



Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

# Van puzzelstukjes naar signaal?

*Een verkenning van signalering  
van slachtofferschap mensenhandel  
in de asielketen en -opvang*

mensenhandel

Conny Rijken

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

Manon van der Meer

## Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2024).  
*Van puzzelstukjes naar signaal? Een verkenning van signalering van slachtofferschap van mensenhandel in de  
asielketen en -opvang.* Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2024

Wij maken gebruik van stockfotografie, de personen getoond op foto's komen niet voor in het rapport.

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Afbakening van de verkenning	5
1.2	Interviews met professionals	8
<b>2</b>	<b>Signalering van mensenhandel en de registratie van signalen</b>	<b>9</b>
2.1	AVIM en KMar	10
2.1.1	De AVIM	10
2.1.2	De KMar	12
2.2	IND	14
2.3	COA	17
2.4	Nidos	20
<b>Casus</b>	<b>Het verhaal van James (18)</b>	<b>23</b>
2.5	Wat wordt er gesignaleerd?	25
2.5.1	Signalen bij amv	26
2.6	(Ervaren) knelpunten bij de signalering van mensenhandel	29
2.6.1	Knelpunten gerelateerd aan signalering	30
2.6.2	Knelpunten die van invloed zijn op signalering	31
2.6.3	Overige knelpunten	34
<b>3</b>	<b>Conclusie en reflecties</b>	<b>35</b>
3.1	Conclusie	36
3.2	Reflecties	37
3.2.1	Er is continue aandacht nodig voor bewustzijn van slachtofferschap mensenhandel	37
3.2.2	Effectieve signalering behoeft samenwerking	37
3.2.3	Alle signalen dienen zoveel mogelijk samen in beeld te komen	38
3.2.4	Het delen van signalen is gebaat bij duidelijkheid rondom interpretatie van de AVG	38
3.2.5	Het is belangrijk om duidelijk en volledig melden te faciliteren	38
3.2.6	Knelpunten in de opvang vormen een groot risico voor (zicht op) slachtofferschap mensenhandel	39
	<b>Literatuur</b>	<b>40</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>43</b>

# 1 Inleiding<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Deze publicatie is onderdeel van de Monitor mensenhandel 2019-2023 van de Nationaal Rapporteur. Zie daarvoor [Nationaal Rapporteur, 2024 \(Monitor mensenhandel 2019-2023\)](#).

Effectief signaleren van mogelijke indicaties van mensenhandel in de asielketen en -opvang is belangrijk. Zo kunnen we mensen die asiel aanvragen in Nederland beschermen tegen mensenhandel en kunnen we slachtoffers herkennen, zodat zij de juiste hulp kunnen krijgen. Asielzoekers zijn meestal aangewezen op mensensmokkelaars om de Europese Unie te bereiken. Onderweg lopen zij het risico om slachtoffer te worden van allerlei vormen van geweld en misbruik.<sup>2</sup> De afhankelijkheid van smokkelaars maakt mensen bovendien kwetsbaar om slachtoffer te worden van mensenhandel, zoals ook eerder naar voren gebracht door de Nationaal Rapporteur. Mensensmokkel en mensenhandel zijn in de praktijk vaak verweven met elkaar.<sup>3</sup> Alleenreizende minderjarigen (amv) zijn vanwege hun minderjarigheid extra kwetsbaar om slachtoffer te worden.

Ook wanneer mensen verblijven in de asielopvang zijn ze kwetsbaar voor uitbuiting en bestaat het risico op rekrutering door mensenhandelaars. Hiervan zijn zowel in het verleden als recent signalen naar voren gekomen. Zo vroeg de Nationaal Rapporteur in 2017 aandacht voor de rekrutering van jonge vrouwen rondom asielzoekerscentra voor uitbuiting in de prostitutie.<sup>4</sup> Meer recent hebben onderzoeksjournalisten gewezen op arbeidsuitbuiting door mensenhandelaars rondom het azc Gilze. Deze halen asielzoekers op in busjes om hen zonder arbeidscontract te lange uren te laten werken voor te weinig geld.<sup>5</sup>

In deze publicatie wordt verkend hoe de signalering van mensenhandel in de asielketen en -opvang verloopt: waar signalen worden geregistreerd,<sup>6</sup> welke signalen worden opgemerkt, en welke knelpunten de betrokken professionals daarbij ervaren. De publicatie sluit af met een conclusie en reflecties. Allereerst wordt kort ingegaan op de afbakening van de verkenning en de gesprekken die zijn gevoerd met professionals.

## 1.1 Afbakening van de verkenning

Vanwege het verkennende karakter van dit onderzoek geeft dit niet een volledig beeld van alle signalering in de asielketen en -opvang van asielzoekers. Wat betreft de asielopvang ligt de focus op de opvang door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Die opvang bestaat uit reguliere locaties, locaties specifiek voor amv, en noodopvanglocaties. De laatste zijn bijvoorbeeld evenementhallen, lege kantoorpanden, of recreatiewoningen en kennen een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau.<sup>7</sup> Daarnaast zijn er andere organisaties betrokken bij de asielopvang, bijvoorbeeld het Rode Kruis en gemeenten wanneer het gaat om tijdelijke gemeentelijke opvang<sup>8</sup>, of VluchtelingenWerk voor de begeleiding van asielzoekers. Deze zijn niet meegenomen in deze verkenning. Oekraïense ontheemden vallen ook buiten het bereik van deze ver-

<sup>2</sup> Rijken, 2021.

<sup>3</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Tiende rapportage Mensenhandel).

<sup>4</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Tiende rapportage Mensenhandel).

<sup>5</sup> Website BN DeStem, <https://www.bndestem.nl/gilze-en-rijen/10-uur-per-dag-werken-voor-2-a-3-euro-per-uur-asielzoekers-geronseld-voor-illegale-arbeid-af936f73/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.comensha.nl%2F> (geraadpleegd 24 september 2024).

<sup>6</sup> De focus ligt echter op signalering.

<sup>7</sup> Website COA, <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang> (geraadpleegd 24 september 2024).

<sup>8</sup> Bij deze opvangvorm doet COA de coördinatie en heeft het een ondersteunende rol. Website COA, <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang> (geraadpleegd 24 september 2024).

kenning. Zij worden niet opgevangen in de asielopvang, maar in de gemeentelijke opvang voor Oekraïners (GOO).<sup>9</sup> Er zijn ook Oekraïners die verblijven bij gastgezinnen (POO)<sup>10</sup> of die zelfstandig woonruimte hebben gevonden (zie kader 'Oekraïense ontheemden in Nederland: kwetsbaar voor uitbuiting'). Tot slot is niet gesproken met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), die net als andere asielketenorganisaties een signalerende rol heeft. De reden hiervoor is dat de verkenning is afgebakend tot de lopende asielprocedure.

### OEKRAÏENSE ONTHEEMDEN IN NEDERLAND: KWETSBAAR VOOR UITBUITING

Oekraïense mensen die gevlucht zijn naar Nederland vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.<sup>11</sup> Hoewel zij formeel asielzoekers zijn, vangt niet het COA hen op, maar zijn gemeenten hiervoor verantwoordelijk. Eind augustus 2024 waren ongeveer 115.000 Oekraïners geregistreerd bij gemeenten.<sup>12</sup> Zij verblijven voornamelijk in de gemeentelijke opvang (GOO), waarvan de beschikbare bedden vrijwel volledig bezet zijn.<sup>13</sup> Dit zijn tijdelijke opvangvoorzieningen, zoals sporthallen en oude kantoorgebouwen.<sup>14</sup> In veel gemeenten is er een tekort aan opvangplekken, waardoor mensen ook vaak in hotels verblijven.<sup>15</sup> De omstandigheden van de opvang verschillen tussen locaties en gemeenten. Bovendien is er weinig zicht op.<sup>16</sup> Uit onderzoek van OPORA blijkt dat er een gebrek is aan standaarden voor regels en procedures en aan externe controle in de gemeentelijke opvang.<sup>17</sup> Hoewel het naslagwerk voor de gemeentelijke opvang<sup>18</sup> aandacht geeft aan het

- 9 Zie het naslagwerk voor de Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO): website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/03/13/handreiking-gemeentelijke-opvang-oekrainers> (geraadpleegd 11 september 2024).
- 10 Zie bijvoorbeeld de handreiking Particuliere Opvang Oekraïners (POO): website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/15/handreiking-particuliere-opvang-oekrainers-poo> (geraadpleegd 11 september 2024).
- 11 Het gaat specifiek om mensen met de Oekraïense nationaliteit die na 26 november 2021 uit Oekraïne zijn vertrokken, en diegenen die vóór 27 november 2021 al in Nederland verbleven gedurende een langere periode. Ook derdelanders met een permanente verblijfsvergunning in Oekraïne of met (inter)nationale bescherming vallen onder de Richtlijn. Zie website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/28/richtlijn-tijdelijke-bescherming-voor-vluchtelingen-uit-oekraïne-verlengd-tot-4-maart-2025> (geraadpleegd 10 september 2024). De richtlijn zelf is te raadplegen via de website van de overheid <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046503/2024-07-01> (geraadpleegd 10 september 2024).
- 12 Website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland> (geraadpleegd 10 september 2024).
- 13 Zie website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland> en website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/15/handreiking-particuliere-opvang-oekrainers-poo> (beide geraadpleegd 11 september 2024).
- 14 Zie website VluchtelingenWerk, <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/wat-wij-doen/opvang-van-oekraïense-vluchtelingen#:~:text=Aankomst%20en%20opvang%20in%20Nederland&text=Anders%20dan%20asielzoekers%20worden%20Oekra%C3%AFners,draagt%20zorg%20voor%20de%20ontheemden> (geraadpleegd 11 september 2024).
- 15 Zie website RefugeeHelp, <https://www.refugeehelp.nl/nl/ukrainian-refugee/article/100046-wonen-in-een-opvang-of-gastgezin> (geraadpleegd 11 september 2024).
- 16 Interview OPORA, d.d. 6 september 2024.
- 17 OPORA, 2022.
- 18 Zie website Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/03/13/handreiking-gemeentelijke-opvang-oekrainers> (geraadpleegd op 11 september 2024).

melden van signalen van mensenhandel en uitbuiting, zijn daarvoor volgens OPORA lang niet altijd meldroutes aanwezig.<sup>19</sup> Uit recent onderzoek van Bureau Beke komt naar voren dat de meldroutes vaak niet duidelijk zijn voor professionals in het zorg- en veiligheidsdomein, en de meldroutes tussen gemeenten verschillen.<sup>20</sup>

Uit onderzoek naar Oekraïense ontheemden in Den Haag blijkt dat Oekraïners in de gemeentelijke opvang, in vergelijking met de particuliere opvang, meer toegang hebben tot informatie, waaronder over werk en risico's om uitgebuit te worden. Bovendien kunnen gemeenten mensen meer begeleiden in het vinden van werk.<sup>21</sup> In deze en andere publicaties over Oekraïners in Nederland wordt tegelijkertijd gewezen op hun kwetsbaarheid voor uitbuiting, met name arbeidsuitbuiting.<sup>22</sup> Zij hebben toegang tot de arbeidsmarkt, maar weten over het algemeen onvoldoende over hun rechten en plichten rondom werken in Nederland.<sup>23</sup> Ze werken vaak op tijdelijke arbeidscontracten als oproep- of uitzendkracht in sectoren waar grote personeelstekorten zijn, zoals de horeca of schoonmaakbranche. Bovendien kunnen zij alleen onder strikte voorwaarden als zzp'er aan de slag.<sup>24</sup> Uit onderzoek blijkt dat het werk vaak onder hun opleidingsniveau is, en dat het lastig is om diploma's erkend te krijgen.<sup>25</sup> In de Jaarcijfers 2022 meldt de Nationaal Rapporteur een toename van 7 naar 51 meldingen van Oekraïense slachtoffers bij CoMensha, vrijwel allen meldingen van arbeidsuitbuiting.<sup>26</sup> In 2023 is het totaal aantal meldingen gedaald naar 19.<sup>27</sup> Het is niet zeker wat aan deze ontwikkeling ten grondslag ligt. De daling van het aantal meldingen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting zou kunnen komen doordat Oekraïners steeds beter op de hoogte zijn van hun rechten.<sup>28</sup>

Andere vormen van uitbuiting komen ook voor, (waarschijnlijk) wel in mindere mate. Zo zijn er onder medewerkers van GGD'en, GHOR-bureaus en gemeenten zorgen over uitbuiting van jongeren die werken als drugskoeriers.<sup>29</sup> Daarnaast zijn er negen Oekraïense slachtoffers van seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha in 2023. Dit aantal is toegenomen ten opzichte van 2022.<sup>30</sup> Hieraan gerelateerd rapporteert het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) onder andere over één strafrechtelijk onderzoek naar seksuele uitbuiting van Oekraïense vrouwen.<sup>31</sup>

- 19 Interview OPORA, d.d. 6 september 2024.  
 20 Nillessen, Dinnissen & Ferwerda, 2024.  
 21 Rusinovic et al., 2023; zie ook de Gruijter et al., 2024.  
 22 Zie bijv. De Gruijter et al., 2024; Koudijs & Smal, 2022; Rusinovic et al., 2023. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) meldt dat in de tientallen meldingen die bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zijn binnengekomen geen arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin is geconstateerd. Zie EMM, 2022a.  
 23 De Gruijter et al., 2024; OPORA, 2022.  
 24 Otten et al., 2023.  
 25 Rusinovic et al., 2023.  
 26 Nationaal Rapporteur, 2023 (Jaarcijfers mensenhandel 2022).  
 27 Het gaat hierbij in ongeveer gelijke mate om arbeids- en seksuele uitbuiting. Zie Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023), Hoofdstuk 2.  
 28 Zie Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023), Hoofdstuk 2.  
 29 GGD GHOR Nederland, 2023, p. 8. Deze zorg kwam ook ter sprake in het interview met OPORA, d.d. 6 september 2024.  
 30 Zie Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023), Hoofdstuk 2.  
 31 EMM, 2022a.

## 1.2 Interviews met professionals

Er zijn 17 semigestructureerde interviews gehouden met in totaal 25 personen.<sup>32</sup> Het gaat zowel om beleidsmedewerkers en -adviseurs, als om medewerkers die een signalerende taak hebben. Daarnaast is schriftelijke informatie verkregen van het Handhavings- en Informatieknooppunt (HIK) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en is soms na de interviews nog navraag gedaan waarbij respondenten schriftelijke informatie hebben nagestuurd. Ter voorbereiding van de interviews zijn vragenlijsten opgesteld, waarbij de vragen zijn aangepast aan de specifieke organisaties. Daarbij is soms ook doorgevraagd op informatie verkregen in eerdere interviews. Wat betreft de inhoud van de signalen is tijdens de interviews vooral gefocust op amv, omdat zij een van de kwetsbare groepen zijn waarvoor de Nationaal Rapporteur extra aandacht vraagt.

Vanwege de verkennende aard van het onderzoek is ervoor gekozen om de interviews te beperken tot overheidsorganisaties die een signalerende rol hebben in de asielprocedure en in de asielopvang: de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de IND en het COA. Ook is met Nidos, de voogdijinstelling voor amv, gesproken over amv. Daarnaast is een zorgcoördinator geïnterviewd, die een signalerende rol heeft op een aantal COA-opvanglocaties. Om meer inzicht te krijgen in signalen bij amv is bovendien gesproken met twee medewerkers van de beschermde opvang. Deze opvang is bedoeld voor amv bij wie signalen van mensenhandel worden waargenomen en die acute bescherming nodig hebben.<sup>33</sup>

Om het beeld te verbreden zijn er gesprekken gevoerd met iemand van het journalistencollectief Lost in Europe en met een medewerker van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Deze laatste twee gesprekken hadden ook betrekking op amv en richtten zich op veiligheidsrisico's binnen de (nood)opvang en op vermissingen. Voor de analyse zijn alle interviewverslagen en transcripten bestudeerd en zijn relevante fragmenten ondergebracht in verschillende categorieën, zoals procedures van signalering, uitwisseling van signalen, en (ervaren) knelpunten. Tot slot zijn de bevindingen in deze publicatie voorgelegd aan de respondenten om deze te controleren op feitelijke juistheid. Daarbij is in meerdere gevallen nog aanvullende informatie verkregen.

<sup>32</sup> Dit waren voornamelijk digitale interviews, waarvan enkele telefoongesprekken. Eén interview is niet meegenomen in de analyse omdat de daarin gegeven informatie niet met voldoende zekerheid vastgesteld kon worden.

<sup>33</sup> Interview beschermde opvang, d.d. 1 juli 2024.



## 2 Signalering van mensenhandel en de registratie van signalen

Door alert te zijn op signalen van mensenhandel kunnen medewerkers van de verschillende organisaties binnen de asielketen bijdragen aan de bescherming van vermoedelijke slachtoffers. De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) (§2.1) zijn betrokken aan het begin van de asielprocedure. Zij voeren het Identificatie- en Registratieproces (I&R-proces) uit in zogenoemde ID-straten, waarbij ze ook een rol hebben in de signalering van mensenhandel. Tijdens de verschillende gehoren die medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (§2.2) houden met asielaanvragers, kunnen zij signalen van mensenhandel opvangen. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) (§2.3) is verantwoordelijk voor de opvang van asielaanvragers. Tot slot is Nidos (§2.4) als voogdijinstelling als enige van de organisaties exclusief betrokken bij amv.<sup>34</sup> In deze paragrafen worden zowel de procedures als de praktijk van signalering en de registratie van signalen toegelicht (zie Tabel 1 in de Bijlage voor een overzicht). Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 een beeld geschetst van de inhoud van de signalen in de afgelopen jaren, waarbij de signalen over amv apart worden besproken (§2.5.1). Het hoofdstuk sluit af met de knelpunten rondom signalering die naar voren zijn gekomen in de interviews met professionals (§2.6).

## 2.1 AVIM en KMar

In het I&R-proces stellen de AVIM en de KMar de identiteit van de asielaanvrager vast en registreren diegene. Daarvoor doorlopen ze verschillende stappen, waaronder bagage controleren, biometrische gegevens afnemen (vingerafdrukken en een gelaatsfoto) en een (kort) intakegesprek met de asielaanvrager voeren. In dit gesprek vragen ze persoonlijke gegevens uit, zoals wie iemand is en waar iemand vandaan komt. Daarnaast wordt gevraagd waarom diegene naar Nederland is gekomen.<sup>35</sup> Gegevensdragers, zoals een mobiele telefoon, mogen ze uitlezen om iemands identiteit vast te stellen.<sup>36</sup> Na afloop van het proces ondertekent de aanvrager de asielaanvraag. De signalering van mensenhandel is bij zowel de AVIM als de KMar een neventaak binnen het I&R-proces. Primair is het proces gericht op de vaststelling van de identiteit van degene die asiel wil aanvragen en om diegene te registreren. In vergelijking met de IND en COA, hebben de AVIM en KMar een relatief kort contactmoment met de asielaanvrager.

### 2.1.1 De AVIM<sup>37</sup>

De AVIM voert het I&R-proces uit in Aanmeldcentrum Ter Apel.<sup>38</sup> Alle stappen vinden in principe op dezelfde dag plaats<sup>39</sup> en nemen ongeveer anderhalf tot drie uur in beslag. Minderjarigen krijgen voorrang en hoeven niet te wachten in de wachtruimte tussen de volwassenen. Het I&R-proces is voor hen verder bijna hetzelfde opgezet als bij volwassenen. Het verschil is dat bij

34 Zoals eerder aangegeven is voor deze verkenning niet gesproken met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), die eveneens een signalerende rol heeft. De reden hiervoor is dat de verkenning is afgebakend tot de lopende asielprocedure.

35 Interview politie, d.d. 14 mei 2024.

36 Art 55 Vw. Het mag alleen als er geen vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd (grensprocedure asiel). Het moet bovendien beperkt blijven tot de identiteitsgegevens en documenten of bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Aanvullende schriftelijke informatie KMar, d.d. 30 september 2024.

37 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de twee interviews met operationeel specialisten van de politie en AVIM (d.d. 14 mei en 26 juni 2024).

38 Op de COA-locatie in Budel bevindt zich ook een ID-straat. Het is vanwege praktische redenen niet gelukt om te spreken met medewerkers van de AVIM die het I&R-proces daar uitvoeren.

39 Vanwege de drukte in Ter Apel is dit vaak niet de dag van aankomst.

minderjarigen een leeftijdsschouw<sup>40</sup> wordt gedaan, waardoor het intakegesprek wat uitgebreider is.

### Opleiding

AVIM-medewerkers in het I&R-proces hebben de opleiding oriëntatie AVIM<sup>41</sup> gevolgd en worden op de werkvloer ingewerkt. Het thema mensenhandel is onderdeel van de opleiding, maar het wordt niet uitgebreid behandeld.<sup>42</sup> Wel worden er tijdens de cursus voorbeelden gegeven van signalen en wat ermee wordt gedaan. Naast deze training kunnen medewerkers de BAVIM volgen, de basisopleiding van de AVIM, waar een of twee dagen gewijd worden aan mensenhandel.

### Signalen onderkennen

Wanneer tijdens het I&R-proces een signaal van mensenhandel wordt opgemerkt, wordt dit gemeld aan de coördinator. Deze beslist vervolgens of het signaal gemeld dient te worden bij het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de AVIM. Bij twijfel kan daarover ook telefonisch overlegd worden. Een signaal moet in ieder geval concreet genoeg zijn voor de politie om er iets mee te kunnen; het kan niet alleen een ‘onderbuikgevoel’ zijn, aldus een van de geïnterviewde operationeel specialisten. Bij het melden van het signaal worden de Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO) en de afdeling Handhaving van de IND meegenomen in de correspondentie.<sup>43</sup> Wanneer TMM een signaal ontvangt, wordt gekeken of er inderdaad sprake kan zijn van mensenhandel. In dat geval wordt het signaal volgens de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW)<sup>44</sup> gescoord en geclassificeerd als zwak of sterk signaal. In principe hoort het TMM aan de melder terug te koppelen over het signaal. Als het signaal als ‘zwak’ wordt beoordeeld en de wens is om meer informatie te verkrijgen, dan wordt dit ook doorgegeven. In de praktijk gebeurt de terugkoppeling echter vaak niet of nooit, zo blijkt uit de twee interviews.

De geïnterviewden brengen diverse voorbeelden van signalen naar voren. Een overduidelijk voorbeeld is dat van een jonge vrouw die niet weet waar ze is en wiens koffer vol lingerie zit. Vaker zijn signalen subtieler. Volgens een van de geïnterviewde operationeel specialisten is het daarvoor van belang om in het korte contactmoment met de asielaanvrager ‘te horen en te voelen en te zien’ of er mogelijk sprake kan zijn van signalen of indicaties van mensenhandel wanneer verschillende stukjes informatie bij elkaar worden gebracht. ‘Wie heb je voor je, en wat is de situatie?’<sup>45</sup> In uitzonderingsgevallen geven asielaanvragers uit zichzelf aan dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel. Er is daarbij vaak sprake van vermoedelijke seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting. Dan stuurt de AVIM de melding door naar het TMM, die het vervol-

40 Dit houdt in dat de AVIM ‘een onderbouwde inschatting’ maakt ‘op basis van gedrag, uiterlijk en verklaringen’. Zie website IND, <https://ind.nl/nl/over-ons/achtergrondartikelen/medisch-onderzoek-in-de-asielprocedure> (geraadpleegd 16 september 2024).

41 Zie ook website Politieacademie, <https://www.politieacademie.nl/opleidingen/overzicht-opleidingen/9303566-002-2024> (geraadpleegd 16 september 2024).

42 Aanvullende schriftelijke informatie AVIM, d.d. 28 juni 2024.

43 Aanvullende schriftelijke informatie AVIM, d.d. 3 oktober 2024.

44 Dit houdt in dat alle signalen volgens een scoremodel worden gescoord, waardoor ze op eenzelfde manier vastgelegd worden en gemakkelijker aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Voor meer informatie zie Nationaal Rapporteur, 2022 (Dadermonitor mensenhandel 2017-2021), p. 39.

45 Citaat uit interview politie, d.d. 14 mei 2024.

gens deelt met het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC),<sup>46</sup> waarna zo snel mogelijk een intake-gesprek wordt gepland.

### Signalen registreren en delen

Wanneer er sprake is van signalen mensenhandel (zowel concrete als minder concrete), dan registreert de AVIM deze als bijzonderheden in het systeem Politie Suite Handhaving-Vreemdelingen (PSH-V) van de politie. Een van de geïnterviewden brengt naar voren dat het lastig is om op basis van deze registraties inzicht te krijgen in de signalen, omdat ze niet gemakkelijk uit het systeem te filteren zijn. TMM-signalen worden, behalve met Handhaving van de IND, niet gedeeld met ketenpartners. De reden hiervoor is de gevoelige en mogelijk strafrechtelijke aard van de informatie en de wet- en regelgeving die daarover gaat. Andersoortige informatie, bijvoorbeeld over het gedrag van een asielaanvrager, kan wel worden gedeeld met ketenpartners. Daarnaast worden vermoedens van slachtofferschap die (nog) niet concreet genoeg zijn, gedeeld met Handhaving van de IND, zodat zij dit verder kunnen oppakken.<sup>47</sup> Mocht een concreet TMM-signaal uiteindelijk leiden tot gebruikmaking van de B8-regeling<sup>48</sup> door de asielaanvrager, dan wordt daarvoor ook informatie gedeeld met de IND.

#### 2.1.2 De KMar<sup>49</sup>

De KMar voert het I&R-proces uit als onderdeel van het binnenlands vreemdelingentoezicht en aan de buitengrens van het Schengengebied op de luchthavens. Alleen op de luchthavens heeft de KMar een gedeelde verantwoordelijkheid met de politie voor het domein mensenhandel. De KMar is verantwoordelijk de mensensmokkelzaken en de politie voor die over mensenhandel. Formeel heeft de KMar geen taak om asielzoekers aan de binnengrens van Nederland te identificeren en registreren.<sup>50</sup> Zij worden naar Ter Apel gestuurd. Maar in tijden van hoge instroom voert de KMar wel het I&R-proces uit wanneer iemand wordt aangetroffen die een asielwens uit. De KMar voert altijd het I&R-proces uit bij minderjarigen, voordat zij naar Ter Apel worden gebracht. Dit vanwege het belang om de minderjarigen in beeld te houden en het risico op verdwijning. Aan de buitengrens op Schiphol geldt de grensprocedure. Dat betekent dat asielzoekers de toegang tot het Nederlands grondgebied wordt uitgesteld en dat zij in grensdetentie de algemene asielpcedure doorlopen. Minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen worden niet in grensdetentie geplaatst. Zij doorlopen, net als aan de binnengrens, bij de KMar het I&R-proces en worden vervolgens naar Ter Apel gebracht.

### Opleiding

Volgens de geïnterviewde teamleider ontvangen medewerkers die in het I&R-proces werken altijd training in het onderkennen van signalen van mensenhandel, maar hier is geen aparte

46 Het LCC beoordeelt alle aangiften in het kader van tijdelijk verblijf-aanvragen waar geen sprake lijkt te zijn van Nederlandse opsporingsindicaties. Zie *Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020)*, p. 24.

47 Aanvullende informatie AVIM, d.d. 3 oktober 2024.

48 Dit is de verblijfsregeling mensenhandel voor slachtoffers zonder duurzame verblijfsstatus, die zowel zorgt voor verblijfsrechtelijke bescherming als voor de toegang tot opvang of huisvesting, medische bijstand, en rechtshulp. Zie voor meer informatie *Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023)*, §7.4.1.

49 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de twee individuele interviews met medewerkers van de KMar: een is adviseur met taakaccenten Mobiel Toezicht Veiligheid en Asiel en Terugkeer, en de ander is een teamleider binnen het I&R-proces op Schiphol (d.d. resp. 23 april 2024 en 17 juli 2024).

50 Dit is het gebied binnen een straal van twintig kilometer van de landsgrenzen.

opleiding voor. In de basisopleiding worden medewerkers getraind met behulp van een indicatorenlijst die de KMar gebruikt.<sup>51</sup> Verder worden nieuwe medewerkers in de I&R-straat op de luchthaven Schiphol vooral in de uitvoeringspraktijk getraind door en gekoppeld aan ervaren collega's. Deze nieuwe medewerkers zijn geen starters, maar hebben al enige werkervaring in grensbewaking. Trainingen zijn functiegebonden. Er is wel de training Intake Mensenhandel, maar deze is bedoeld voor medewerkers van het sluisteam van de KMar.<sup>52</sup> Medewerkers werkzaam in het I&R-proces kunnen deze training niet volgen.

### Signalen onderkennen

Gedurende het hele I&R-proces is de KMar alert op signalen van mensenhandel. Dit proces neemt op Schiphol, volgens de geïnterviewde teamleider, 3 tot 3,5 uur in beslag. Tijdens het intakegesprek of gehoor worden er volgens een vast format vragen gesteld, zoals of iemand alleen reist of begeleid is door iemand, of iemand documenten heeft ingeleverd, hoeveel iemand betaald heeft, en of iemand met meer mensen dan alleen de eventuele reisbegeleider heeft gereisd. Afhankelijk van de gegeven antwoorden vragen medewerkers door. Vanuit deze interactie kunnen signalen van mensenhandel worden opgevangen. De tolk die aanwezig is tijdens het gesprek deelt soms ook informatie hierover. Verder kijken de KMar-medewerkers, als de gedragen kleding dit toelaat, naar fysieke signalen, zoals blauwe plekken of snijwonden.

In geval van signalen van mensenhandel wordt geschakeld met het sluisteam, dat specifiek gericht is op mensensmokkel en mensenhandel en expertise heeft op deze gebieden. Het team wordt bijvoorbeeld ingeschakeld wanneer een asielaanvrager tijdens het I&R-intakegesprek zegt geholpen te zijn met de reis, geen documenten te hebben of te hebben moeten wachten in de lounge van de luchthaven. Medewerkers van het sluisteam nemen dan het gesprek met de asielaanvrager over en stellen diegene verdere vragen over de gebeurtenissen en ervaringen. Het sluisteam beslist wat er met het signaal wordt gedaan. Ze beoordelen de ernst ervan en kunnen een mogelijk slachtoffer van mensenhandel op de B8-regeling wijzen. Volgens de inschatting van de geïnterviewde teamleider komt het één tot twee keer per week voor dat het sluisteam wordt gebeld. 'Je kan beter te veel bellen dan te weinig', aldus de teamleider.

In de regel komt de KMar tijdens de grensprocedure aan de binnengrens in mindere mate signalen van mensenhandel tegen, in tegenstelling tot die van mensensmokkel, zo zegt de geïnterviewde adviseur. Volgens hem is het lastig om mensenhandel te onderkennen. Er wordt meer mensensmokkel gesignaleerd, waarbij het vervolgens onduidelijk blijft of er mogelijk ook sprake is van uitbuiting.

### Signalen registreren en delen

Van het I&R-proces en het intakegesprek wordt een proces-verbaal opgemaakt dat wordt vastgelegd in het Vreemdelingen Basissysteem (VBS) van de KMar. In het proces-verbaal worden ook eventuele signalen van mensenhandel opgenomen. Net als de AVIM deelt de KMar de informa-

51 Aanvullende schriftelijke informatie KMar, d.d. 19 september 2024.

52 Het sluisteam heeft als taak om mensensmokkel en mensenhandel te voorkomen. Medewerkers van dit team ontvangen meldingen van onder andere de afdeling Asiel van de KMar en de IND, en lopen zelf ook in burger rond op Schiphol om te signaleren. Dit betekent dat zij in hun werk ook te maken krijgen met vreemdelingen die geen asiel aanvragen. Interview KMar, d.d. 17 juli 2024. Zie ook websites Rijksoverheid en Defensie: <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/migratieketen/2018/01/snel-schakelen-op-schiphol>; [https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2021/10/08\\_achter-de-schermen1\\_10](https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2021/10/08_achter-de-schermen1_10) (beide geraadpleegd 8 augustus 2024).

tie uit het I&R-proces met de IND. Die krijgt daarvan bericht via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV).<sup>53</sup> Het sluisteam registreert de signalen in Summ-IT, het systeem van de politie met onder andere opsporingsinformatie.

## 2.2 IND<sup>54</sup>

IND-medewerkers die asielaanvragers horen in het kader van hun asielprocedure, hebben een signalerende taak en moeten alert zijn op signalen van mensenhandel. Op alle IND-locaties waar asielaanvragen worden behandeld, zijn er aanspreekpunten mensenhandel.<sup>55</sup> Voor de afdeling Asiel en Bescherming van de IND zijn dit er in totaal twintig. De rol van aanspreekpunt is een neventaak van (senior) hoor- en beslismedewerkers, waar zij gemiddeld vier tot zes uur per week voor krijgen. Volgens de geïnterviewde coördinator is dit voldoende gebleken. Wel wordt er ingezet op het ‘bundelen van krachten en uren, door landelijk met elkaar op te trekken, elkaar te vervangen en bij te springen op elkaars locaties’.<sup>56</sup>

### Opleiding

De aanspreekpunten mensenhandel trainen volgens het ‘train the trainer’-principe de IND-medewerkers op de locaties. Zij leggen uit wat mensenhandel is en schenken aandacht aan recente trends en fenomenen daarover. Medewerkers van de IND krijgen training over de kwetsbaarheden van asielaanvragers, en specifiek ook over de kwetsbaarheden om slachtoffer te worden van mensenhandel. Hierbij worden de medewerkers volgens de geïnterviewde coördinator zoveel mogelijk bewust gemaakt van de extra kwetsbaarheid van amv om slachtoffer te worden. Het thema mensenhandel en de signalering daarvan is onderdeel van de 1-jarige basisopleiding; in de tweede week ervan wordt daar anderhalf uur aan besteed. Aanspreekpunten zelf hebben een face-to-face Europese trainingsmodule van de EUAA<sup>57</sup> gevolgd met daaraan voorafgaand een e-learning. Een enkeling heeft een post-HBO-opleiding gevolgd op het gebied van mensenhandel. Verder probeert de coördinator mensenhandel onder de aandacht te houden van collega’s, door bijvoorbeeld op locaties langs te gaan om het thema in teammomenten te bespreken en trends te delen waar medewerkers op kunnen letten.

### Signalen onderkennen

Forbeelden van concrete signalen die bij de IND worden opgemerkt zijn volgens de geïnterviewde IND-medewerkers dat asielaanvragers zelf expliciet verklaren dat ze onderweg zijn vastgehouden, arbeid moesten verrichten of dat ze hun documenten moesten afgeven. ‘Dan gaan natuurlijk alle alarmbellen af’.<sup>58</sup> Daarbij is de IND scherp op veranderingen in de modus operandi van criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel. Wat bovendien

53 Via dit systeem wordt informatie over vreemdelingen die geregistreerd zijn in Nederland gedeeld met de migratieketen. Schriftelijke informatie politie, d.d. 26 september 2024.

54 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op drie interviews met medewerkers van de IND en door IND gedeelde informatie. Een interview was met de coördinator mensenhandel Asiel en Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en senior hoor- en beslismedewerker, en senior adviseur met portefeuille mensensmokkel, mensenhandel en handhaving, d.d. 25 april 2024. De andere interviews waren met drie medewerkers van het HIK, d.d. 20 september 2024.

55 Aanvullende schriftelijke informatie IND, d.d. 19 juni 2024.

56 Aanvullende schriftelijke informatie IND, d.d. 19 juni 2024.

57 European Union Agency for Asylum.

58 Citaat van senior adviseur uit interview IND, d.d. 25 april 2024.

geregeld speelt binnen asielprocedures en de laatste jaren vaker voorkomt als asielgrond, is de vrees voor (represailles van) de mensenhandela(a)r(en) bij terugkeer naar land van herkomst en om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel. Volgens de geïnterviewde coördinator speelt dit vaak bij mensen afkomstig uit Nigeria. Tijdens de gehoren wordt op dit signaal doorgevraagd als het ook wordt benoemd als asielgrond. Bij andere signalen van mensenhandel wordt beperkter doorgevraagd en ligt de focus op het signaal melden bij het HIK. In de meldingen die in 2023 en 2024 zijn binnengekomen bij het HIK komt de Nigeriaanse nationaliteit het meest voor.<sup>59</sup>

Over het algemeen zien IND-medewerkers het vaakst signalen van mensenhandel aan het begin van de asielprocedure. Het gaat dan om vermoedelijke mensenhandel die niet in Nederland heeft plaatsgevonden, maar onderweg. De geïnterviewden brengen naar voren dat de overgrote meerderheid van de asielaanvragers naar Nederland is gesmokkeld. Dat is de reden dat medewerkers worden aangespoord om vooral te letten op situaties waarin mensensmokkel overgaat in mensenhandel en er dus sprake is van een mogelijke uitbuitingssituatie. Naast Libië komt Italië heel vaak naar voren in zulke signalen. Ook een medewerker van het HIK geeft aan dat de binnengekomen meldingen vaak gaan over gedwongen arbeid in Libië en gedwongen drugsverkoop in Italië.<sup>60</sup> Signalen van uitbuiting in Nederland worden bij de IND niet zo vaak gezien. Het kan voorkomen dat er nog signalen van mogelijke uitbuiting in Nederland naar voren komen in het nader gehoor. Bijvoorbeeld asielaanvragers die maar een paar euro per uur betaald krijgen voor het werk dat zij doen, maar volgens de geïnterviewden heeft het COA meer zicht op dit soort signalen.<sup>61</sup>

### Meldroute signalen

De IND heeft een meldroute opgezet voor signalen van mensenhandel. De geïnterviewde coördinator licht toe dat er mailboxen zijn waar medewerkers een signaal of vermoeden van mensenhandel naar toe kunnen sturen. Daarbij gaat het om elke geringe indicatie. Medewerkers kunnen overleggen met een aanspreekpunt en die laten meedenken, bijvoorbeeld over hoe ze het beste verder in gesprek kunnen gaan met de asielaanvrager om meer zicht te krijgen op de signalen van mogelijke mensenhandel. Hoewel medewerkers dit ook zelf kunnen doen, melden in de praktijk de aanspreekpunten de signalen in het registratiesysteem van de IND via een formulier bij het HIK. In het formulier wordt gevraagd om zo concreet mogelijk te benoemen wat er is geobserveerd en waarom de medewerker het vermoeden heeft dat er sprake is van mensenhandel. De meldstructuur is hetzelfde als het om een amv gaat, maar Nidos wordt wel altijd geïnformeerd over deze signalen. De geïnterviewden hebben de indruk dat de meldstructuur in de praktijk werkt en gebruikt wordt. De aanspreekpunten en de coördinator ontvangen meldingen, vragen over mensenhandel, en verzoeken om mee te denken over hoe medewerkers gehoren kunnen aanpakken om signalen te kunnen opvangen.

Bij concrete signalen wordt door de hoor- en beslismedewerker, met toestemming van de asielaanvrager, ook contact opgenomen met het TMM van de AVIM.<sup>62</sup> Dit is aan de orde als op basis

59 Schriftelijke informatie HIK, d.d. 16 september 2024.

60 Schriftelijke informatie HIK, d.d. 16 september 2024; interview HIK, d.d. 20 september 2024.

61 Dit wordt beaamd door de geïnterviewde beleidsadviseur van het COA. Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

62 Wanneer de asielzoeker geen toestemming geeft voor het delen met het TMM, dan wordt het signaal wel intern geregistreerd via het meldformulier om inzicht te krijgen in de aantallen signalen. Aanvullende schriftelijke informatie IND, d.d. 2 oktober 2024.

van allerlei indicatoren vermoedens zijn dat er meer aan de hand is en de asielaanvrager mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. De Raad voor Rechtsbijstand en ketenpartners Nidos (als het om een amv gaat) en COA worden hiervan op de hoogte gebracht via een notificatie. Wanneer een signaal gedeeld is met de AVIM door de hoor- of beslismedewerker, is het volgens de geïnterviewden aan de AVIM om te beoordelen of iemand wordt uitgenodigd voor een intakegesprek in het kader van de B8-regeling. De afspraak is dat de AVIM over deze signalen een terugkoppeling geeft, maar dit gebeurt in de ervaring van de geïnterviewde coördinator niet altijd. De IND kijkt actief of er terugkoppeling plaatsvindt. Wanneer er in de grensasielprocedure op Schiphol signalen worden opgemerkt, dan worden deze niet met het TMM, maar met het sluissteam van de KMar gedeeld.

### Signalen registreren

Binnen de IND worden alle zogenoemde ‘fraudesignalen’, waaronder zij ook signalen mensenhandel scharen, opgevoerd in het registratiesysteem van de IND en verder verwerkt door het HIK. Het gaat naast concrete ook om ‘zachte’ signalen, waarbij er wel sprake is van een vermoeden of onderbuikgevoel maar nog niet concreet genoeg om te melden bij de AVIM. In 2023 waren het in totaal bijna 350 signalen.<sup>63</sup> Deze signalen worden zoveel mogelijk verrijkt en aangevuld met informatie uit de interne systemen van de IND en van andere overheidsorganisaties en -systemen.<sup>64</sup>

Wanneer HIK-medewerkers een trend zien in de binnengekomen signalen, dan kan worden besloten om deze verder te onderzoeken. Dat kan leiden tot een rapportage die intern en eventueel extern gedeeld wordt.<sup>65</sup> Ook de signalen die onvoldoende zijn om bij de AVIM te melden, kunnen samen met andere signalen wel een bepaald beeld genereren. De IND heeft een maandelijks overleg over mensenhandel en mensensmokkel om trends en fenomenen te delen en te bespreken.

### Signalen delen in de keten

Alle bij het HIK binnengekomen signalen van mensenhandel werden voorheen op periodieke basis gedeeld met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).<sup>66</sup> Deze werkwijze is opgeschort omdat het volgens de geïnterviewden van de IND niet duidelijk is of dit in lijn is met de AVG (zie ook §2.6.2). Wel wordt geaggregeerde informatie over signalen, bijvoorbeeld aantallen en nationaliteiten, op aanvraag gedeeld met het EMM voor fenomeenanalyses.<sup>67</sup> Daarnaast worden signalen in algemene zin (dus niet op persoonsniveau) besproken met bijvoorbeeld Nidos en het COA, om zo geobserveerde trends uit te wisselen. Wanneer er echt zorgen zijn over iemand, dan worden vanuit de zorgplicht relevante ketenpartners op de hoogte gebracht. De geïnterviewde coördinator licht toe dat het voorkomt dat een contactpersoon mensenhandel van het COA op een bepaalde locatie wordt gebeld en wordt geïnformeerd over de situatie van iemand bij wie signalen mensenhandel zijn opgemerkt. Op deze manier kan het COA daar nog iets mee doen, bijvoorbeeld in een gesprek met iemand. Dit uitwisselen wordt wel met voorzichtigheid gedaan. Bij amv hebben IND en Nidos contact met elkaar. Zo

63 Dit is inclusief meldingen gedaan door externen. Schriftelijke informatie HIK, d.d. 17 september 2024.

64 Schriftelijke informatie HIK, d.d. 16 september 2024.

65 Schriftelijke informatie HIK, d.d. 16 september 2024.

66 Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Openbaar Ministerie. Zie website EMM, <https://www.emm-online.nl/> (geraadpleegd 24 september 2024).

67 Aanvullende informatie HIK, d.d. 18 november 2024.



wordt een notificatie gestuurd naar Nidos wanneer de IND een signaal met betrekking tot een amv doorzet naar de AVIM.<sup>68</sup> Ook neemt Nidos volgens de geïnterviewde coördinator bij zorgen weleens contact op met de IND.<sup>69</sup>

Naast deze uitwisseling worden aanspreekpunten mensenhandel aangespoord om een netwerk op te bouwen in de regio van de IND-locatie, door bijvoorbeeld de zorgcoördinatoren, de gemeente en de AVIM uit te nodigen voor gezamenlijke overleggen. ‘Hoeveel je ziet [signaleert] hangt ook van de [professionele] netwerken af, die zijn belangrijk om inzicht te houden in wat er speelt’,<sup>70</sup> aldus de coördinator mensenhandel. Daarbij zijn korte lijntjes behulpzaam. Tot slot sluiten zowel de IND als het COA aan bij het periodiek operationeel overleg georganiseerd door het EMM, waar ook het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij aanschuiven.

### 2.3 COA<sup>71</sup>

Het COA geeft op verschillende manieren vorm aan de signalerende taak die de organisatie heeft. Zo is er een meldroute voor signalen, worden er trainingen gegeven aan medewerkers, en zijn er contactpersonen mensenhandel. Net als bij de IND is de rol van contactpersoon een neventaak, die kan worden uitgevoerd door COA-medewerkers in verschillende functies. De rol wordt vormgegeven binnen de reguliere werkzaamheden. In totaal zijn er ongeveer 250 contactpersonen mensenhandel werkzaam. Vanwege de enorme groei van het aantal locaties de afgelopen jaren is er niet op elke locatie een getrainde contactpersoon (zie ook §2.6.2).

#### Opleiding

De geïnterviewde beleidsadviseur vertelt dat het COA werk maakt van bewustwording van mensenhandel onder medewerkers. Zo is er een intranetpagina gewijd aan het thema mensenhandel. Daarop is allerlei informatie terug te vinden, zoals wat de taak is van het COA, wat de contactpersonen mensenhandel doen, checklists en de signalenkaart, en tips om gesprekken te voeren met asielzoekers bij een vermoeden van mensenhandel. Medewerkers worden echter niet verplicht om zich te scholen in het onderwerp mensenhandel. Zij kunnen de half uur durende e-learning van het Rode Kruis over het herkennen van mensenhandel volgen, die regelmatig onder de aandacht wordt gebracht. Daarnaast hebben alle medewerkers de mogelijkheid om de basistraining ‘Signaleren en herkennen van mensenhandel’ te volgen. In deze 1-daagse training leren medewerkers hoe ze signalen kunnen herkennen en wat zij daar vervolgens mee moeten doen. De taken van medewerkers zijn: signaleren en melden, zorgen delen, in gesprek gaan, en doorverwijzen en begeleiden. Daarbij kan het nuttig zijn om bijvoorbeeld eerst de zorgen te delen met een collega of contactpersoon. Of om met de betrokken bewoner te spreken alvorens het signaal wordt gemeld, zodat er mogelijk al wat meer informatie is. In een ander onderdeel van de training geeft een gastspreker vanuit de politie toelichting op het thema mensenhandel vanuit de opsporing, waar signalering aan kan bijdragen.

68 Vaak weet de voogd van de amv dit al, omdat die aanwezig is bij het asielgehoor.

69 Dit wordt herkend door Nidos. Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 19 september 2024.

70 Citaat uit interview met IND-medewerkers, d.d. 25 april 2024.

71 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op twee interviews: een met een beleidsadviseur en een met de beleidsadviseur en twee gedragsdeskundigen van het COA (d.d. resp. 18 april en 2 juli 2024).

Voor contactpersonen mensenhandel is er een aparte training, die bestaat uit twee trainingdagen. De eerste dag focust op adviseren bij casuïstiek en op de tweede dag leren aspirant-contactpersonen hoe een gesprek te voeren met een slachtoffer. Het is daarbij de bedoeling dat contactpersonen deze vaardigheden leren aan de collega's op de locatie waar zij contactpersoon van zijn. Vergelijkbaar met de basistraining geeft iemand van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de KMar voorlichting over de mogelijkheid om anoniem informatie te verstrekken. Ook krijgen deelnemers de opdracht om contact op te nemen met (regionale en lokale) partners, zoals de zorgcoördinator en de wijkagent, zodat ze na de training dat netwerk kunnen blijven onderhouden. Tot slot wordt er geprobeerd om ter opfrissing en deskundigheidsbevordering elk jaar een bijeenkomst voor contactpersonen te organiseren.

### Signalen onderkennen

In de trainingen wordt medewerkers verteld dat zij het geringste signaal mogen melden. Het COA bepaalt niet of een signaal uiteindelijk wel of geen mensenhandel is, of dat het toch bijvoorbeeld om mensensmokkel gaat. In de training wordt het  $0+0+0=1$  principe uitgelegd: kleine onbeduidende stukjes informatie ('0') kunnen opgeteld zorgen voor een completer beeld en zelfs leiden tot een opsporingsonderzoek ('1'). Voorbeelden van signalen zijn gedragsveranderingen van asielzoekers, veranderingen in kledingstijl, of verdachte voertuigen. Daarbij zijn de eerste twee zachte signalen en die ziet het COA juist veel. Terwijl een kentekennummer van een voertuig een concreet signaal is. Het COA houdt geen overzicht bij van de precieze aantallen van signalen, maar de beleidsadviseur schat in dat het in totaal waarschijnlijk om vijf tot tien signalen per twee weken gaat. Dat komt neer op maximaal zo'n 260 signalen per jaar. Op de vraag of dit veel of weinig is, is lastig antwoord te geven, want 'je weet niet wat je niet ziet'.<sup>72</sup>

### Meldroute signalen

De meldroute bij het COA is hetzelfde voor volwassenen als voor amv. Alle medewerkers en de beveiligers op de COA-locaties kunnen een signaal melden via een intranetformulier dat is vormgegeven in samenwerking met de politie. Volgens de geïnterviewde beleidsadviseur is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat medewerkers vaak signaleren op basis van observaties, dat wat zij gezien of gehoord hebben. Ze hebben dan nog niet altijd een gesprek gevoerd met de asielzoeker of met andere collega's over het signaal gesproken. Daardoor kan het beeld onvolledig zijn van wat er op een locatie gebeurt. Wanneer er acute onveiligheid is, dan wordt meteen de politie gebeld zonder het formulier in te vullen. Hoewel het een extra handeling is, worden medewerkers gestimuleerd om naderhand ook via het formulier de melding te maken, zodat die zeker in het politiesysteem terechtkomt. De voor deze verkenning geïnterviewde zorgcoördinator vertelt dat er ook weleens COA-medewerkers meteen met hem contact opnemen over een signaal. Hij adviseert ze dan om het meldformulier alsnog in te vullen.<sup>73</sup>

### Signalen registreren en delen

In het meldformulier is het de bedoeling om informatie op te nemen over wat de medewerker heeft waargenomen, van welke locatie het signaal komt en hoeveel betrokkenen er zijn. Ook wordt gevraagd naar allerlei persoonsgegevens, eventueel voertuigen en kentekennummers, en of het signaal al is gedeeld met de politie. In het formulier wordt niet altijd toegelicht waarom iemand zich zorgen maakt en de melding doet, terwijl dit volgens de geïnterviewde beleids-

72 Citaat uit interview COA, d.d. 18 april 2024.

73 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

adviseur wel mogelijk nuttige inzichten kan opleveren. Daarnaast zou het van toegevoegde waarde zijn om meer te weten over welke stappen een medewerker al heeft ondernomen. Bijvoorbeeld of het signaal is besproken met de asielzoeker en of er al is geprobeerd om meer informatie over het signaal te krijgen.

Ingevulde meldformulieren komen binnen bij Bureau Veiligheid. Dat is het centrale informatieknooppunt van het COA rondom veiligheid. Ook komen de formulieren bij de beleidsadviseurs mensenhandel. Zij ontdoen de informatie vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, en sturen het bestand met de signalen tweewekelijks door aan het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) van de politie en het Informatieknooppunt (IKP) van de KMar (voor signalen van mensensmokkel). Zij maken hier niet zelf een selectie in de signalen; deze worden allemaal (beveiligd) gedeeld. Voor het delen van de informatie met de politie en de KMar is een convenant opgesteld. Daarin staat onder andere dat de politie en de KMar binnen een bepaalde termijn de bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke informatie bij het COA kunnen vorderen voor de opsporing. Dit is echter bij weten van de geïnterviewde beleidsadviseur nog niet voorgekomen.

Het NVIK scoort de signalen eerst met behulp van DIGW. Vervolgens bekijkt het Informatieknooppunt Nationaal (IKN) of de signalen aan een eenheid (TMM) gekoppeld kunnen worden. Lukt dat niet, dan gaan de signalen naar Intelcel Mensenhandel Mensensmokkel, die de signalen probeert te verrijken en alsnog te koppelen aan een eenheid.<sup>74</sup> Het COA ontvangt niet standaard een terugkoppeling van het NVIK of de signalen ontvangen zijn en of er iets mee gedaan is. Dit zou volgens de geïnterviewde beleidsadviseur wel wenselijk zijn met het oog op de motivatie om te melden. Een incidentele terugkoppeling laat zien dat er in een jaar minder dan 5 aanhoudingen zijn geweest naar aanleiding van in totaal 250 signalen. De beleidsadviseur zegt hierover dat dat niet zoveel lijkt, maar dat ze wel blij is dat de signalen bijdragen aan de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

Signalen worden vanuit privacyoverwegingen alleen gedeeld met de politie en de KMar. Daarnaast wordt de optie van een intakegesprek of aangifte bij de politie besproken met een asielzoeker, als er meerdere signalen zijn die samen een beeld geven van het vermoedelijke slachtofferschap. Voor contact met de politie wordt toestemming gevraagd aan de asielzoeker, of de casus kan anoniem voorgelegd worden aan de politie.<sup>75</sup> Ook is er onderlinge samenwerking met andere organisaties wanneer er signalen zijn waargenomen. Daarnaast kan een (vermoedelijk) slachtoffer dat behoefte heeft aan zorg en/of ondersteuning, worden doorverwezen naar een zorgcoördinator of naar de GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA).<sup>76</sup> Als er bij amv signalen van mensenhandel zijn, dan bespreken de betrokken mentor en gedragsdeskundige van het COA dit op casusniveau met de voogd en gedragswetenschapper van Nidos. Dan wordt ook bekeken of plaatsing in de beschermde opvang nodig is (zie kader 'De beschermde opvang voor amv'). Medewerkers vinden het soms lastig dat er geen blauwdruk is voor het contact opnemen met en doorverwijzen naar andere organisaties. Welke mogelijkheden er zijn, hangt steeds af

74 Interview met medewerker van NVIK, d.d. 14 juni 2024. De signalen die alsnog niet gekoppeld kunnen worden, worden over de verschillende TMMs verdeeld. Aanvullende schriftelijke informatie politie, d.d. 10 juli 2024).

75 Aanvullende informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

76 Aanvullende informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

van de specifieke situatie en aan wat de betrokken asielzoeker wil of waar diegene behoefte aan heeft.

In de ogen van de geïnterviewde beleidsadviseur is het thema mensenhandel goed belegd bij het COA, in de vorm van de contactpersonen mensenhandel, de meldstructuur, de trainingen aan medewerkers, en de beschikbare informatie die binnen de organisatie gedeeld wordt. Net als IND-medewerkers zijn medewerkers van het COA, zeker degenen die werken op al langer bestaande locaties, zich bewust van de kwetsbaarheid van asielaanvragers om slachtoffer te worden van mensenhandel.

## 2.4 Nidos<sup>77</sup>

De jeugdbeschermers van Nidos hebben een signalerende taak op het gebied van mensenhandel. Deze taak wordt beschouwd als een onderdeel van hun overkoepelende verantwoordelijkheid om de veiligheid van de amv te waarborgen, ontwikkelingsbedreigingen te signaleren en vervolgens te doen wat nodig is in het belang van het kind. Jeugdbeschermers overleggen hiervoor met verschillende andere collega's, onder wie gedragswetenschappers. Er is dus geen sprake van een specifieke interne meldroute zoals bij de IND en het COA. In plaats daarvan is het aan iedere jeugdbeschermer om in contact te staan met de amv die zij begeleiden, daarmee een vertrouwensband op te bouwen, en bij signalen in te grijpen. Als er signalen zijn, dan wordt een inschatting gemaakt van de veiligheid van de jongere en kan deze in de beschermde opvang geplaatst worden. Hierbij benaderen jeugdbeschermers geregeld hun collega-jeugdbeschermers van de beschermde opvang om te overleggen en mee te denken.<sup>78</sup>

### Opleiding

In tegenstelling tot de IND en het COA heeft Nidos formeel geen aandachtsfunctionarissen mensenhandel binnen de organisatie, maar is wel voornemens deze aan te stellen. In de praktijk vervullen jeugdbeschermers die verbonden zijn aan de beschermde opvang of werken in Ter Apel, deze functie. Op het moment van schrijven wordt verkend of het mogelijk is om een werkgroep bijeen te brengen om daarin de expertise van mensenhandel te bundelen. De reden hiervoor is dat jeugdbeschermers die vragen hebben de collega's met de expertise mensenhandel nog niet altijd weten te vinden. In de inmiddels flink gegroeide organisatie wordt het daarom belangrijker om de expertise breder te beleggen. Waar in de afgelopen jaren vooral geïnvesteerd is in het primaire proces,<sup>79</sup> is er inmiddels ook ruimte voor hernieuwde aandacht voor training van medewerkers. Op het moment van schrijven is er namelijk nog geen nieuwe interne training specifiek over het onderwerp mensenhandel. Wel zijn er jeugdbeschermers die de post-hbo opleiding over mensenhandel volgen en/of de verdiepingstraining daarvan. Er zijn al veel e-learnings waar jeugdbeschermers op worden gewezen, maar de doelgroep van Nidos (minderjarig en migrant) krijgt daarin niet altijd specifiek aandacht. Ook is er behoefte om casuïstiek te bespreken binnen de training, omdat mensenhandel een lastig en soms minder tastbaar onderwerp is. Op die manier kan bovendien worden ingespeeld op trends in signale-

<sup>77</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op twee interviews met in totaal zes medewerkers van Nidos: een beleidsadviseur, een medewerker van de juridische afdeling, twee regiomanagers, een medewerker bij de beschermde opvang, en een medewerker in Ter Apel (d.d. resp. 27 mei 2024 en 17 juni 2024).

<sup>78</sup> Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 8 oktober 2024.

<sup>79</sup> Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 3 oktober 2024.

ringen. Ook wordt gedacht aan het (uitgebreider) opnemen van het onderwerp mensenhandel in de introductietraining voor nieuwe jeugdbeschermers.

### Signalen onderkennen, registreren en delen

Om een signaal bij de politie (TMM) te melden, moet er voldoende zijn om te melden. Volgens één van de geïnterviewde medewerkers is er vaak te weinig concrete informatie om te melden. Daarnaast zijn jongeren er vaak nog niet aan toe om aangifte te doen en kan het erg belastend zijn.<sup>80</sup> Het zwaartepunt in het werk van de jeugdbeschermers ligt dan ook bij de amv begeleiden en zorgen dat deze beschermd is als er signalen zijn. Daarin wordt samengewerkt met andere ketenpartners, zoals het COA, en met de school waar de amv naartoe gaat. Deze samenwerking krijgt in de praktijk vorm en is niet geformaliseerd in formulieren of meldroutes. Jeugdbeschermers en COA-mentoren delen in periodieke overleggen en gesprekken hun zorgen en houden elkaar op de hoogte van hoe het met een amv gaat. Jeugdbeschermers kunnen ook melden bij Veilig Thuis.

Als er een trend in signalen wordt waargenomen, doordat meerdere jeugdbeschermers iets signaleren, dan wordt dit binnen de organisatie gedeeld. Er wordt gewerkt met het zogenoemde ‘meerogenprincipe’. Jeugdbeschermers bespreken hun zorgen onder andere met hun basisteam, de juridische afdeling en gedragswetenschappers. Via de bestaande overlegstructuren kunnen trends zichtbaar worden.<sup>81</sup> Op deze manier kunnen jeugdbeschermers en andere collega’s hier alert op zijn, en vanaf het begin het gesprek aangaan met de minderjarigen die zij onder hun hoede hebben en de juiste begeleiding inzetten.

Het is niet eenvoudig om de signalen van mensenhandel uit de systemen te halen. Er is geen aparte workflow voor meldingen mensenhandel en een signaal kan door medewerkers ook anders worden geclassificeerd. Als er bijvoorbeeld ook sprake is van geweld, kan een signaal van mensenhandel worden geclassificeerd als een geweldsincident in plaats van als mensenhandel.

### Werkwijze Nidos in Ter Apel: onderkennen, registreren en delen van signalen

In Ter Apel werken de jeugdbeschermers op een andere manier dan elders in het land. Daar voeren medewerkers van Nidos intakegesprekken met de amv die daar asiel aanvragen, en daarbij letten ze op signalen van mensenhandel. Daarvoor is een signalenlijst beschikbaar, die is toegespitst op de minderjarige doelgroep. Voorbeelden van signalen die de Nidos-medewerker in Ter Apel noemt, zijn angst en vreemde pijnklachten. Het zijn zogenoemde zachte signalen die samen met andere signalen een duidelijker beeld kunnen geven van wat er mogelijk speelt. Verschillende signalen kunnen er samen op wijzen dat iets ‘niet klopt’, waarbij er vermoedens zijn dat de jongeren in Nederland in een uitbuitingssituatie terechtkomen. In gevallen als deze wordt gekeken naar plaatsing in de beschermde opvang.

Voor amv ouder dan vijftien jaar en bij wie geen extreme zorgen spelen,<sup>82</sup> is Nidos niet de eerste organisatie met wie een amv in contact komt op Ter Apel. Na aankomst in Ter Apel en de voorregistratie bij de IND, komen ze eerst bij het amv-team van het COA terecht, waarna de AVIM ze re-

80 Ook verkregen vanuit aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 8 oktober 2024.

81 Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 19 september 2024.

82 Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een jongere uit een uitbuitingssituatie is gevlucht. Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 19 september 2024.

gistreert. Nidos ontvangt eventuele bijzonderheden of zorgelijke signalen van het amv-team van het COA, zodat het Nidos-team dat kan meenemen in het intakegesprek. Voorheen kreeg Nidos het proces-verbaal van AVIM doorgestuurd. Maar de AVIM is hiermee gestopt omdat de AVG dit volgens hen niet meer toestond (zie §2.6.2). Wel worden concrete signalen gedeeld wanneer het heel duidelijk is dat er mogelijk sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een meisje vertelt dat ze in een huis heeft gezeten en daar is verkracht. Meldingen van concrete signalen vanuit AVIM aan Nidos komen zelden voor, is de ervaring van de geïnterviewde Nidos-medewerker in Ter Apel. Wanneer Nidos signalen van mensenhandel waarneemt in het intakegesprek, delen ze deze met de jeugdbeschermer aan wie de amv wordt toegewezen, de IND, het COA en de AVIM. Net als de IND informeert Nidos de Raad voor Rechtsbijstand wanneer er bij een amv signalen van mensenhandel spelen, zonder daarbij in te gaan op de inhoud ervan. De reden hiervoor is dat er dan een advocaat kan worden ingeschakeld met expertise op het gebied van mensenhandel om de jongere juridisch te ondersteunen.

### DE BESCHERMDE OPVANG VOOR AMV<sup>83</sup>

Wanneer bij amv signalen van mensenhandel worden waargenomen, kunnen zij in de beschermde opvang (bo) worden geplaatst. Ook amv waarbij sprake is van eengerelateerd geweld, huiselijk geweld of een gedwongen kindhuwelijk, kunnen in de bo worden geplaatst. De bo wordt uitgevoerd door jeugdzorgorganisatie Xonar en bestaat uit één locatie. Er zijn in totaal 24 bedden (12 voor meisjes en 12 voor jongens), waarvan een gedeelte bestemd is voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.

Plaatsing van een amv in de bo gebeurt wanneer er een beschermingsvraag of acuut veiligheidsgevaar is. Uit de interviews blijkt dat Nidos, het COA en de bo hierbij nauw samenwerken. Doorgaans worden amv geplaatst vanuit Ter Apel, maar het kan ook voorkomen dat een minderjarige op een later moment instroomt in de bo omdat de signalen pas later zichtbaar worden. Dit gaat dan vaak om jongens bij wie er signalen zijn van criminele uitbuiting. Daarnaast komt het voor dat er vanuit de KMar of de politie wordt geplaatst (na contact met Nidos). In die gevallen heeft de amv zich bij deze organisaties gemeld of zijn ze door de organisaties aangetroffen. Volgens de geïnterviewden werkzaam bij de bo zijn dit eigenlijk altijd Vietnamese amv die zijn aangetroffen in een vrachtwagen.<sup>84</sup>

Door de plaatsing en het verblijf in de bo kunnen amv uit het criminele netwerk of uit handen van de mensenhandelaar worden gehaald en tot rust komen. Er gelden beschermende maatregelen en in de begeleiding wordt ingezet op weerbaarheid. In de bo zijn de medewerkers bovendien alert op signalen dat een amv nog onder invloed is van een vermoedelijke mensenhandelaar. Zo wordt er bijvoorbeeld gelet op het dragen van dure kleding, het in het bezit hebben van veel contant geld, of afspraken met anderen buiten de opvang op een vast tijdstip. Vaak verblijven minderjarigen tussen een half jaar en een jaar in de bo.

<sup>83</sup> Dit kader is met name gebaseerd op het interview met de locatiemanager en een gedragswetenschapper werkzaam bij de bo (d.d. 1 juli 2024). Ook is geput uit de gesprekken met het COA en Nidos, waarin de bo ter sprake is gekomen (d.d. resp. 18 april 2024 en 27 mei, en 17 juni 2024).

<sup>84</sup> Het EMM maakt ook melding van Vietnamese amv die op Schiphol aankomen en door de KMar worden aangetroffen. Zie EMM, 2019.

## CASUS

## Het verhaal van James (18)

James, een tienerjongen, is gevlucht uit zijn herkomstland Soedan en heeft asiel aangevraagd in Nederland. Hij verblijft in een kleinschalige opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Zijn mentor van het COA merkt dat het niet goed met hem gaat; hij is neerslachtig en verdrietig en is in de afgelopen tijd erg afgevallen. Hij zegt dat de reden hiervoor is dat een 'vriend' hem heeft verteld dat er twee naaste familieleden zijn overleden. Het valt de mentor ook op dat James veel contacten heeft op Facebook en dat hij vaak wordt gebeld door verschillende buitenlandse nummers. Wanneer zijn mentor naar deze contacten vraagt, krijgt ze geen duidelijk antwoord. En hoe zit het precies met de auto met Frans kenteken die naast het terrein stopte, en waar James ook in heeft gezeten? Zowel de mentor als de voogd van James proberen erachter te komen wat er precies aan de hand is. Ze voeren, onder andere met de hulp van een intercultureel mediator, veel gesprekken met hem. Op deze manier lukt het ze met hem in contact te blijven, zijn vertrouwen te winnen en steeds wat meer informatie te krijgen over wat er aan de hand is. Zo blijkt later dat James ook geld van de Fransen in de auto heeft ontvangen. Het is niet bekend of hij iets voor dit geld moest doen, en zo ja, wat.

Na ruim twee maanden in de opvang te hebben verbleven, zegt James tegen zijn voogd dat hij naar Frankrijk gaat vertrekken. Wanneer hij daadwerkelijk weg is, proberen de voogd en de mentor hem op te sporen. Vanwege de eerder waargenomen signalen maken zij zich zorgen om zijn veiligheid. James neemt zelf contact op. In een tekstberichtje aan zijn voogd schrijft hij dat hij bang is, spijt heeft dat hij is weggegaan en eigenlijk toch niet vrijwillig is vertrokken. Hij is in plaats van met de trein te gaan, op de bus gezet door mannen die hem opwachtten bij het treinstation. James lijkt in de bus samen te reizen met een Frans sprekende volwassen man, die hem instructies lijkt te geven. De voogd en de mentor alarmeren de politie, die in staat is om James op tijd, nog net voor de grens met België, uit de bus te halen.

Het blijkt dat James via Frankrijk naar Engeland wilde. De risico's van deze oversteek maakten hem niet meer uit, omdat zijn familieleden toch overleden waren. Zijn 'vriend' had hem beloofd dat hij daar bij een bekende voetbalclub zou kunnen voetballen. Dit terwijl hij nooit voetbalde op het terrein van de opvang, of daar enige interesse in toonde. Nadat James door de politie uit de bus is gehaald, vertelt hij tegen zijn voogd dat hij bang is voor de mannen met wie hij eerder contact had. Daarom wil hij niet terug naar de COA-locatie waar hij eerst verbleef. Hij wordt in de beschermde opvang geplaatst, maar zegt meerdere malen tegen zijn voogd te twifelen of hij wel in de opvang wil blijven.

Inmiddels verblijft James op een volwassenenlocatie, omdat hij meerderjarig is geworden. Het gaat een stuk beter met hem. Bij hem waren er veel zachte signalen ('puzzelstukjes'), waar de mentor en de voogd alert op waren, en die tezamen een zorgelijk beeld gaven. Vermoedelijk is James door de 'vriend' onder druk gezet met de informatie over zijn overleden familieleden om de oversteek naar Engeland te maken. De belofte om daar te voetballen bij een bekende club





## 2.5 Wat wordt er gesignaleerd?

Het is in dit onderzoek lastig gebleken om meer systematisch inzicht te krijgen in de inhoud van signalen. Signalen kunnen namelijk heel uiteenlopend zijn. Wat er vermoedelijk aan mensenhandel speelt of heeft gespeeld en bij welke nationaliteitsgroepen, verandert bovendien door de tijd heen. Zo waren er een aantal jaren geleden meerdere signalen van hoogzwangere vrouwen afkomstig uit Nigeria die kort voor de bevalling verdwenen.<sup>85</sup> Men is er nooit achter gekomen waarom deze vrouwen de opvang verlieten en wat er met deze vrouwen is gebeurd. Een beleidsadviseur van het COA vertelt dat medewerkers van alle vormen van mensenhandel wel meldingen maken. Zo komt het voor dat mensen vertellen dat ze onderweg zijn opgesloten en onder dwang seks moesten hebben. Of dat er iemand in de omgeving van een COA-locatie wordt gezien die minderjarigen belooft om een verblijfsvergunning te regelen, of zegt dat ze een paar dagen mogen komen logeren. Signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting zijn bijvoorbeeld mensen die opgehaald worden door busjes, of mensen die arbeidscontracten laten zien waar vraagtekens bij geplaatst kunnen worden. De geïnterviewde zorgcoördinator benoemt eveneens dat hij zich soms zorgen maakt over de werkomstandigheden en het aantal uren dat asielzoekers werken. Een van de geïnterviewde gedragswetenschappers vermoedt dat er bij amv (zie §2.5.1) risico is op arbeidsuitbuiting. Zij kunnen niet zo gemakkelijk legaal een bijbaan hebben, maar gaan wel aan de slag als bijvoorbeeld pizzabezorger. Daarbij is er onduidelijkheid over hun salaris en verzekering tijdens het werken.

In de voorgaande paragrafen kwamen al meerdere voorbeelden van signalen aan bod, waar professionals in de asielketen en -opvang alert op zijn. IND-medewerkers zien vooral signalen van mensenhandel die in het buitenland heeft plaatsgevonden, met name in Italië maar ook veelal in Libië. Het gaat bijvoorbeeld al langere tijd om zaken met mensen afkomstig uit Nigeria. De geïnterviewde zorgcoördinator vertelt over de Nigeriaanse cliënt dat diegene in Nigeria wordt bedreigd door de criminele organisatie, en daarom overweegt om weer de prostitutie in te gaan om de familie te beschermen. De asielzoeker heeft geen verblijfsvergunning. De zorgcoördinator vermoedt dat er ook 'echt wel wat gebeurt' met de groep Nigeriaanse mensen in Nederland en dat er hier eveneens netwerken zijn waarbinnen seksuele uitbuiting plaatsvindt.

Tot slot hebben zowel de AVIM als de KMar en de IND veel te maken met signalen van mensensmokkel omdat vrijwel alle mensen die asiel aanvragen in Nederland gesmokkeld zijn. Bij de KMar gaat het in overwegende mate om signalen van mensensmokkel en is het lastiger om signalen van mensenhandel waar te nemen. De IND meldt signalen van mensensmokkel alleen aan de KMar als het om echt concrete signalen gaat die mogelijk leiden naar een specifieke mensensmokkelaar.

<sup>85</sup> Interview IND, d.d. 25 april 2024; interview COA, d.d. 18 april 2024. Het EMM bracht in 2022 een rapport uit over Nigeriaanse criminele netwerken, waarin deze trend ook benoemd is. Zie EMM, 2022b. Een rapport van het Leger des Heils uit 2022 noemt eveneens gedwongen zwangerschappen onder Nigeriaanse vrouwen. Zie Kollen, Heeringa & Vriezen, 2022.

### 2.5.1 Signalen bij amv

In meerdere interviews worden signalen van criminele uitbuiting genoemd bij amv.<sup>86</sup> Deze spelen onder andere bij amv afkomstig uit Noord-Afrika.<sup>87</sup> In de ervaring van de coördinator mensenhandel van de IND en andere collega's komen deze amv vaak niet opdagen voor gehoren of lijken ze ongeïnteresseerd. 'Maar ik denk dan weleens: die hebben 's nachts de hele nacht gewerkt, en als je dan zo en zo laat klaar moet staan voor een gehoor, dan kan het misgaan'.<sup>88</sup> Deze amv zijn niet bereid om aangifte te doen wanneer ze dat wordt aangeboden naar aanleiding van signalen. Of iemand ze vertelt wat ze moeten doen en of ze daarbij onder druk staan, daar willen ze niets over vertellen. Volgens de coördinator is het belangrijk dat slachtofferschap van criminele uitbuiting onder amv meer onder de aandacht komt.

#### Lastig grip op te krijgen

In de andere interviews wordt een soortgelijk beeld geschetst van deze groep waar lastig grip op is te krijgen. Zo vertelt de zorgcoördinator, die weleens spreekt met jongens afkomstig uit Noord-Afrika bij wie signalen van criminele uitbuiting zijn, dat zij zeggen dat er niets met hen aan de hand is, maar dat ze wel andere jongens kennen die in zulke situaties zitten. Ze zijn soms wel geïnteresseerd om hulp te krijgen bij traumaklachten die de zorgcoördinator observeert. Die klachten zijn meestal gerelateerd aan zaken die in hun jeugd zijn gebeurd en niet zozeer aan de vermoedelijke uitbuiting in Nederland.<sup>89</sup> Onderliggende trauma's en bijbehorende psychische problemen kunnen echter wel zorgen voor meer kwetsbaarheid om slachtoffer te worden van mensenhandel.<sup>90</sup> Een medewerker van Nidos die op het aanmeldcentrum in Ter Apel werkt, vertelt eveneens dat de jongeren tijdens een intakegesprek niet toegeven dat er iets aan de hand is. Ze geven verder geen informatie op basis waarvan hulp geboden kan worden. Signalen van criminele uitbuiting zijn bijvoorbeeld dat jongeren dure kleding dragen of dure spullen hebben,<sup>91</sup> veel geld hebben, vaak weg zijn van de opvanglocatie, en middelen gebruiken.<sup>92</sup> In de opvanglocaties signaleert het COA bijvoorbeeld dat amv terugkomen op locatie met volle en lege rugzakken, en dat ze betrokken zijn in illegale sigarettenhandel.<sup>93</sup> Een gedeelte van de amv-opvanglocaties bevindt zich op een terrein van een regulier azc. Volgens een van de geïnterviewde gedragswetenschappers van het COA ligt het dan aan de samenstelling van de populatie in het azc of er een extra risico bestaat voor amv om slachtoffer te worden van mensenhandel. Zo verbleven een langere tijd volwassen bewoners uit Noord-Afrikaanse landen op een bepaald azc, die kwetsbare amv ronselden om voor hen bijvoorbeeld spullen te stelen. Het was moeilijk om de vinger erachter te krijgen wat er precies gebeurde.

Deze gedragswetenschapper vertelt daarnaast dat ze het ingewikkeld vindt dat de jongeren zelf geen dwang lijken te ervaren<sup>94</sup>:

86 Het gaat om de interviews met Nidos (d.d. 17 juni 2024), het COA (d.d. 2 juli 2024), de beschermde opvang (d.d. 1 juli 2024), de IND (25 april 2024) en de zorgcoördinator (d.d. 28 mei 2024).

87 Voor meer informatie over deze groep amv, zie bijvoorbeeld Kulu-Glasgow et al., 2023.

88 Citaat van coördinator mensenhandel uit interview IND, d.d. 25 april 2024.

89 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

90 De Vries & Farrel, 2018; Anyaegbunam, Udechukwu & Nwani, 2015.

91 Interview Nidos, d.d. 27 mei 2024.

92 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

93 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

94 Uit artikel 273f lid 1 sub 2 Sr volgt dat bij minderjarigen het gebruik van een dwangmiddel geen vereiste is om van mensenhandel te kunnen spreken.

*‘En jongeren hebben vaak ook echt de beleving dat ze het vrijwillig doen, dat ze een koffer moeten overbrengen van het ene punt naar het andere punt, dat hij dat gewoon voor z’n vrienden doet. Wij gaan het gesprek dan aan: ‘Maar ja, als jij dan een keer weigert, hoe wordt er dan op gereageerd?’ Dat ze dat gewoon dan bijna niet kunnen voorstellen dat het dus wel dwang is, want zij ervaren het niet als dwang, want het is voor vrienden. Dus dat zijn dan hele lastige situaties, omdat jongeren dat zelf dan niet per se ervaren als dwang, Terwijl wij denken, ja maar ja, hoezo moet jij die koffer brengen? En wat zit er dan in die koffer? En wat krijg je daar dan voor? En wat als je het weigert? Wat voor consequenties zijn er dan? Hoe gaan ze dan reageren? Zijn het dan nog steeds je vrienden?’*

### Netwerken van amv

Geïnterviewden van het COA brengen naar voren dat het tegenwoordig niet meer voornamelijk amv uit Noord-Afrika betreft, maar dat er eveneens signalen van criminele uitbuiting zijn over Syrische minderjarigen. Bij deze laatste groep wordt een verschuiving geobserveerd van geen signalen in het verleden naar steeds meer zorgelijke signalen.<sup>95</sup> Daarbij zijn er recentelijk onder andere zorgen bij COA-medewerkers om netwerken van deze amv onderling. De amv in deze netwerken zetten elkaar onder druk en dagen elkaar uit om opdrachten uit te voeren om zo een hogere status te verkrijgen. Video’s daarvan delen ze vervolgens op sociale media.<sup>96</sup> Daarbij kan het ook gaan om het filmen van vechtpartijen, of om seksueel getinte video’s. Daarnaast zijn er signalen dat er wapens, onder andere boksbeugels, gekocht worden van het weekgeld. Het is lastig om erachter te komen wat er precies speelt in deze doelgroep. Hoewel het niet duidelijk is of het ook om mensenhandel gaat, spelen er wel afhankelijkheden, is er sprake van groepsdruk en er bestaat het vermoeden dat niet alles vrijwillig gebeurt. Waar de amv uit Noord-Afrika vanwege het gebrek aan een verblijfsperspectief vaak op een gegeven moment vertrekken uit de opvang, geldt dit niet voor de Syrische amv.

Ook Nidos benoemt dat de nationaliteiten van amv bij wie er signalen zijn van criminele uitbuiting uiteenlopen.<sup>97</sup> In de beschermde opvang zijn er plaatsingen van bijvoorbeeld Syrische, Iraanse en Afghaanse jongens.<sup>98</sup> Tijdens hun verblijf in de beschermde opvang komt het voor dat deze amv opnieuw het criminele netwerk opzoeken en hetzelfde gedrag laten zien als vóór de plaatsing. Volgens de gedragswetenschapper werkzaam bij de bo, komen er bij deze groep dan ook onterechte plaatsingen voor. Het is volgens de gedragswetenschapper belangrijk dat amv de motivatie hebben om uit het netwerk te komen.

### Verdwijningen van amv

Bij amv speelt tot slot het verband tussen vermissingen of verdwijningen en signalen van mensenhandel.<sup>99</sup> In de afgelopen jaren heeft de Nationaal Rapporteur meerdere malen aandacht gevraagd voor het hoge aantal verdwijningen uit de opvang en de kwetsbaarheid van amv om slachtoffer te worden van uitbuiting.<sup>100</sup> Cijfers van het COA en Nidos wijzen op ongeveer 2.570 amv die tussen 2010 en 2019 uit de opvang in Nederland verdwenen,<sup>101</sup> en meer recent gaat het

95 Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 24 september 2024.

96 Interview COA, d.d. 2 juli 2024.

97 Interview Nidos, d.d. 27 mei 2024.

98 Interview beschermde opvang, d.d. 1 juli 2024.

99 Zie bijvoorbeeld Smit en Van Os, 2021.

100 Nationaal Rapporteur, 2015 (Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingsstelsel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018); Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019); Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019).

101 Kamerstukken II 2019/20, Aanhangsel van de handelingen, 1730.

binnen geheel Europa volgens onderzoeksplatform Lost in Europe om ruim 50.000 kinderen.<sup>102</sup> De casus van James aan het begin van deze publicatie is een voorbeeld van wat een recente trend lijkt te zijn onder Soedanese amv. Bij deze jongeren spelen er zorgen en zijn er vermoedens dat ze naar het Verenigd Koninkrijk willen om daar te gaan werken. Daarbij is het aannemelijk dat ze daar in uitbuitingssituaties terecht komen.<sup>103</sup> Zulke ‘zorgelijke’ vertrekken uit de opvang worden vaak intern via het meldformulier gemeld (zie §2.3). Een ander voorbeeld is van een jongen van onder de vijftien jaar, die na aankomst op de COA-locatie meteen al veel op pad was en connecties buiten de opvang leek te hebben. Ook beschadigde hij zichzelf en gebruikte middelen. Zijn vermissing is gemeld bij de politie, en in zijn dossier hebben de betrokken medewerkers hun zorgen gedeeld, mocht de jongen zich weer melden in Ter Apel.<sup>104</sup>

Een groep die al meerdere jaren in beeld is en waarbij ook signalen zijn van slachtofferschap van mensenhandel, zijn de Vietnamese amv.<sup>105</sup> Zij hebben volgens de medewerkers van de beschermde opvang niet de bedoeling om in Nederland te blijven. De beschermde opvang is een tussenstation om tot rust te komen voordat ze de oversteek maken naar het Verenigd Koninkrijk.<sup>106</sup> De amv worden volgens de medewerkers vooraf geïnstrueerd om hun paspoort te verscheuren, en geïnformeerd over het bestaan van de beschermde opvang. Daarbij wordt ze verteld dat ze niets moeten geloven van wat de medewerkers van de opvang hen vertellen. Dit maakt dat deze groep niet openstaat voor de begeleiding en niet gemotiveerd is. Het is ontzettend lastig om deze groep te beschermen. Ook in het interview met de IND-medewerkers komt naar voren dat het, zelfs wanneer alle ketenorganisaties samenwerken en daarin doen wat zij moeten doen, Vietnamese amv toch uit het zicht verdwijnen.<sup>107</sup>

Over het algemeen is het lastig om de vinger te leggen op vermissingen en de relatie met (signalen van) mensenhandel (zie kader ‘Field Lab: vermissingen van amv en signalen van mensenhandel’). Wetenschappers, journalisten en belangenorganisaties blijven hun zorgen uiten over verontrustende vermissingen van amv die vervolgens niet meer worden aangetroffen door autoriteiten, waarbij ook soms het verband met mensenhandel wordt gelegd.<sup>108</sup> Een verdwijning hoeft niet altijd te betekenen dat een amv (mogelijk) in een uitbuitingssituatie terecht komt. Het komt ook voor dat een jongere in overleg met familie doorreist. Een van de geïnterviewde Nidos-medewerkers licht toe dat er met jongeren wordt gesproken om ze bewust te maken van mogelijke gevaren, en dat er waar mogelijk contact wordt gezocht met de familie van de jongere.<sup>109</sup>

102 NRC, 1 mei 2024. Website NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/04/30/verdubbeling-van-aantal-vermiste-minderjarige-asielzoekers-in-europa-a4197419>, (geraadpleegd 25 oktober 2024). Zie ook FRA, 2009.

103 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

104 Interview COA, d.d. 2 juli 2024. Inmiddels is de jongen weer terug op de COA-locatie (aanvullende informatie COA, d.d. 24 september 2024).

105 Zie bijvoorbeeld het onderzoek van EMM uit 2019 en 2022. EMM 2019&2022c.

106 Interview beschermde opvang, d.d. 1 juli 2024.

107 Interview IND, d.d. 25 april 2024.

108 Smit & Van Os, 2021.

109 Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 19 september 2024.

**FIELD LAB: VERMISSINGEN VAN AMV EN SIGNALLEN VAN MENSENHANDEL**

In de eerste helft van 2024 is er een zogenoemd Field Lab opgezet om meer inzicht te krijgen in vermissingen of verdwijningen van amv.<sup>110</sup> Verschillende organisaties hebben hieraan deelgenomen: de politie, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de IND, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), het COA en DTenV.<sup>111</sup> Het doel van de samenwerking is om meer grip op en inzicht te krijgen in de problematiek: hoe groot is het probleem nu eigenlijk? Hoeveel minderjarigen verdwijnen er nu werkelijk? Hoeveel komen er terecht in uitbuitingssituaties? De geïnterviewde senior inspecteur van de IGJ geeft aan dat deze vragen kwesties betreffen waar lastig een vinger achter te krijgen is.<sup>112</sup>

In het Fieldlab is aandacht besteed aan zowel de ‘harde’ kant van cijfers van verdwijningen en de ‘zachte’ kant om verbinding te houden met amv: wat is voor hen belangrijk en wat hebben zij nodig om te blijven? Tijdens de looptijd van het Fieldlab zijn de cijfers van de verschillende betrokken organisaties op persoonsniveau naast elkaar gelegd. Daarmee kon het aantal vermissingen naar beneden worden gebracht. Een voor het Field Lab opgesteld convenant maakte het uitwisselen van deze gegevens mogelijk. Uit de exercitie is gebleken dat de verschillen in cijfers onder andere ontstaan door verschillen in protocollen rondom het aan- en afmelden van een vermissing. Naast de cijfermatige analyse is er met diverse organisaties gesproken die amv opvangen. Op basis van die gesprekken lijken onder andere de kleinschaligheid van de opvang en voldoende begeleiding door vaste medewerkers en dagbesteding een rol te spelen in een kleiner aantal verdwijningen van amv.

De organisaties hebben voor de toekomst de ambitie om vaste afspraken te maken over het beter in beeld krijgen van het werkelijke aantal vermissingen van amv. Dit kan ook meer inzicht opleveren in de problematiek van en risico's gerelateerd aan verdwijningen. Daarvoor is het van belang om de registratieprocedures van de verschillende betrokken organisaties te stroomlijnen, en om gegevens te kunnen uitwisselen. Dit laatste is echter lastig vanwege de AVG-wetgeving (zie ook §2.6.2).

**2.6 (Ervaren) knelpunten bij de signalering van mensenhandel**

In de interviews hebben de professionals meerdere knelpunten naar voren gebracht die zij ervaren bij de signalering van mensenhandel. Er valt onderscheid te maken tussen knelpunten die gerelateerd zijn aan het signaleren zelf, en knelpunten die van invloed zijn op signalering. Daarnaast zijn een paar overige knelpunten geïdentificeerd. Deze worden in de volgende paragrafen opgesomd.

- 110 Field Labs worden georganiseerd door het Field Lab Hub van het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Daarin werken organisaties op een integrale en strategische manier samen om ingewikkelde veiligheidsproblemen aan te pakken. Aanvullende schriftelijke informatie politie en IGJ, d.d. 26 september 2024.
- 111 Nidos deed aanvankelijk niet mee aan het Field Lab, maar is op een later moment wel aangesloten en er meer zijdelings bij betrokken. Interview met senior inspecteur IGJ, d.d. 24 mei 2024.
- 112 Interview IGJ, d.d. 24 mei 2024.

## 2.6.1 Knelpunten gerelateerd aan signalering

### Beperkt signalering binnen het I&R-proces

In vergelijking met andere organisaties vangen de AVIM en de KMar tijdens het I&R-proces over het algemeen minder signalen van mensenhandel op.<sup>113</sup> Dit lijkt met name te maken te hebben met de kenmerken van dit proces. De KMar en de AVIM hebben een relatief kort contactmoment met de asielaanvragers, en het proces is primair gericht op iemand identificeren en registreren. Het I&R-proces aan de binnengrenzen, uitgevoerd door de KMar, is bovendien geen routineklus in de zin dat het niet dagelijks wordt gedaan. Wat daarnaast meespeelt, volgens geïnterviewden bij de KMar en de AVIM, is het gebrek aan vertrouwen in de politie en autoriteiten onder de asielaanvragers. Zij hebben doorgaans negatieve ervaringen met de politie in bijvoorbeeld hun land van herkomst en op de migratieroute naar Nederland. In de ervaring van de geïnterviewde medewerker van de politie werden er in het verleden, toen de intakegesprekken met asielaanvragers langer waren, ook niet meer signalen waargenomen dan nu het geval is. Over deze punten zeggen de geïnterviewden het volgende:

*‘Het I&R proces neemt ongeveer twee tot drie uur in beslag, daarna is iemand weer uit beeld. Dus er moeten wel hele sterke signalen zijn om daarop door te pakken. (...) Je moet eigenlijk gewoon een band opbouwen met een persoon om diegene te laten verklaren. Diegene moet zich eerst veilig voelen, en daar is het I&R proces eigenlijk niet op ingericht.’<sup>114</sup>*

*‘Hoe zijn we überhaupt in staat om contact en verbinding met iemand te maken? Wat gewoon voor een slachtoffer menshandel heel belangrijk is. Kun jij het vertrouwen winnen van iemand? De vraag is of dat te realiseren is in het korte moment wat we met iemand hebben. (...) Laat staan over slachtoffers die uit landen komen waar de politie überhaupt niet te vertrouwen is.’<sup>115</sup>*

In de ogen van de geïnterviewden is het niet realistisch om te verwachten dat er tijdens het I&R-proces veel aan mensenhandel gesignaleerd kan worden, en is de beperkte signalering daarmee niet zozeer een knelpunt.<sup>116</sup>

### Kwaliteit van meldingen signalen kan beter

De kwaliteit van de signalen is van belang om daaraan opvolging te kunnen geven. Toch worden er regelmatig via het meldformulier signalen gemeld die voor de opsporing mogelijk onduidelijk zijn, aldus de beleidsadviseur van het COA. Zo kan de toelichting onvoldoende zijn, of er worden afkortingen gebruikt die onbekend zijn voor de opsporing. Er is een checklist voor het melden en er wordt aandacht aan besteed in de training, maar uiteindelijk is het aan de medewerkers om het goed te beschrijven. Bij een onduidelijk signaal wordt de melder niet om een nadere toelichting gevraagd, voordat het wordt gedeeld met de opsporing. Dit wel navragen zou een verbetering in de kwaliteit van de signalen kunnen opleveren, maar hier ligt niet de prioriteit van het COA, volgens de geïnterviewde beleidsadviseur. De signalering van men-

113 De Inspectie van Justitie en Veiligheid heeft in 2016 eveneens naar voren gebracht dat de signalering binnen het I&R-proces ‘beperkt gerealiseerd’ wordt. Zie Inspectie Justitie en Veiligheid, 2016, p. 6.

114 Interview KMar, d.d. 24 april 2024.

115 Interview politie, d.d. 14 mei 2024.

116 Hieraan gerelateerd heeft de Inspectie van Justitie en Veiligheid in 2016 aanbevolen om ‘realistisch’ te zijn in de mogelijkheden van de ID-straten bij het verzamelen van signalen van onder andere mensenhandel. Daarnaast geeft het de nuancering mee dat het I&R-proces slechts de eerste stap is binnen de vreemdelingenketen. Zie Inspectie Justitie en Veiligheid, 2016.

senhandel is niet de hoofdtaak van het COA. Bovendien heeft de organisatie, net als de andere organisaties in de asielketen, te maken met grote druk op de asielopvang (zie §2.6.2).

### Signalen niet altijd eenduidig

Een laatste knelpunt in de signalering gaat over de aard van signalen. Signalen kunnen vaag zijn. Ze hoeven op het eerste oog, en op zichzelf, niet direct te wijzen op mogelijke mensenhandel. De geïnterviewde zorgcoördinator zegt daarover dat signaleren lastig kan zijn, omdat het er vaak niet 'dik bovenop' ligt. De scheidslijn tussen bijvoorbeeld mensenhandel en zeden kan dun zijn. Het onderscheid tussen mensenhandel en zeden komt ook in een paar andere interviews naar voren. Verder kunnen signalen van mensenhandel en trauma op elkaar lijken, bijvoorbeeld wanneer het gaat om angstig gedrag.<sup>117</sup> Hoewel de zorgcoördinator vindt dat het goed is om voorzichtig te zijn in 'overal wat achter zoeken',<sup>118</sup> komt uit de verschillende interviews naar voren dat het beter is om bij twijfel wel te melden dan niet.

## 2.6.2 Knelpunten die van invloed zijn op signalering

### Druk op de asielketen, groei van organisaties

De druk op de organisaties in de asielketen is van invloed op de mogelijkheid tot en de kwaliteit van signalering van mensenhandel. Dat komt duidelijk uit de interviews naar voren. De geïnterviewden bij het COA en Nidos benoemen dat hun organisaties erg gegroeid zijn en veel nieuwe medewerkers hebben gekregen. Het COA heeft veel nieuwe (nood)locaties – inmiddels meer dan dubbel het aantal reguliere locaties –, en alle locaties zijn vrijwel volledig bezet.<sup>119</sup> Er is geen contactpersoon mensenhandel op iedere locatie. Ook de IND-medewerkers noemen de drukte bij het beoordelen van de asielaanvragen, waardoor asielzoekers langer moeten wachten op een beslissing. Daardoor duurt het ook langer voordat er met asielzoekers wordt gesproken in het kader van het aanmeldgehoor, waarin signalen van mensenhandel kunnen worden opgemerkt.

Door de groei van de organisaties en de hoge werkdruk is er volgens geïnterviewden van zowel het COA als Nidos onvoldoende tijd om alle nieuwe medewerkers te trainen in het signaleren van mensenhandel. Logischerwijs hebben zij vaak nog weinig ervaring, ook met bijvoorbeeld specifiek de doelgroep amv. Het gaat daarnaast om personen die werken als zelfstandigen die ingehuurd worden.<sup>120</sup> Wanneer medewerkers onvoldoende ervaring hebben en onvoldoende getraind kunnen worden, bestaat het risico dat signalen van mensenhandel onvoldoende worden opgevangen. De verschillende organisaties zijn zich hiervan bewust. Zo is Nidos het interne trainingsaanbod aan het herinrichten, en is de IND voornemens een landelijk coördinator mensenhandel aan te stellen voor meer centrale regie op het proces van signaleren en melden. De organisaties hechten belang aan doorlopende aandacht voor bewustzijn van slachtofferschap van mensenhandel. De coördinator mensenhandel van de IND merkt op dat het aantal gemelde signalen toeneemt nadat medewerkers weer een opfrissessie hebben gehad.<sup>121</sup>

117 Interview Nidos, d.d. 27 mei 2024.

118 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

119 Zie website COA, <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting> (geraadpleegd 4 september 2024).

120 Interview Nidos, d.d. 17 juni 2024. Zie ook website AD, [https://www.ad.nl/binnenland/asielkinderen-verwaarloosd-in-luxe-hotel-criminelen-staan-gewoon-voor-de-deur-aaz45ef9/?cb=38cod5e7-1517-4d3d-a362-075349487bao&auth\\_rd=1](https://www.ad.nl/binnenland/asielkinderen-verwaarloosd-in-luxe-hotel-criminelen-staan-gewoon-voor-de-deur-aaz45ef9/?cb=38cod5e7-1517-4d3d-a362-075349487bao&auth_rd=1) (geraadpleegd 30 oktober 2024).

121 Interview IND, d.d. 25 april 2024.

De druk op de asielketen heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden voor COA-medewerkers om in de opvang alert te zijn op signalen: de opvang zit vol en er is minder toezicht op de bewoners. Amv worden opgevangen in noodlocaties die minder voorzieningen hebben dan reguliere amv-locaties.<sup>122</sup> Het aantal kinderen in de noodopvang is tussen 2022 en 2024 verdubbeld.<sup>123</sup> In meerdere (gezamenlijke) brieven constateren de verschillende inspecties dat de rechten en veiligheid van amv en andere kinderen in de asielopvang niet gewaarborgd kunnen worden. Daarbij lukt het onvoldoende om in zinvolle dagbesteding te voorzien.<sup>124</sup>

Verschillende geïnterviewden maken zich zorgen over het missen van signalen van mensenhandel. Een van de geïnterviewde medewerkers van Nidos verwoordt dit risico als volgt:

*'(...) bij mensenhandel is het idee: o plus o plus o is 1. Dat is natuurlijk niet alleen afhankelijk van een jeugdbeschermer. Dat is een jeugdbeschermer, een ouder, een school, een mentor [van het COA]. En als iedereen tot hier zit, zeg maar, en er gaat één signaal verloren bij een school en het wordt gemist bij de opvang, dan kan je die signalen ook niet meer tezamen verzamelen, waardoor je denkt, hier speelt wellicht wat meer. Dus de hele manier waarop de asielketen nu is ingericht, en tekort aan alles, dat is een ontzettend groot risico.'*<sup>125</sup>

Daarnaast kunnen de omstandigheden in de opvang ervoor zorgen dat zowel volwassen als minderjarige asielzoekers (nog) kwetsbaarder zijn om slachtoffer te worden van mensenhandel.<sup>126</sup> Zo ziet een van de geïnterviewde gedragswetenschappers van het COA dat amv kwetsbaarder zijn voor arbeidsuitbuiting. Nieuwe medewerkers zijn niet altijd goed op de hoogte of zich bewust zijn van wat er geregeld dient te worden als een jongere een bijbaan wil.<sup>127</sup> Volgens de geïnterviewde zorgcoördinator verblijven veel volwassenen niet altijd op de azc's door de drukte. Daardoor is er minder zicht op waar zij dan wel verblijven, onder welke omstandigheden, en wat zij mogelijk moeten doen in ruil voor onderdak:

*'Die [bewoners] komen één keer per week stempelen en verder zijn ze bij vrienden. Dat is natuurlijk wel een risico. Een flinke aantal van de mensen die ik ken doen dat ook en die zijn ook niet altijd helemaal open over die vrienden. Dus het zou kunnen natuurlijk dat ze worden uitgebuit in gewoon werk of in sekswerk, bijvoorbeeld. Maar dat weten we niet. Dus om dat nou een signaal te noemen, dat is misschien een wat te sterk woord. Maar ik denk wel dat een deel van die mensen die maar één keer per week komen stempelen en voor de rest er niet zijn – het is meestal niet gratis om elders onderdak te krijgen, lijkt mij.'*<sup>128</sup>

122 Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

123 Website Kinderrechten in beweging, <https://www.kinderrechteninbeweging.nl/kinderrechten-in-beweging/migratie/> (geraadpleegd 30 oktober 2024); website NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/10/22/ondanks-de-waarschuwingen-verdubbelde-het-aantal-asielkinderen-in-noodopvang-we-zijn-door-morele-ondergrens-gezakt-a4870140> (geraadpleegd 30 oktober 2024).

124 Zie website Inspectie Justitie en Veiligheid, <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2023/05/03/inspecties-veiligheid-en-ontwikkeling-van-kinderen-in-asielopvang-nog-steeds-in-gevaar> (geraadpleegd 30 oktober 2024). Zie ook de uitzending van Argos via website VPRO, <https://www.vpro.nl/argos/media/luister/argos-radio/onderwerpen/2023/kind-in-de-noodopvang.html> (geraadpleegd 30 oktober 2024).

125 Interview Nidos, d.d. 17 juni 2024.

126 Zo zijn er signalen van drugshandel waar amv bij betrokken zijn, en lopen zij meer risico op seksuele of criminele uitbuiting, zie website AD, [https://www.ad.nl/binnenland/asielkinderen-verwaarloosd-in-luxe-hotel-criminelen-staan-gewoon-voor-de-deur-a2245ef9?cb=38cod5e7-1517-4d3d-a362-075349487bao&auth\\_rd=1](https://www.ad.nl/binnenland/asielkinderen-verwaarloosd-in-luxe-hotel-criminelen-staan-gewoon-voor-de-deur-a2245ef9?cb=38cod5e7-1517-4d3d-a362-075349487bao&auth_rd=1) (geraadpleegd 30 oktober 2024).

127 Interview COA, d.d. 2 juli 2024.

128 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.



### De AVG-wetgeving

De eisen die de AVG-wetgeving stelt zijn een ander belangrijk knelpunt dat invloed heeft op de signalering van mensenhandel. Dit ervaren meerdere geïnterviewden en gaat vooral over de gezamenlijke signalering van ketenpartners. In een voorgaande paragraaf (§2.4) is al benoemd dat de AVIM het proces-verbaal vanuit het I&R-proces niet meer deelt met Nidos. De geïnterviewde Nidos-medewerker in Ter Apel ervaart dat als een gemis. De medewerker vertelt dat hun team soms toch dingen uit de intake kan pikken, die op zichzelf niet meteen iets concreets betreffen maar mogelijk wel kunnen wijzen op slachtofferschap. Bovendien kan de informatie uit de intake, wanneer dit het welzijn of de veiligheid van de jongere raakt, relevant zijn voor de uitoefening van de voogdijmaatregel.<sup>129</sup> In tegenstelling tot de Nidos-medewerker ziet de geïnterviewde AVIM-medewerker het niet meer delen van de proces-verbalen niet als een knelpunt. Volgens deze medewerker gaat het om te gevoelige (en soms strafrechtelijke) informatie, die via de politie opvolging krijgt als daar aanleiding voor is.<sup>130</sup>

Ook de IND heeft het periodiek delen van alle signalen met het EMM opgeschort, in afwachting van antwoord op de vraag of er een wettelijke grondslag is om deze signalen te delen (zie ook §2.2). Hierover zegt de senior beleidsadviseur:

*‘Deze signalen werden eerst gedeeld, met de bedoeling dat ze in samenhang met signalen van andere partnerorganisaties een beeld zouden kunnen vormen. En dat gebeurt nu dus niet. Met name de opsporingspartners missen dan nu dat gedeelte van de IND. Dat is een knelpunt in de brede aanpak van mensenhandel.’<sup>131</sup>*

Doordat er zo stukjes van de puzzel ontbreken, is er bovendien dus niet goed een landelijk beeld te schetsen van wat er vermoedelijk gaande is aan mensenhandel. Hierdoor heeft ook de IND zelf minder informatie. De COA-beleidsadviseur stelt eveneens dat je als organisatie ‘juist andere organisaties nodig hebt om die nulletjes [verschillende zachte signalen] te verzamelen’.<sup>132</sup>

Een ander voorbeeld is dat het COA in eerste instantie geen bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens mag delen met het NVIK (§2.3). Deze kunnen later wel met een vordering worden opgevraagd in het kader van een opsporingsonderzoek. Maar voor het überhaupt starten van een opsporingsonderzoek is het van belang om dit soort gegevens te hebben. Zoals de COA-beleidsadviseur het uitlegt, is het een soort cirkel, ‘omdat de informatie die opsporing krijgt al beperkt is, is de kans kleiner dat je een onderzoek kan starten. Maar alleen als je een onderzoek bent gestart, kan je informatie opvragen.’<sup>133</sup> Daarnaast kan het COA vanwege de aangescherpte privacywetgeving niet meer de informatie uit de IND-gehoren inzien. De beleidsadviseur brengt naar voren dat dat als een gemis wordt ervaren omdat COA-medewerkers hierdoor niet meer proactief op signalen uit de gehoren kunnen acteren.<sup>134</sup>

Tot slot vragen contactpersonen mensenhandel van het COA, vanwege de AVG-wetgeving, sinds een aantal jaar toestemming aan de asielzoeker voordat zij gegevens delen met de zorgcoördi-

129 Aanvullende schriftelijke informatie Nidos, d.d. 3 oktober 2024.

130 Interview AVIM, d.d. 26 juni 2024.

131 Interview IND, d.d. 25 april 2024.

132 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

133 Interview COA, d.d. 18 april 2024.

134 Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

natoren mensenhandel.<sup>135</sup> Daardoor kan het voorkomen dat iemand geen toestemming geeft waardoor het signaal niet bij hen terecht komt. Daarnaast zijn contactpersonen nog steeds wat terughoudender in het delen van informatie. Volgens de beleidsadviseur van het COA wordt geprobeerd te stimuleren dat de asielzoeker zelf contact opneemt met de zorgcoördinator, eventueel met ondersteuning van de COA-medewerker.<sup>136</sup>

### 2.6.3 Overige knelpunten

Tot slot zijn er een paar overige knelpunten naar voren gekomen in de interviews:

- Geïnterviewden van zowel Nidos als COA<sup>137</sup> brengen naar voren dat signalering belangrijk is om overzicht te kunnen houden op alle signalen die worden waargenomen. In de praktijk lopen zij er echter tegenaan dat het lastig is om vervolgens daadwerkelijk hulp en bescherming te bieden aan de amv, buiten de beschermde opvang. De hulpverlening en expertise zijn beperkt beschikbaar.<sup>138</sup> Bij amv die uiteindelijk geen verblijfsvergunning krijgen, is het bovendien lastig om perspectief te bieden. Zij lopen het risico om opnieuw in uitbuitingsituaties terecht te komen.
- Volgens de geïnterviewde zorgcoördinator gebeurt het regelmatig dat slachtoffers die zich als slachtoffer bij een politiebureau melden naar Ter Apel worden gestuurd om asiel aan te vragen. Zo ontstaat het risico dat signalen van mensenhandel ofwel niet ofwel pas (onterecht) tijdens de asielprocedure worden onderkend, terwijl slachtoffers al eerder beschermd hadden kunnen worden.
- Het verschilt per regio bij welke organisatie zorgcoördinatoren werkzaam zijn en hoeveel uren ze krijgen om asielzoekers te begeleiden.<sup>139</sup> Niet alle zorgcoördinatoren hebben genoeg uren om contacten op te bouwen met de azc's in de regio en de bewoners daar te leren kennen, om zodoende een signalerende taak te kunnen uit oefenen en daarin samen te werken.
- Jeugdbeschermers kunnen ook melden bij Veilig Thuis (zie §2.4). De ervaring is echter dat Veilig Thuis onvoldoende bekend is met de doelgroep van amv, en met de verschillende culturele achtergronden. In de woorden van een van de geïnterviewde Nidos-medewerkers is er nog 'een stuk verkenning naar elkaar toe' nodig.<sup>140</sup>

135 Interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

136 Aanvullende schriftelijke informatie COA, d.d. 1 oktober 2024.

137 Interview Nidos, d.d. 17 juni 2024; interview COA, d.d. 2 juli 2024.

138 Interview Nidos, d.d. 17 juni 2024.

139 Interview COA, d.d. 18 april 2024; interview zorgcoördinator, d.d. 28 mei 2024.

140 Interview Nidos, d.d. 27 mei 2024.

# 3 Conclusie en reflecties

### 3.1 Conclusie

In voorgaande paragrafen zijn de procedures van signalering geschetst bij verschillende organisaties in de asielketen en -opvang, de inhoud van de waargenomen signalen, en de (ervaren) knelpunten bij signalering.

#### *Procedures van signalering verschillen*

Alle in deze verkenning beschreven organisaties geven op verschillende manieren invulling aan hun signalerende taak. Op sommige punten is die invulling vergelijkbaar en op andere niet. Bij alle organisaties is er sprake van een meldroute naar de politie. Verder hebben de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) een intern meldformulier voor medewerkers, waarmee ze elk geringste signaal kunnen melden. Bij voogdijinstelling Nidos is er geen interne meldroute, maar is iedere jeugdbeschermer verantwoordelijk voor het signaleren van mensenhandel. Bij het waarnemen van een signaal, moet deze daar passende actie op ondernemen om het welzijn en de veiligheid van de alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) te waarborgen.

#### *Uitwisselen informatie gebeurt met voorzichtigheid*

Organisaties zijn over het algemeen voorzichtig met het onderling uitwisselen van signalen vanwege de AVG-wetgeving. Zo deelt het COA alle signalen mensenhandel periodiek met het Nationaal Informatie Vreemdelingen Knooppunt (NVIK) van de politie, maar zonder bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens. De IND deelt op het moment van schrijven geen signalen meer periodiek met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), maar alleen op aanvraag informatie over de signalen. Verder wisselen organisaties bijvoorbeeld per mail of telefonisch, signalen met elkaar uit wanneer dat nodig is, bijvoorbeeld vanuit de zorgplicht. Of informeren elkaar over de meldingen aan de politie. Bij amv is er op casusniveau uitwisseling in de samenwerking tussen Nidos en ketenpartners. Vanuit het Identificatie- en Registratieproces delen de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) signalen en informatie met de IND.

#### *Niet altijd specifieke opleiding over mensenhandel*

Bij de AVIM en de KMar vindt de training vooral 'on the job' plaats, maar mensenhandel is ook (beperkt) onderdeel van de basisopleiding. De IND en het COA bieden medewerkers verschillende trainingsmogelijkheden die expliciet ingaan op mensenhandel en de signalering van slachtofferschap daarvan. Voor de aanspreekpunten mensenhandel bij de IND en contactpersonen mensenhandel bij het COA is er een verplichte opleiding. Het COA heeft daarnaast een basistraining ontwikkeld voor medewerkers. Deze is niet verplicht gesteld. Nidos heeft in het verleden training aangeboden aan jeugdbeschermers, maar op het moment van schrijven is er nog geen nieuwe interne training specifiek over het onderwerp mensenhandel. Vanwege de groei van de organisatie is Nidos de inhoud en manier van training opnieuw vorm aan het geven.

#### *Opgemerkte signalen variëren per organisatie*

De signalen die de AVIM en de KMar opmerken, hebben vaak betrekking op mensensmokkel en in mindere mate op mensenhandel. De IND vangt meestal aan het begin van de asielprocedure signalen op van mensenhandel die onderweg en buiten Nederland heeft plaatsgevonden. Medewerkers van het COA signaleren vrijwel alle vormen van uitbuiting, zowel seksuele als arbeids- als criminele uitbuiting die onderweg heeft plaatsgevonden of in Nederland plaatsvindt. Meerdere geïnterviewden van verschillende organisaties zien criminele uitbuiting vaker terug

bij amv van bepaalde nationaliteiten. Uit de interviews wordt duidelijk dat men worstelt met deze groep jongens. Het is lastig om een vinger te krijgen achter wat er precies speelt, en de jongens lijken zelf geen probleem of dwang te ervaren. Naast criminele uitbuiting komen zorgelijke verdwijningen onder amv voor. Een bekende groep wordt gevormd door Vietnamese amv die meestal in de beschermde opvang worden geplaatst. Zij lijken vóór aankomst in Nederland al geïnstrueerd te zijn over de opvang, die als tussenstop fungeert onderweg naar het Verenigd Koninkrijk. Verdwijningen van amv zijn vaak zorgelijk, omdat er vermoedens zijn dat zij in uitbuitingssituaties terechtkomen. Toch hoeft niet elke verdwijning een relatie te hebben met mogelijk slachtofferschap van mensenhandel.

### **Diverse knelpunten in de signalering**

Tot slot zijn er diverse knelpunten in de signalering van mensenhandel binnen de asielketen en -opvang. Een eerste is dat de signalering tijdens het I&R-proces van de AVIM en de KMar beperkt is. Dit komt onder andere doordat het proces binnen een vrij kort tijdsbestek wordt en doordat asielzoekers over het algemeen een gebrek aan vertrouwen hebben in de politie. Echter wordt de beperkte signalering niet zozeer als een knelpunt ervaren door de geïnterviewden van de AVIM en Kmar. Het is dan ook vooral van belang dat medewerkers getraind en alert zijn.

Een andere knelpunt zijn de eisen van de AVG-wetgeving. Hierdoor delen organisaties signalen die zij voorheen wel deelden, nu niet meer. Het gevolg is dat er minder goed een beeld kan worden geschetst van trends en fenomenen van mensenhandel. Echter, juist het samenbrengen van de zogenoemde puzzelstukjes vanuit de verschillende organisaties draagt daaraan bij, en aan de aanpak van mensenhandel.

Ten slotte vormen de grote druk op de asielketen en (te) volle opvanglocaties een groot knelpunt. Door de grote aantallen nieuwe medewerkers is het niet mogelijk om iedereen te trainen op kennis van en alertheid op mensenhandel. Dat brengt risico's met zich mee voor het zicht op slachtofferschap. Bovendien kan de veiligheid van zowel volwassen als minderjarige asielzoekers niet gewaarborgd worden door de ondermaatse omstandigheden in veel (nood)opvanglocaties, en zijn zij nog kwetsbaarder voor uitbuiting.

## **3.2 Reflecties**

### **3.2.1 Er is continue aandacht nodig voor bewustzijn van slachtofferschap mensenhandel**

De inzichten van deze verkenning brengen het belang van goed getrainde professionals naar voren voor de signalering van slachtoffers van mensenhandel onder asielzoekers. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat slachtoffers de hulpverlening en zorg krijgen waar ze recht op hebben. Om vermoedelijk slachtofferschap te kunnen onderkennen, is er continue aandacht nodig voor bewustzijn hiervan onder professionals. Evenals voor hun kennis van wat signalen kunnen zijn, en hoe hier gevolg aan te geven. Hierbij is extra aandacht nodig voor de kwetsbaarheid van migranten om slachtoffer te worden.

### **3.2.2 Effectieve signalering behoeft samenwerking**

De bevindingen van de verkenning maken duidelijk dat effectieve signalering (meer) samenwerking behoeft. Uit de gesprekken met professionals in de asielketen- en opvang blijkt dat deze samenwerking in de praktijk op verschillende manieren vorm krijgt. Allereerst via het doormelden van signalen. Maar ook nemen organisaties contact met elkaar op om zorgen over iemand te delen. En hebben ze periodieke overleggen over trends in signalering. Op basis van

deze verkenning is er geen zicht op de mate van samenwerking in de praktijk en hoe die verloopt bij de verschillende opvanglocaties en regio's. Toch is het belangrijk om dit ook in beeld te krijgen voor gelijkheid in de bescherming van slachtoffers en de aanpak van mensenhandel. Helemaal gezien de huidige omstandigheden in het opvanglandschap, dat wordt gekenmerkt door veel nieuwe (nood)locaties en nieuw personeel.

### 3.2.3 Alle signalen dienen zoveel mogelijk samen in beeld te komen

Met behulp van signaleringsprocedures en meldroutes van de organisaties in de asielketen en -opvang kunnen signalen worden onderkend en terecht komen bij de politie en andere ketenpartners. Dit zorgt ervoor dat signalen opgevolgd kunnen worden, slachtoffers ondersteuning krijgen en daders opgespoord en vervolgd kunnen worden. Zachte signalen worden door de verschillende organisaties in hun eigen systemen geregistreerd. Wanneer nodig geacht in de praktijk worden deze uitgewisseld per e-mail, telefoon of in face-to-face gesprekken. Het lijkt echter niet zo dat alle signalen vanuit de verschillende organisaties altijd worden gedeeld en samengebracht. Om inzicht in de aard en omvang van signalen van mensenhandel te krijgen en houden is het van belang om alle signalen samen te brengen. Alleen zo kan een zo volledig mogelijk beeld ontstaan van alle signalen die in de asielketen en -opvang worden waargenomen. Bovendien kunnen juist de zachte signalen wanneer opgeteld een waardevolle bijdrage leveren aan de aanpak van mensenhandel.

### 3.2.4 Het delen van signalen is gebaat bij duidelijkheid rondom interpretatie van de AVG

De AVG-wetgeving kan een knelpunt zijn bij het delen van signalen. Op het moment van schrijven van deze publicatie deelt de IND geen signalen meer op periodieke basis met de opsporing, in afwachting van duidelijkheid hierover in relatie tot de AVG-wetgeving. Daarnaast verwijdt het COA alle bijzondere persoons- en strafrechtelijke gegevens in de meldingen, voordat het deze deelt met het NVIK. Hierdoor kan de opsporing er minder mee. Tot slot, hoewel vermissingen van amv vaak wel degelijk verontrustend zijn, zorgt het niet kunnen uitwisselen van registraties van vermissingen van amv ervoor dat er mogelijk juist meer zorgelijke signalen in beeld komen dan er wellicht in de werkelijkheid zijn. Het Field Lab over vermissingen van amv lijkt daarop te wijzen. De Nationaal Rapporteur vindt duidelijkheid over wat wel en niet kan binnen de AVG en andere wetgeving noodzakelijk voor een effectieve aanpak van mensenhandel. De rapporteur volgt dan ook de stappen die de komende periode gezet worden binnen de Actielijn over gegevensdeling in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel nauwlettend.<sup>141</sup>

### 3.2.5 Het is belangrijk om duidelijk en volledig melden te faciliteren

Signaleren is van belang, maar de actie daarna is minstens zo belangrijk. Er kan een zekere spanning zijn tussen deze twee, omdat het registreren of melden van een signaal ook tijd kost. In de werkpraktijk van een professional ligt de prioriteit niet altijd bij het meteen (volledig) registreren van een signaal, of bij het idee dat deze gemakkelijk uit de registratiesystemen gehaald moeten kunnen worden. Desondanks is het wel in het belang van zowel de hulpverlening als van slachtoffers om alle signalen in beeld te hebben. Zo komt er meer informatie beschikbaar over fenomenen en trends in mensenhandel, waarop de aanpak kan worden afgestemd. Daarvoor is het nodig dat organisaties hun medewerkers voldoende faciliteren, zodat zij op een gemakkelijke en eenduidige manier kunnen melden. Men daarnaast stimuleren om zo duidelijk en volledig mogelijk te melden, vergroot de kans dat de signalen meer opleveren voor de aanpak van mensenhandel.

141 Kamerstukken II 2023 – 2024, 28638, 251.

### 3.2.6 Knelpunten in de opvang vormen een groot risico voor (zicht op) slachtofferschap mensenhandel

De knelpunten in de opvang hebben een grote negatieve impact op het welzijn van asielzoekers en hun veiligheid op de opvanglocaties. De groei van het aantal opvanglocaties en het aantal medewerkers in de asielketen, in combinatie met de grote druk op de capaciteit van de asielketen en -opvang geeft aanleiding tot zorgen over (het zicht op) slachtofferschap van mensenhandel. Bijna de helft van de asielzoekers verblijft in de noodopvang.<sup>142</sup> Het risico is groot dat slachtoffers niet herkend worden en het is niet ondenkbaar dat mensenhandelaars misbruik maken van de kwetsbare omstandigheden. Extra reden voor zorg is dat signalering van mensenhandel geen primaire taak is van de in deze verkenning belichte organisaties. Met de huidige grote druk op het primaire proces, delven secundaire taken als de signalering van mensenhandel het onderspit. Terwijl zij net zo goed belangrijk zijn. Dit is onwenselijk, omdat we daarmee het zicht verliezen op wat er speelt op opvanglocaties en onder asielzoekers, en op mogelijk slachtofferschap van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur acht het van groot belang dat inspanningen worden geleverd om de omstandigheden in de opvang te verbeteren, zodat de betrokken organisaties en hun professionals voldoende toegerust kunnen worden om hun signalerende taak uit te oefenen.

---

<sup>142</sup> Website COA, <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting> (geraadpleegd 24 september 2024).

# Literatuurlijst



- Anyaegbunam, E.N., Udechukwu, D., & Nwani, B.E. (2015). Psychological coercion of trafficking in human persons: Antecedents and Psychosocial consequences for the victims and society, *IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, 20(3), 21-27.
- De Gruijter, M., Acherrat, F., Shaidrova, M., Kozak, T., Kool, T.A. (2024). *Hoe gaat het met Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt? Ervaringen en lessen*. Verwey-Jonker Instituut.
- De Vries, I., & Farrel, A. Labor trafficking victimizations: Repeat victimization and polyvictimization. *Psychology of Violence*, 8(5), 630-638.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2019). *De vermissing van Vietnamese amv's en de relatie van Vietnamezen met mensenhandel en mensensmokkel in Nederland (2015 tot en met 2018)*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2022a). *Mensensmokkel en mensenhandel in relatie tot de oorlog in Oekraïne, derde uitgave*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2022b). *Structuur en modus operandi van Nigeriaanse criminele netwerken*. EMM.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2022c). *Organisatie-overstijgend beeld van Vietnamezen in Nederland in relatie tot mensenhandel en mensensmokkel. Tactisch Intelligence Beeld*. EMM.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009). *Child Trafficking in the European Union Challenges, perspectives and good practices*. FRA.
- GGD GHOR Nederland (2023). *Oekraïense ontheemden in Nederland. Rapid Needs Assessment 2 (factsheet)*. GGD GHOR Nederland.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2016). *De identificatie van asielzoekers in Nederland. Vervolgonderzoek naar de registratie en identificatie van asielzoekers door politie en Koninklijke Marechaussee*. Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Kollen, M., Heeringa, A. & Vriezen, V. (2022). *In Europa uitgebuit, nergens beschermd*. Recht in zicht, Leger des Heils.
- Koudijs, H. & Smal, E. (2022). *In goede handen? Een verkenning naar de gezondheid van en kwaliteit van zorg voor Oekraïense vluchtelingen in Nederland*. Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen.
- Kulu-Glasgow, I., Van der Meer, M., Schans, J.M.D., & Scheepmaker, M.P.C. (2023). *I have nothing to lose. Nomadic unaccompanied minors in Europe*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor AMV's*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2023). *Jaarcijfers 2022*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2024). *Monitor mensenhandel 2019-2023*. Nationaal Rapporteur.
- Nillessen, M., Dinnissen, C., & Ferwerda, H. (2024). *Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers*. Bureau Beke.
- OPORA (2022). *Needs-Assessment: Displaced people from Ukraine living in the Netherlands*. OPORA.
- Otten, K., Barsegyan, V., & Maliepaard, M. (2023). *De leefsituatie en positie van Oekraïense vluchtelingen. Een eerste scan van de literatuur*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

- Rijken, C. (2021). Victimmigratie: Een nieuwe loot aan de stam van de victimologie? In T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken, & J. Simmelink (red.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amicorum Marc Groenhuijsen* (pp. 633-643). Wolters Kluwer.
- Rusinovic, K., Ham, A., Gooren, J., Jonker, D., & Robero, M. (2023). *Ontvlucht en ontheemd. Oekraïense vluchtelingen in Den Haag*. De Haagse Hogeschool.
- Smit, M., & Van Os, E.C.C. (2021). Verdwenen alleenstaande minderjarige vluchtelingen: voer voor mensenhandelaren? *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 4, 105-110.

## Bijlage

Tabel 1 Overzicht van signalering binnen de verschillende organisaties

	AVIM	KMar	IND	COA	Nidos
<b>Procedure en meldroute</b>	Concrete signalen worden gemeld bij TMM	Signalen worden gemeld aan sluisteam van de KMar op Schiphol	Aanspreekpunten mensenhandel melden via meldformulier bij het HIK van de IND. Melden kan bij het geringste signaal	Alle medewerkers en beveiligers van locaties melden via meldformulier. Melden kan bij het geringste signaal. Bij acute onveiligheid wordt politie gebeld	Jeugdbeschermers dragen verantwoordelijkheid om te signaleren en passende actie te ondernemen. In Ter Apel wordt tijdens intakegesprek gelet op signalen. Bij beschermingsvraag of acuut gevaar wordt gekeken naar plaatsing in beschermde opvang
<b>Opleiding medewerkers</b>	Geen aparte training voor onderkenning signalen mensenhandel, wel onderdeel van basisopleiding. Training in de uitvoeringspraktijk	Geen aparte training voor onderkenning signalen mensenhandel, wel onderdeel van basisopleiding. Training in de uitvoeringspraktijk	Volgens 'train-the-trainer' principe: aanspreekpunten mensenhandel volgen training over mensenhandel en trainen medewerkers op locatie. Mensenhandel onderdeel van de basisopleiding	Medewerkers kunnen e-learning en 1-daagse basistraining over herkennen van mensenhandel volgen. Contactpersonen mensenhandel volgen 2-daagse training	Geen specifieke interne training over onderwerp mensenhandel, wel onderdeel van introductietraining. Op moment van schrijven hernieuwde aandacht voor training van medewerkers
<b>Delen van signalen</b>	Concrete signalen met TMM en IND Handhaving, overige signalen ook met IND Handhaving	Informatie uit I&R-proces wordt gedeeld met de IND	Informatie over de signalen wordt op aanvraag gedeeld met het EMM voor fenomeenanalyses. Bij concrete signalen met toestemming van asielzoeker met TMM voor eventuele aangifte; ketenpartners en Raad voor Rechtsbijstand krijgen notificatie. Vanuit zorgplicht soms contact met bijv. het COA over individueel geval. Bij minderjarigen wordt Nidos geïnformeerd als er signalen zijn	Alle signalen worden periodiek gedeeld met NIVK en IKP. Bij concrete signalen met toestemming van asielzoeker met TMM voor eventuele aangifte, of met bijv. zorgcoördinator voor hulp. Bij minderjarigen worden signalen op casusniveau besproken tussen betrokken medewerkers vanuit het COA en Nidos	Bij signalen is er op casusniveau samenwerking met ketenpartners zoals het COA; samenwerking is niet geformaliseerd in formulieren of meldstromen. Signalen opgevangen tijdens intakegesprek in Ter Apel worden gedeeld met de IND, de AVIM, het COA, en de Raad voor Rechtsbijstand.
<b>Bijzonderheden m.b.t. signalen</b>		Voorname signalen van mensensmokkel, in mindere mate van mensenhandel	Met name mensenhandel dat heeft plaatsgevonden in het buitenland		
<b>Registratie van signalen</b>	Als bijzonderheden in systeem PSH-V van de politie	In het systeem VBS van de KMar; het sluisteam registreert in Summ-IT	Signalen worden opgevoerd in het registratiesysteem van de IND en verder verwerkt door het HIK	Gemelde signalen worden opgeslagen in versleuteld bestand	Geen aparte registratie ('workflow') voor signaal van mensenhandel in systeem



#### **Wie is de Nationaal Rapporteur?**

De Nationaal Rapporteur is Conny Rijken. De Nationaal Rapporteur wordt ondersteund door een team van deskundige en bevoegen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

#### **Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?**

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's. Met deze kennis adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en uitvoerende organisaties over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

---

#### **Postadres**

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Telefoon: 070 370 45 14

[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

november 2024