtelijke systeem) zelfs in opgelegde straffen.

Naast bovenstaande gaat het normatieve kader over veel meer dan dat. Het gaat over een primaire discussie over hoe normaal de samenleving het vindt dat er mensen slachtoffer worden van mensenhandel. Wat is in de loop der tijd geaccepteerd als normaal en wat voor gevolgen heeft dit voor de kwetsbaren in onze samenleving? Zijn mensen zich bewust van de omvang en de vormen van mensenhandel die er bestaan? Willen mensen hun gedrag aanpassen als ze weten wat voor een invloed het eigen gedrag heeft op de voedingsbodem van mensenhandel? De vraag is gesteld of de tijd niet rijp is om het normatief kader rondom mensenhandel eens radicaal ter discussie te stellen.

3.2 Hoe bestuurlijke belangen doorwerken in het aantal slachtoffers mensenhandel

De bestuurlijke belangen van de lokale en de rijksoverheid spelen een rol in het gehele systeem van (de aanpak van) mensenhandel. Denk hierbij allereerst aan de beleidsmatige prioriteit die gegeven wordt aan het onderwerp mensenhandel of juist aan andere thema's en de invloed die dat heeft op de aanpak van mensenhandel. Deze beleidsmatige prioriteit werkt enerzijds door in de capaciteit die er is bij de verschillende ketenpartners. Anderzijds werkt het via de politieke aandacht door in de publieke bewustwording en het normatieve kader dat we

samen stellen. Daarnaast gaat het ook specifiek om politieke en economische belangen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een kleine gemeente waar een groot bedrijf gevestigd is waar veel personen uit de gemeenschap werkzaam zijn. Het beboeten van een dergelijk bedrijf zal politieke reuring opleveren en kan eventueel ook consequenties hebben voor de banen van vele inwoners. Maar wat te doen als in een dergelijk bedrijf grove misstanden ten aanzien van arbeidsuitbuiting worden geconstateerd? Deze belangenverstrengelingen werken enerzijds door in de mate van doorpakken bij het constateren van overtredingen. Anderzijds hebben deze belangen ook consequenties als het gaat om het wel of niet afgeven van benodigde vergunningen. Alhoewel vanuit de sessies niet direct een oplossing is gekomen om deze belangenverstrengeling aan te pakken, is het wel van belang om het hier te noemen. Juist omdat met de systeemanalyse zichtbaar wordt dat het niet blijft bij 'het niet doorpakken' of het 'afgeven van een vergunning'. Het werkt door in het gehele systeem en heeft daarmee invloed op het aantal slachtoffers mensenhandel in ons land.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

16/32

3.3 Het belang van een toename van het aantal slachtoffers dat in beeld is

Het aantal slachtoffers mensenhandel en het aantal slachtoffers mensenhandel dat in beeld is zijn bewust als twee aparte factoren beschouwd, omdat er binnen mensenhandel sprake is van een groot gebrek aan inzicht in de daadwerkelijke aantallen slachtoffers. Het doel is om het daadwerkelijke aantal slachtoffers mensenhandel te verminderen en het percentage aantal slachtoffers dat in beeld is te laten stijgen om zo een volledig mogelijk beeld te hebben. Maar waarom is dit zo van belang? Uit het model blijkt dat een verhoging van het aantal slachtoffers dat in beeld is het zicht op mensenhandel vergroot. Een beter zicht op mensenhandel zorgt op verschillende manieren, via diverse paden binnen het model, voor een verlaging van het aantal slachtoffers. Het is daarom goed om te werken aan een verhoging van het aantal meldingen en aangiften om daarmee het aantal slachtoffers mensenhandel dat in beeld is te verhogen. Het verhogen van het aantal aangiften is afhankelijk van de aangiftebereidheid van het slachtoffer. Deze aangiftebereidheid is onder andere te beïnvloeden door het vergroten van de meerwaarde voor het slachtoffer van het doen van aangifte en door het vertrouwen in het systeem te vergroten. Dit laatste wordt onder andere beïnvloed door de duur van de strafprocedure. In de sessies door de experts is echter aangegeven dat het vergroten van de aangiftebereidheid lastig blijkt te zijn. Het is derhalve aan te bevelen om naast het vergroten van de aangiftebereidheid tevens in te zetten op een toename van het aantal meldingen. Een toename van het aantal meldingen loopt via verschillende paden en is wellicht 'gemakkelijker' te beïnvloeden.

3.4 Zonder informatie-uitwisseling geen zicht op mensenhandel

Het belang van een goed zicht op mensenhandel is op verschillende plekken in deze rapportage al aan de orde gekomen. Dit zicht kan echter enkel gecreëerd worden als de betrokken partijen in de keten op een juiste wijze informatie met elkaar delen. Hierbij gaat het zowel om de kwaliteit als de kwantiteit. Om te komen

tot goede informatie-uitwisseling is een aantal zaken van belang. Zo moet een goede kennis van de kaders en de mogelijkheden van de privacyregelgeving bij alle betrokken partners aanwezig zijn. Daarnaast moet er bij alle partijen voldoende kennis zijn over platformen waar signalen en informatie gedeeld kunnen worden. Er zal aangesloten moeten worden bij reeds bestaande gremia, of er zullen gremia gecreëerd moeten worden waar betrokken partijen elkaar kunnen ontmoeten en leren vertrouwen. Gemeenten hebben een belangrijke regierol in het initiëren en faciliteren van deze bijeenkomsten, het helpen opbouwen van onderling vertrouwen en in het stimuleren van de samenwerking.

Naast deze voorwaardenscheppende punten is het ook van belang dat gestuurd wordt op de kwaliteit en de hoeveelheid informatie die gedeeld wordt. Zo moeten door betrokken ketenpartners meer signalen gedeeld worden met opsporingsinstanties en het RIEC⁷. Daarbij moet de opmerking geplaatst worden dat zorginstanties niet aan tafel zitten bij de RIEC's waardoor de afstemming tussen opsporingsdiensten en de zorg op dit moment moeizaam is. Daarnaast is het van belang dat er oog is voor de vrijheid die professionals op de werkvloer hebben om signalen te delen. Daar waar de werkvloer signalen opmerkt en deze wil delen, bestaan voorbeelden dat zij niet altijd de vrijheid ervaren om deze signalen met ketenpartners te mogen delen. Naast de vrijheid die de werkvloer ervaart vanuit de eigen organisatie is het soms wettelijk ook niet toegestaan om informatie te delen, dit maakt dat alleen al CoMensha honderden meldingen per jaar mist.

3.5 Houd rekening met de rechten van slachtoffers

In de sessies is gesproken over de rechten van slachtoffers. De rechten van slachtoffers zijn nauw verbonden aan de wijze waarop een zaak wordt afgedaan. Zo kan een bestuurlijke afdoening in de afwikkeling met een dader de juiste keuze zijn, dit heeft echter ook gevolgen voor de rechten van het slachtoffer. Dit werkt ook zo wanneer in grotere mensenhandel zaken het strafrechtelijk voldoende is om de zaak rond te krijgen met een bepaald aantal slachtoffers, maar dat er ook nog andere slachtoffers zijn. Voor de slachtoffers werkt dit onder andere door in het recht op hulpverlening en het recht op compensatie. Een aantasting van deze rechten heeft onder andere invloed op de meerwaarde die het voor het slachtoffer heeft om aangifte te doen. Een afname van deze meerwaarde heeft invloed op de aangiftebereidheid. Anderzijds werkt het door in de hulpverleningsketen, omdat slachtoffers niet de hulpverlening kunnen krijgen die ze nodig hebben, dit schept risico's tot revictimisatie⁸. Een ander voorbeeld in dit kader is het feit dat buitenlandse slachtoffers van mensenhandel recht hebben op een B8.3 regeling wat betekent dat ze een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen. Wanneer ze niet als slachtoffer mensenhandel gezien worden, hebben ze ook geen recht op verblijf, opvang en hulp.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

17/32

⁷ Regionale Informatie en Expertise Centra

⁸ Revictimisatie: de situatie waarin een slachtoffer op een later tijdstip opnieuw slachtoffer wordt.

3.6 Zorg voor minder afhankelijkheid van aangiften

Zoals reeds is aangegeven, blijkt het beïnvloeden van de aangiftebereidheid lastig te zijn. Met die wetenschap is het zinvol om te kijken hoe het systeem ook beïnvloedt kan worden zonder de aanwezigheid van een aangifte. Dit kan bijvoorbeeld door een verhoging van het aantal ambtshalve onderzoeken. Het MARVEL model laat zien dat voor ambtshalve onderzoeken het veredelen van data belangrijk is. Het veredelen van data is enerzijds mogelijk door meer meldingen met alle partijen in de keten te delen en gezamenlijk de informatiepositie te versterken. Anderzijds is dit mogelijk door meer gebruik te maken van technologische ontwikkelingen, door bijvoorbeeld met behulp van big data en artificial intelligence het voorspellend en verklarend vermogen te vergroten. Wanneer ingezet wordt op een toename van het aantal ambtshalve onderzoeken is het van belang om oog te hebben voor de capaciteit van opsporing, in de sessies is naar voren gekomen dat er op dit moment namelijk niet altijd capaciteit is voor deze ambtshalve onderzoeken.

3.7 Verminder de aantrekkelijkheid van het delict

Het fenomeen mensenhandel bestaat, omdat de plegers het delict aantrekkelijk vinden. Deze aantrekkelijkheid is het gevolg van vele verschillende factoren. Allereerst is de aantrekkelijkheid van het delict afhankelijk van het aantal potentiële slachtoffers dat er is. Hoe minder potentiële slachtoffers, hoe minder aantrekkelijk het delict is. Daarnaast is het delict ook minder aantrekkelijk als de pakkans en de opgelegde straffen hoger zijn. De pakkans is daarbij een gevolg van de wijze waarop de toezicht, handhaving, opsporing en vervolging geregeld is. Het aantal inspecties, het aantal meldingen, de kwaliteit van aangiften, de capaciteit van de vervolging, het aantal strafrechtelijke vervolgingen: het werkt allemaal door in de pakkans van het delict. Ook de daadkracht van toezicht en handhaving spelen een rol in hoe aantrekkelijk het delict gevonden wordt. Ontwikkelingen vanuit de politiek en wet- en regelgeving zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt⁹ werken ook door in de aantrekkelijkheid. Dit geldt ook voor een mogelijke wijziging van de wet waarin ook klanten van sekswerkers in uitbuitingssituaties strafbaar worden gesteld, waardoor de vraag naar sekswerk zal afnemen. Tot slot heeft het opwerpen van barrières ook invloed op de aantrekkelijkheid van het delict. Hoe meer en hoe hoger de te nemen barrières, hoe hoger de “kosten” voor de dader en daarmee hoe minder aantrekkelijk het delict is. Uiteindelijk geldt dat het verminderen van de aantrekkelijkheid van het delict belangrijk is, omdat dit rechtstreeks doorwerkt in het aantal daders. Door het aantal daders aan te pakken, heb je invloed op het aantal slachtoffers mensenhandel.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

18/32

⁹ Zo maken complexe arbeidscontracten het moeilijker om te doorgronden of er in een casus sprake is van arbeidsuitbuiting. Doordat dit moeilijker te doorgronden is, wordt het delict aantrekkelijker.

3.8 Het verminderen van slachtoffers mensenhandel via effectieve hulpverlening

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

19/32

Alhoewel het gezien kan worden als een open deur, laat het model duidelijk zien dat effectieve hulpverlening van belang is voor het aanpakken van mensenhandel. Het is van invloed op de verschillende manieren waarop het aantal slachtoffers van mensenhandel teruggedrongen kan worden. Een effectieve hulpverlening voorkomt slachtofferschap, zorgt ervoor dat slachtoffers uit de situatie stappen en zorgt voor een afname van 'revictimisatie'. Al deze drie punten werken door in het aantal slachtoffers mensenhandel. De effectiviteit van de hulpverlening wordt beïnvloed door een scala aan factoren, waarbij we ons realiseren dat slechts een gedeelte daarvan nu vervat zijn in het model. We zien in het huidige model de invloed die de ontwikkeling van standaarden heeft en ook de invloed van capaciteit. Deze capaciteit werkt namelijk door in de in-, door-, en uitstroom en daarmee in de druk op het hulpverleningssysteem, wat uiteindelijk doorwerkt in de effectiviteit van de hulpverlening.

3.9 Samenhangende capaciteitsvraagstukken

Capaciteit, het is een woord dat bij sommigen soms een wat wrange bijmaak heeft, omdat het nogal eens misbruikt wordt om achter te verschuilen, om niet in actie te komen. De manier waarop capaciteit doorwerkt in de aanpak van mensenhandel wordt duidelijker door de systeemanalyse te bekijken. Zo laat het MARVEL model duidelijk een verband zien tussen de capaciteit in opsporing en de capaciteit in vervolging. Als de capaciteit van opsporing toeneemt, betekent dit dat zij meer opsporingsonderzoeken kunnen draaien. Een toename van het aantal opsporingsonderzoeken heeft vervolgens invloed op de druk op het vervolgingssysteem. Het aantal aangiften heeft op haar beurt invloed op de druk van het opsporingssysteem. Dit wordt weer beïnvloedt door het aantal slachtoffers dat in beeld is. Zoals eerder gesteld, is een toename van het aantal slachtoffers dat in beeld is, belangrijk om een daling van het daadwerkelijke aantal slachtoffers te bewerkstelligen. Wanneer dus gestuurd wordt op een toename van het percentage slachtoffers dat in beeld is, zal feitelijk de druk op het opsporingssysteem opgevoerd worden. Dit geldt tevens aan de kant van inspectie, toezicht en handhaving. Door te sturen op betere informatiedeling, zullen meer meldingen beschikbaar komen en daarmee meer informatie die veredeld kan worden voor preventie, opsporing en vervolging. Dit heeft gevolgen voor de aantallen inspecties, die vervolgens zelf ook weer voor nieuwe meldingen zorgen.

Binnen de hulpverlening zien we soortgelijke mechanismen. Door te sturen op een toename van het aantal slachtoffers dat in beeld is, zijn er meer slachtoffers die gericht doorverwezen kunnen worden naar hulpverlening. Dit zorgt voor een toename van de vraag naar hulp, wat zijn effect heeft op de druk op het hulpverleningssysteem. Dit kan enkel verholpen worden door maatregelen te nemen die de druk op het hulpverleningssysteem doen afnemen. Een interessant aspect daarbij is dat de inkoop van de zorg door gemeentes onder andere plaatsvindt op basis van het aantal slachtoffers mensenhandel dat in beeld is.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

20/32

Daar waar deze cijfers niet stroken met de werkelijkheid heb je systemisch te maken met een tekort aan behandelplekken¹⁰. Dit werkt door in de in-, door-, en uitstroom binnen de hulpverlening, wat vervolgens zichtbaar is in de effectiviteit van de hulpverlening. Daarnaast kan dit aspect ook betekenen dat hoe succesvoller de aanpak is (met een daling van het aantal slachtoffers tot gevolg), dit zich vertaalt in minder inkoop van zorg in een opvolgend jaar. Dit kan op de langere termijn zorgen voor een stijging van het aantal slachtoffers door een tekort aan zorgcapaciteit.

In de bijeenkomsten is meermaals aangehaald dat capaciteit alleen niet voldoende is, de kwaliteit en de wijze waarop het 'aantal poppetjes' ingezet wordt zijn van groot belang.

3.10 Opschalingsmogelijkheid: sturing van bovenaf

Door de experts in de sessies wordt ervaren dat de aanpak van mensenhandel te vrijblijvend is. Of de aanpak landelijk en lokaal veel aandacht en energie krijgt, is te afhankelijk van de drive van individuele personen. Het zou daarom wenselijk zijn dat er een partij komt met een duidelijke regierol, een instantie/persoon op een niveau met het mandaat om partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. In de sessies is hierbij gesproken over bijvoorbeeld het ministerie van J&V en het meer in positie brengen van de Taskforce Mensenhandel. Een dergelijke opschalingsmogelijkheid werkt enerzijds door in het kwaliteitsbewustzijn van partijen en het lerend vermogen van de keten. Daarnaast zorgt het voor een afname van de vrijblijvendheid die nu ervaren wordt, wat vervolgens zorgt voor meer effectiviteit door de keten heen. Een mooie tussenstap alvorens opgeschaald wordt naar een dergelijke instantie/persoon is het werken met zogeheten 'vaandeldragers'. Deze vaandeldragers kunnen binnen het eigen domein de trekker zijn van de aanpak en collega's aanspreken wanneer ze merken dat zij afspraken niet nakomen. Pas als knelpunten door collega's onderling niet meer aangepakt kunnen worden zal er opgeschaald worden.

3.11 Blinde vlekken

In een viertal sessies is een veelomvattend beeld ontstaan van het systeem rondom (de aanpak van) mensenhandel. Samen met de deelnemers zijn we ons er echter van bewust dat het probleem dermate complex in elkaar steekt, dat de huidige systeemanalyse niet compleet is. Om ervoor te waken dat de verkeerde conclusies getrokken worden is er gezamenlijk met de groep besproken welke onderdelen van het systeem nog onvoldoende of helemaal niet aan bod zijn gekomen. Het is van belang om in een later stadium de 'blinde vlekken' nader te bestuderen:

¹⁰ Tenzij hier rekening mee wordt gehouden met de toedeling van extra middelen indien de vraag stijgt.

- Wanneer we één slachtoffer laten uitstappen, staat het volgende slachtoffer alweer klaar. Wat is de voedingsbodem voor dit soort delicten? Wat zorgt ervoor dat het in veel sectoren makkelijk is om iemand uit te buiten?
- Big data als kans om de volgende stap in de modus operandi van daders te kunnen voorspellen.
- Meldingen van burgers hebben niet altijd de juiste duiding: is het echt geluidsoverlast of zit er meer achter? Dit betekent bijvoorbeeld dat burgers hierbij geholpen moeten worden, maar kan ook betekenen dat we met behulp van nieuwe technieken verschillende meldingen combineren om zo sneller de werkelijke toedracht te achterhalen. Bij mensenhandel werkt het namelijk nog wel eens dat $0+0+0 = 1$. In dit kader kan ook nog gekeken worden naar de wijze waarop er doorgevraagd wordt wanneer er een melding gemaakt wordt.
- De zittende magistratuur (rechters) heeft invloed op het systeem. Zowel door de duur en de doorlooptijd van procedures als met de uitspraken en arresten.
- De lat om qua bewijsvoering te 'voldoen' aan met name arbeidsuitbuiting is erg hoog. Hierdoor wordt hier vaak niet aan voldaan, waardoor vervolging voor dat feit niet mogelijk is of vrijspraak volgt. Dit mondt dan vaak uit in een boete in het kader van slecht werkgeverschap, dit biedt echter weinig soelaas voor de betrokken slachtoffers.
- Wat is effectieve hulpverlening, van welke elementen is dit afhankelijk? In dat kader is het ook goed om preventie nadrukkelijker mee te nemen in het model.
- Uitwerking van de verschillende barrières die er zijn en hoe deze inwerken op het model.
- De link tussen het aantal slachtoffers en migratierecht zit nu slechts summier in het systeem, dit is echter een sterker verband. Onder andere via het migratierecht en de bescherming van derdelanders.
- De rol en invloed van onderwijs gaat verder dan hoe het op dit moment in de systeemanalyse is opgenomen. Onderwijs kan in verschillende vormen van invloed zijn. Onder andere preventief door onderwijs op bijvoorbeeld basisscholen en ROC's. Maar zeker ook door onderwijs ten aanzien van mensenhandel op te nemen in curricula van professionals zoals medici/zorgprofessionals, sociaal juridische dienstverlening en andere beroepsopleidingen.
- Er is op dit moment sprake van één centraal punt waar meldingen van slachtoffers binnenkomen (CoMensha), de zorg daarna is echter gefragmenteerd. Wellicht moet gekeken worden of het mogelijk is om te werken met één zorgcoördinator per slachtoffer. (Hierbij dient uiteraard rekening gehouden te worden met de rol, taken en verantwoordelijkheden van zorgcoördinatoren).
- Het zorgstelsel is in Nederland zo geregeld dat er sprake is van marktwerking. Dit is in het model aangegeven, maar de omvang van de invloed van deze marktwerking en de specifieke manier hoe dit doorwerkt in het systeem moet nog nader geduid worden.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

21/32

- Wat beïnvloedt de politieke wil? Waarom gaat het onderwerp mensenhandel toch vaak weer van politieke agenda's af?
- De bejegening van slachtoffers tijdens de strafprocedure is kort aangestipt, maar zal nader ingebed moeten worden in het systeem. Zo heeft het onder meer invloed op de aangiftebereidheid van slachtoffers.
- Naast de verschillende partijen die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel zijn er ook nog vele andere partijen die waardevolle informatie hebben aangaande mensenhandel. Denk hierbij aan scholen, kerken, migrantenorganisaties. Welke organisaties zijn dit allemaal? Hoe kunnen zij betrokken worden en hoe werkt dit door in het systeem?

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

22/32

4 Hoe nu verder?

Datum
8 oktober 2018

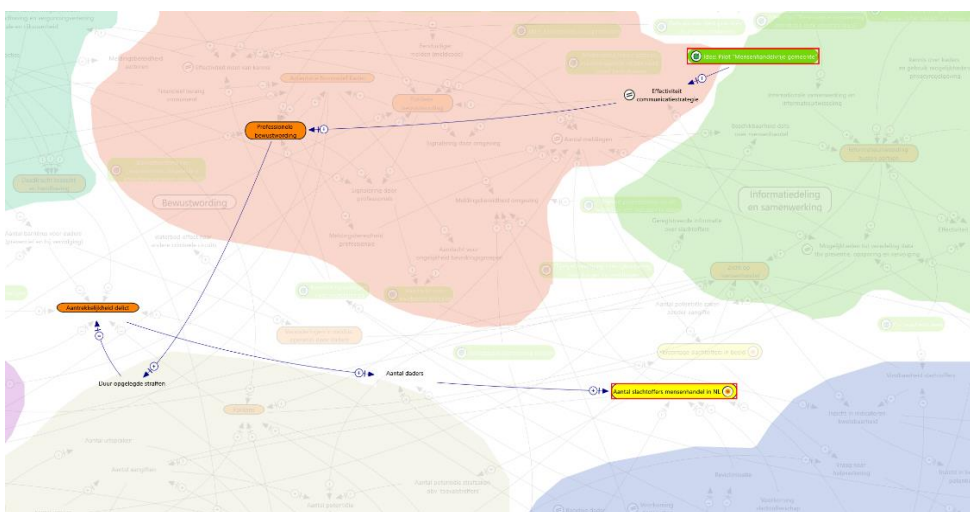
Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
23/32

Zoals eerder aangegeven kan de uitgevoerde MARVEL-systeemanalyse ‘mensenhandel’ beleidsmakers ondersteunen bij de ontwikkeling van beleid en interventies. Het model geeft inzicht in factoren van invloed, en de expertsessies hebben diverse (mogelijke) interventies opgeleverd. Het model laat zien dat er verschillende punten zijn waarop geïntervenieerd kan worden om invloed uit te oefenen op het aantal slachtoffers mensenhandel. Het is echter de vraag waar als eerste op ingezet moet worden, en met welk type maatregel. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op enkele interventies en mogelijke consequenties.

4.1 Debat over normatief kader

Het normatieve kader rondom mensenhandel blijkt invloed te hebben op het gehele systeem. Daarom lijkt het zinvol om te starten met een debat over het normatieve kader rondom mensenhandel, en daarmee een stevig fundament te leggen voor de aanpak van mensenhandel. Een duidelijke communicatiestrategie is een belangrijk instrument om via de media het maatschappelijke debat meer diepgang te geven. Hierbij kan tevens gebruik gemaakt worden van impactvolle ‘showcases’: actuele zaken die de ernst van het delict treffend weergeven en bij kunnen dragen aan de bewustwording rondom dit probleem. In dit kader is tevens geopperd om te werken met een pilot ‘mensenhandelvrije gemeente’. Een dergelijke pilot zou inhouden dat een burgemeester zijn nek uitsteekt en aangeeft dat (het zijn/haar streven is) de gemeente over een bepaalde periode mensenhandelvrij is. In het model zijn de gevolgen van deze interventie op het aantal slachtoffers mensenhandel als volgt weergegeven:



Figuur 9: Invloed van pilot ‘mensenhandelvrije gemeente’ op aantal slachtoffers mensenhandel

In een dergelijke pilot komen alle categorieën van het model samen; het gaat om multidisciplinaire samenwerking op het gebied van preventie, bewustwording, informatiedeling, hulpverlening, toezicht, opsporing en vervolging. Dit maakt dat

een dergelijke pilot niet gemakkelijk zal zijn. Maar juist door het doel uit te spreken, er op verschillende vlakken mee aan de slag te gaan en een statement te maken wordt er een duidelijk signaal afgegeven. Een goed gekozen combinatie van de pilot, een passende communicatiestrategie en relevante showcases kan een sterke basis bieden voor een debat over het normatieve kader. Het debat over het normatief kader zal daarbij continue gevoerd moeten worden en zal door maatschappelijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig zijn. De start van dit debat geldt tevens als start voor vervolgacties binnen het domein, die parallel opgestart kunnen worden. Denk hierbij aan een keurmerk voor producten, waarbij de consument erop gewezen wordt hoe de prijs van goedkope producten tot stand is gekomen.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

24/32

4.2 Aanpakken van de voedingsbodem van mensenhandel

Bij het bespreken van de blinde vlekken van het model is gesproken over het ontbreken van een diepgaand inzicht in de voedingsbodem van mensenhandel. Hoe komt het dat wanneer je het ene slachtoffer redt, het volgende slachtoffer helaas al weer klaar staat? Waarom is het in diverse sectoren gemakkelijk om slachtoffers aan het werk te zetten zonder dat daar consequenties aan verbonden zijn? Net als het debat rondom het normatieve kader geldt ook het inzichtelijk krijgen en aanpakken van de voedingsbodem van mensenhandel als een maatregel die een stevig fundament legt voor verdere maatregelen.

4.3 Toename van het aantal meldingen

Naast het normatieve debat en het aanpakken van de voedingsbodem is het van belang om te werken aan een toename van het aantal meldingen mensenhandel en de wijze waarop de informatie van daaruit met elkaar gedeeld wordt. Dit is van belang omdat dit doorwerkt in het zicht dat we hebben op mensenhandel en in de ambtshalve aanpak van het delict mensenhandel.

Omdat het lastig is om de aangiftebereidheid van slachtoffers te beïnvloeden, is het parallel van belang het aantal meldingen te laten stijgen. Dit gebeurt enerzijds door te werken aan de bewustwording, waar het maatschappelijke debat een belangrijke rol in speelt. Anderzijds speelt hier ook de informatie-uitwisseling een grote rol. Er moeten multidisciplinaire plekken zijn waar informatie gedeeld gaat worden en er moeten meldpunten zijn. Ook het aantal gedeelde signalen door actoren/professionals anders dan de betrokken ketenpartners moet omhoog. Er moet tevens gewerkt worden aan de kennis over wat wel en niet gedeeld mag worden en aan het onderlinge vertrouwen. De vrijblijvendheid van deelname van betrokken organisaties moet aangepakt worden. Op deze manier wordt het aantal meldingen vergroot, maar wordt ook meerwaarde gecreëerd doordat de meldingen multidisciplinair bekeken worden.

4.4 Doorwerking van interventies naar andere domeinen

Het is van belang om ook bewust te zijn van de secundaire effecten van interventies: de druk in één domein binnen het systeem mensenhandel werkt door in een ander domein. Ter illustratie wordt hieronder een loop in het MARVEL-model getoond, waarin een toename van het aantal aangiften leidt tot meer capaciteitsdruk op de hulpverlening. In het model vermindert hiermee de effectiviteit van de hulpverlening, waardoor het aantal slachtoffers toeneemt. (Een mogelijke oorzaak hiervan zou versnippering van de hulpverlening kunnen zijn als gevolg van de toegenomen druk. Dit dient echter nog nader beschouwd te worden.)

Datum

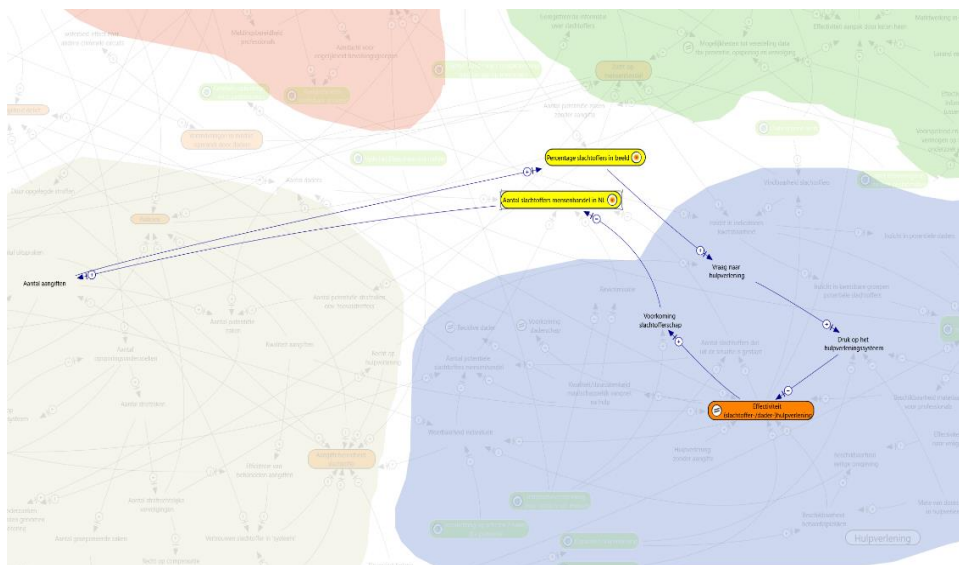
8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

25/32



Figuur 10: de invloed van het aantal aangiften op de druk op het hulpverleningssysteem

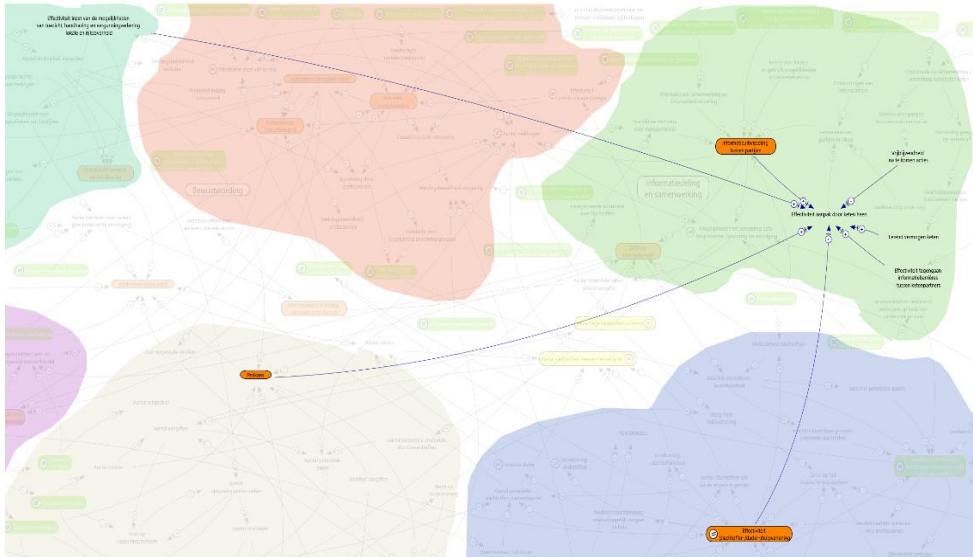
Hetzelfde geldt ook voor de domeinen Bewustwording en Informatie: door een toename van het aantal meldingen en een betere informatiepositie zal de rest van het systeem ook in gang gezet worden. Het sturen op een toename van het percentage slachtoffers mensenhandel dat in beeld is zorgt voor druk op alle onderdelen van het systeem; het is daarom onontbeerlijk om op alle vlakken te kijken naar de capaciteitsdruk.

Dat de effectiviteit van de ketensamenwerking een resultante is van de kracht van de effectiviteit van de individuele domeinen, is ook goed te zien in het model (zie figuur 11) door de pijlen weer te geven die deze variabele beïnvloeden.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
26/32



Figuur 11: De invloed van factoren uit diverse domeinen op de 'effectiviteit door de keten heen'

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de keten als geheel uit bijna alle domeinen samenkomen. Wet- en regelgeving en bewustwording hebben hier niet direct, maar zeker indirect wel invloed op.

4.5 Tweeledige doorwerking van interventies: positief en negatief

Bij het bepalen van interventies is het van belang om te kijken naar de uitwerking die het heeft op het systeem als geheel. Ter illustratie bespreken we de invloed op het systeem wanneer er voor daders barrières worden opgeworpen.

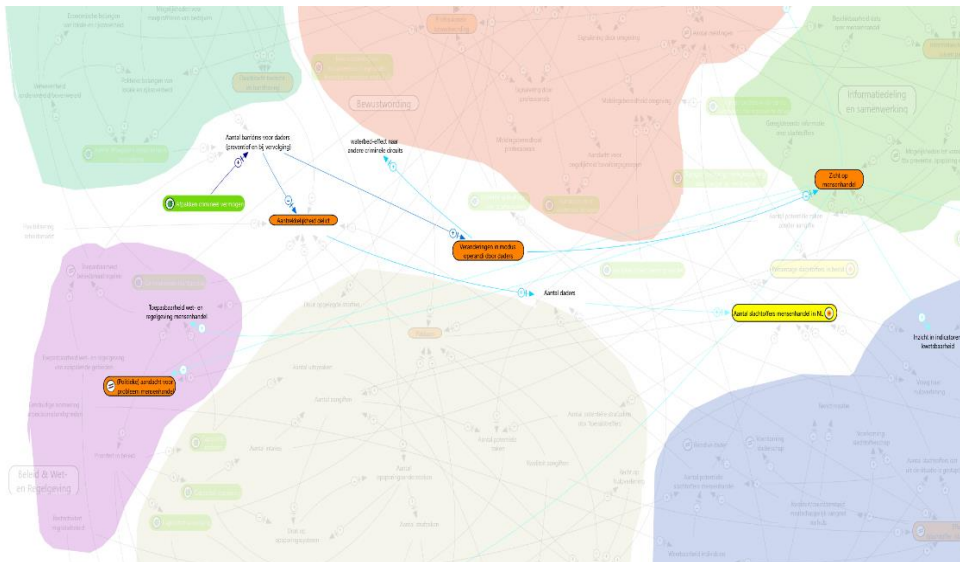
Een onderwerp dat sterk verweven is met bewustwording en het opwerpen van barrières voor daders, is het economische belang van daders. Een interventie in het model die de economische belangen van daders beïnvloedt, is het afpakken van crimineel vermogen. Als we kijken naar de directe en indirecte gevolgen, kunnen we twee dynamieken onderscheiden, zoals te zien in onderstaande figuur 12.

Het afpakken van crimineel vermogen draagt bij aan het opwerpen van barrières voor daders, waardoor het delict minder aantrekkelijk wordt, het aantal daders vermindert en daarmee het aantal slachtoffers vermindert. Dit lijkt op het eerste gezicht een goede ontwikkeling. Echter, een tweede effect van het opwerpen van barrières is negatief, door de verandering van de modus operandi van daders. Hiermee vermindert het zicht op mensenhandel, wat een zeer belangrijk element is in de werking en aanpak van het systeem mensenhandel. De onderkenning van dit soort duale dynamieken kan van belang zijn bij afwegingen in de aanpak van mensenhandel.

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Blad
27/32



Figuur 12: De tweeledige invloed van de interventie 'afpakken crimineel vermogen'

4.6 Nadere uitwerking model in verschillende vormen van mensenhandel

Gezien de complexiteit van het delict is gekozen om de systeemanalyse te richten op het niveau en de factoren die betrekking hebben op alle vormen van mensenhandel. Een nadere verdieping van de systeemanalyse per categorie van mensenhandel geeft meer inzicht in de werking van het systeem per vorm van mensenhandel. Dit is van belang omdat het speelveld van de verschillende vormen van mensenhandel erg verschillend is. Zo zijn er bijvoorbeeld andere partners bij betrokken, is er sprake van andere knelpunten en zijn er andere behoeften op het gebied van zorg voor slachtoffers. In een dergelijke specifieke systeemanalyse kan bijvoorbeeld bij arbeidsuitbuiting nadrukkelijker ingegaan worden op de rol van de betrokken sectoren of de moeilijkheid van het wettelijk kader van arbeidsuitbuiting. Binnen seksuele uitbuiting kan bijvoorbeeld meer specifiek gekeken worden naar de rol van de klant en de tweedeling tussen de vergunde en de onvergunde sector. Binnen de categorie van criminele uitbuiting kan daarbij onderscheid gemaakt worden in de verschillende criminaliteitsvormen en hoe dit doorwerkt in het systeem. Bij gedwongen bedelarij kan bijvoorbeeld meer aandacht geschonken worden aan de wijze waarop het in de signalering mogelijk is om onderscheid te maken tussen iemand die zit te bedelen en iemand waar sprake is van uitbuiting omdat deze gedwongen wordt om te bedelen.

4.7 Nadere uitwerking van het model door verdieping van de domeinen

Mede gelet op het oogmerk van deze systeemanalyse en de beschikbare tijd en capaciteit is gestreefd naar een dekkende analyse van het systeemlandschap mensenhandel. Hierbij is uiteraard gestreefd naar volledigheid, maar dit is geen doel op zich geweest. In het systeemlandschap zijn diverse domeinen (beleid, wet & regelgeving, hulpverlening, informatie-uitwisseling, strafrechtketen) te onderscheiden. Aanbevolen wordt om deze nog eens specifiek tegen het licht te houden en te kijken wat de uitwerking is op het systeem. Naast een verdieping per

vorm van mensenhandel geldt een nadere verdieping op de verschillende domeinen binnen het systeem dus ook als een mooie vervolgstap. Het nader uitdiepen en definiëren van bijvoorbeeld 'effectieve hulpverlening' en de onderdelen die daarmee samenhangen geeft een verdiepingsslag op het overall beeld dat nu gecreëerd is. Naast de MARVEL-methodiek zijn hier ook vele andere vormen inzetbaar, denk hierbij aan 'Theory of Change' -modellen zoals het '5-venstermodel' dat door de politie wordt gebruikt. Bij deze verdiepingsslag kan ook gedacht worden aan het nader uitwerken van de dynamiek in het systeem middels enkele scenario's en de wijze waarop deze doorwerken in het systeem.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

28/32

4.8 Verbinding deelnemers MARVEL-sessies

De MARVEL-sessies hebben geleid tot een Systeemanalyse Mensenhandel waar we op systemisch niveau kijken naar het delict, de context en de aanpak van mensenhandel. Los van het feit dat het een meerwaarde heeft dat een eerste opzet van het systeem nu in beeld is, moet de waarde van het gezamenlijk creëren van dit beeld niet onderschat worden. Door alle deelnemers is aangegeven dat het uniek is dat al deze betrokken partijen bij elkaar aan één tafel zaten en gezamenlijk op deze wijze naar het probleem hebben gekeken. De aanwezige experts bevestigen dat het gezamenlijk creëren van het model een grote meerwaarde is van de methodiek. Juist het feit dat aan tafel niet enkel de strategische laag vertegenwoordigd was, maar ook mensen uit de praktijk en wetenschap, maakte dat het mogelijk was om de vertaalslag te maken van de praktijk en bijbehorende dynamiek naar het systemische beeld van het probleem. Er is door vele aanwezigen aangegeven dat het waardevol zou zijn als dit gremium op de een of andere manier blijft bestaan om de vervolgstappen die uit deze exercitie volgen te monitoren en bij te sturen. Gezien de kennis, expertise, dynamiek, enthousiasme en openheid in de groep kan TNO dit gevoel enkel onderschrijven. De aanpak van mensenhandel is gebaat bij een structurele samenkomst van deze groep professionals.

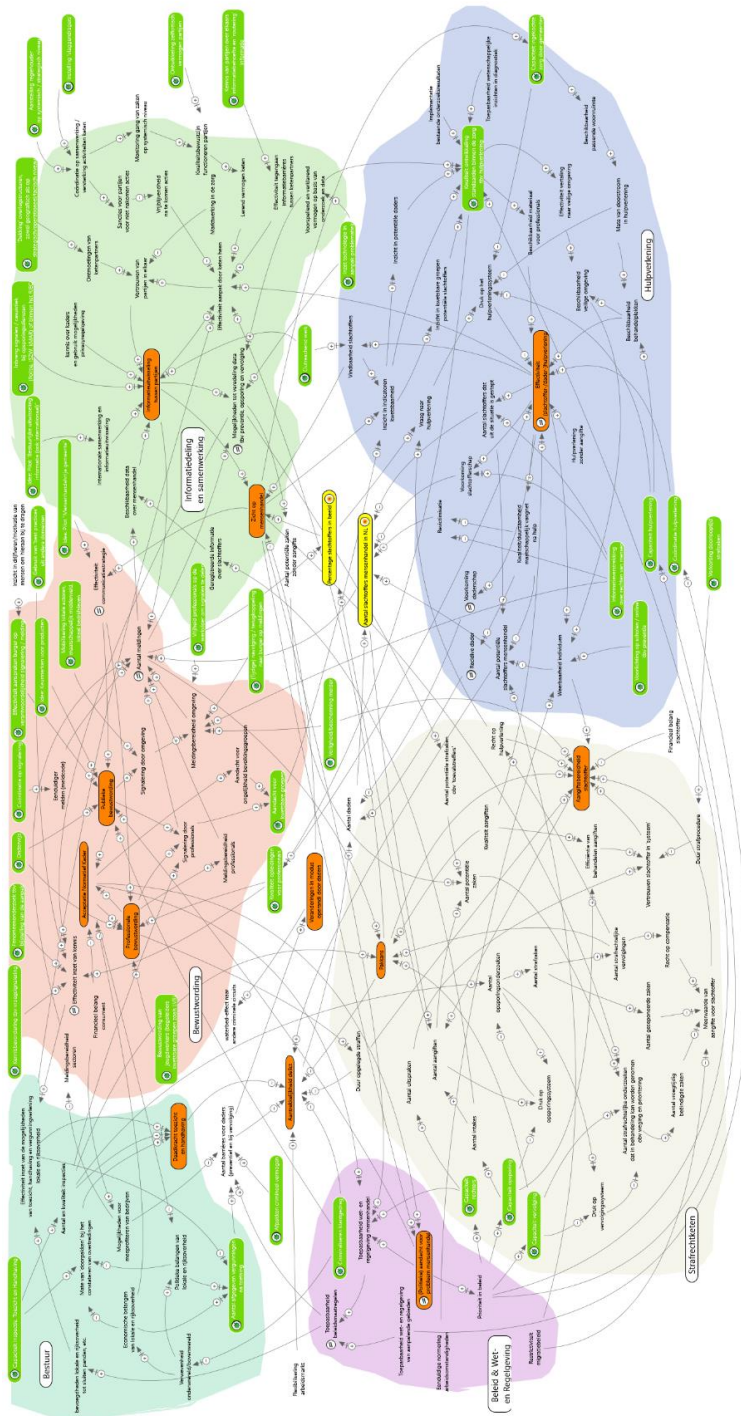
5 Bijlagen

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

5.1 Totaaloverzicht Systemanalyse Mensenhandel

Blad
29/32



5.2 Genoemde interventies

In de sessies zijn verschillende interventies genoemd die niet allemaal in het model verwerkt konden worden. Bij een nadere verdieping van het model kan tevens gekeken worden naar deze lijst met interventies (sommige staan vermeld in het model, andere niet):

- Meldcode Mensenhandel
- Onderwijs / curricula
- Feedback organiseren op eigen handelen (naar het voorbeeld van de Korpsmonitor die in het verleden binnen de politie gehanteerd werd)
- Structureel verzamelen indicatoren kwetsbaarheid: terug redeneren vanuit het einde naar het begin, welke indicatoren zien we daar?
- Aandacht voor kwetsbare groepen
- Framing van Mensenhandel en Uitbuiting
- Vroegdiagnostiek
- Vroeginterventie (ook in het strafrecht)
- Meer zicht op het verdienmodel én verweving met regionaal en economische en politieke belangen
- Inzet van het strafrechtelijk arsenaal om meer zicht te krijgen (loskomen van de aangifte)
- Verstevenen informatie + positie RIEC
- Organisatie van hackathons
- Werken met pilots en fieldlabs. Hiervoor moeten juiste randvoorwaarden gecreëerd worden en hier goed op monitoren.
- Regionale controle teams
- Opheffen van de persoonsafhankelijkheid → werkt negatief door in de urgentie en aanpak van het probleem
- Gebruikmaking van meldpunten bemoeizorg door scholen en zorginstellingen en individuen
- Onderzoek, opleiding en training politie en justitie bejegening van slachtoffers in strafprocedure
- Keurmerk 'fair produce': opnemen van regels door overheid om producten te verbieden die niet fair produce zijn.
- Key Performance Indicators voor gemeenten op gebied van mensenhandel
- Verkorten doorlooptijden van zaken
- Investeren op preventie zoals voorlichting (op scholen en online campagnes).
- Investeren op bewustwording van jeugdwerkers (begeleiders kwetsbare groepen zoals LVB).
- Vormgeven beleid/plan van aanpak, waardoor lokaal barrières worden opgeworpen:
 - *Vergunningenbeleid seksbranche en toezicht
 - *BIBOB
 - *BRP-controles
 - *Controle op bouwplaatsen (naleving bouw-vergunningen)
 - *Instellen vergunningplicht risicobranches.
- Verrichten van integrale / bestuurlijke controles (illegale prostitutie, bedrijventerreinen en andere risicolocaties).
- Investeren op vroegsignalering/kennisbevordering bij bijvoorbeeld hulpverleners, onderwijzers, gemeentelijke inspecteurs/toezichthouders e.d.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

30/32

- Investeren op de meldingsbereidheid (communicatie naar samenleving, inrichten van laagdrempelige meldpunt, etc).
- Actief en risicogestuurd toezicht op bedrijventerreinen.
- Bestuurlijke handhaving (sluiting panden, opleggen bestuurlijke boetes, LOD)
- Inbrengen signalen/casuïstiek bij politie of binnen het RIEC (start integrale aanpak).
- Stoppen subsidie, uitkering e.d.
- Bij achterstallige betalingen: beslag leggen op bezit.
- Bijdragen aan het afpakken van crimineel vermogen. Samenwerking financiële sector.
- Start zorg- en begeleidingstraject slachtoffer.
- Verrichten van fenomeenonderzoek. Nieuwe inzichten leiden tot bijstelling van de aanpak.
- Mobiliseren en aanspreken van lokale actoren/maatschappelijk middenveld, lokaal bedrijfsleven. Aanspreken zelfreinigend vermogen.
- Investeren op nieuwe instrumentarium / innovatie: denk aan het internetrechercheren of Digitale Veste (van belang: OM en politie hebben daar zelden geld of praktisch gezien ruimte voor, gemeenten blijken hierin waardevolle aanvullende bijdrage in te (kunnen)leveren.

Datum

8 oktober 2018

Onze referentie

DHW-NO-2018-0100317200

Blad

31/32

5.3 Deelnemers Systemanalyse Mensenhandel

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
DHW-NO-2018-0100317200

Organisatie	Naam
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel	Herman Bolhaar
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel	Maarten Abelman
Openbaar Ministerie	Jolanda de Boer
Openbaar Ministerie	Els Martens
Openbaar Ministerie	Warner ten Kate
Openbaar Ministerie Parket Generaal	Gerrit van der Burg
Openbaar Ministerie Parket Generaal	Sander Wirken
Politie	Jan Koen
Politie	Monique Mos
Politie	Bart Soels
Politie	Martijn Mol
Jeugdzorg Nederland	Annet van Zon
Jeugdzorg Nederland	Caroline Verkerk
Fairwork	Eline Willemsen
Ministerie van JenV	Nicole Brenninkmeijer
Gemeente Rotterdam	Andre Vervooren
Gemeente Alkmaar	Jakob Brouwer
Gemeente Alkmaar	Piet Drommel
Gemeente Capelle a/d IJssel	Peter Oskam
Universiteit Tilburg (en Raad van Advies CoMensha)	Conny Rijken
Inspectie SZW	Nadine Vaes
Inspectie SZW	Hans van Hoegee
Metastory Intsituut	Tamme de Leur
CoMensha	Ina Hut
CoMensha	Rik Viergever
CoMensha	Brian Varma
TNO	Maartje Schuurmans
TNO	Eefje Smits
TNO	Kees d'Huy
TNO	Barbara van Essen

Blad
32/32