



Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie,
Bestuur en Organisatie

USBO Advies

Willem Pompe Instituut voor
Strafrechtswetenschappen



Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland

In opdracht van het WODC





Onderzoeksrapport
In opdracht van het WODC

Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland

Onderzoek naar de signalering, aanpak en samenwerking
door professionals

**USBO Advies (departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap) &
Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen**

Universiteit Utrecht

4 oktober 2016



COLOFON

Titel: Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Onderzoek naar de signalering, aanpak en samenwerking door professionals.

Auteurs: Aline Bos, Kim Loyens, Veronika Nagy, Brenda Oude Breuil

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie

Utrecht, 4 oktober 2016

USBO Advies (departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap)

Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen; Universiteit Utrecht

Het onderzoekteam bestond uit:

- Aline Bos MSc (projectleider), Dr. Kim Loyens, Veronika Nagy MSc, Dr. Brenda Oude Breuil

De onderzoekers zijn bijgestaan met advies en commentaar van wetenschappelijke experts binnen de Universiteit Utrecht:

- Dr. Karin Geuijen, Prof. dr. Dina Siegel

Drie student-assistenten hebben daarnaast een belangrijke ondersteunende rol vervuld:

- Laura de Leeuw, Laura van Tilborg, Tineke Hendrikse

Het onderzoek werd begeleid door een commissie, benoemd door het WODC, bestaande uit de volgende personen:

- Prof. dr. Joanne van der Leun (voorzitter), dr. Adriaan Denkers, mr. Luuk Esser, dr. Gerrit Haverkamp, Walter Hilhorst, (mr. drs. Martine Hallers), drs. Marieke Verhagen

Foto omslag: wildpixel

© 2016, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Auteursrechten voorbehouden. Niets uit het rapport mag worden veeleevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.



Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	6
Voorwoord	8
Samenvatting	10
1 Aanleiding, vraagstelling en methoden van onderzoek	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Vraagstelling	18
1.3 Onderzoeksmethoden	19
2 Aard, omvang en achtergronden	26
2.1 Introductie.....	26
2.2 Juridische definities	26
2.3 Twee reflecties op de juridische definitie	29
2.4 Aard en omvang kinderuitbuiting in de criminaliteit.....	30
2.5 Context en achtergrondfactoren van kinderhandel.....	34
2.6 Deelconclusies	35
3 Overzicht betrokken partijen	38
3.1 Introductie.....	38
3.2 Beschrijving betrokken partijen	38
3.3 Stroomschema: signalering en vervolging van de dader	41
3.4 Stroomschema: civiel traject slachtoffer.....	44
3.5 Stroomschema: alternatieve startpunten	45
4 Signalering en ‘framing’	46
4.1 Introductie.....	46
4.2 Literatuur over signalering en ‘framing’	46
4.3 Bevindingen op basis van analyse van cases	50
4.4 Bevindingen op basis van onderzoek in gemeenten.....	58
4.5 Deelconclusies	61
5 Handelperspectief: beschikbare middelen en expertise	64
5.1 Introductie.....	64
5.2 Literatuur over handelperspectief.....	64
5.3 Bevindingen op basis van analyse cases.....	65
5.4 Bevindingen op basis van onderzoek in gemeenten.....	70
5.5 Deelconclusies	74
6 Handelingskracht: de praktijk	76
6.1 Introductie.....	76
6.2 Literatuur over handelingskracht	76
6.3 Bevindingen op basis van analyse cases.....	79
6.4 Bevindingen op basis van onderzoek in gemeenten.....	86
6.5 Deelconclusies	90
7 Samenwerking tussen betrokken organisaties	92
7.1 Introductie.....	92
7.2 Literatuur over samenwerking.....	92
7.3 Bevindingen op basis van analyse cases.....	94
7.4 Bevindingen op basis van onderzoek in gemeenten.....	98
7.5 Deelconclusies	108
8 Conclusies en aanknopingspunten voor beleid	110
8.1 Introductie.....	110
8.2 Conclusies	110
8.3 Aanknopingspunten voor beleid.....	116
Referenties	120





Lijst van gebruikte afkortingen

AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
COSM	Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes
EFUS	European Forum for Urban Security
EU	Europese Unie
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde Instelling
HALT	Het ALternatief
ILO	International Labour Organization
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JBRR	Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JIT	Joint Investigation Team
	Een intensieve politionele samenwerking tussen twee of meer EU-landen gedurende een bepaalde periode voor een specifiek internationaal onderzoek.
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LIJ	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen
MOE	Hoewel MOE staat voor Midden- en Oost-Europa, worden de Oost-Europese landen Oekraïne, Rusland en Wit-Rusland en het Midden-Europese EU-land Duitsland niet tot de MOE-landen gerekend.
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
OAT	Opsporing, Aanhouding, Terugbrenging
	Wanneer de politie een melding krijgt van een vermissing van een minderjarige is het hun taak om deze op te sporen, aan te houden en terug te geleiden.
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Onder Toezichtstelling
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOM	Taakstraf Openbaar Ministerie
	Op een TOM-zitting kan een officier van justitie een verdachte een (combinatie van een) taakstraf of een geldboete aanbieden. Bij deze besloten zitting is het niet de rechter die een straf oplegt, maar de officier van justitie die een straf aanbeidt. Als de verdachte hier niet op ingaat of de taakstraf niet naar behoren uitvoert, wordt hij/ zij alsnog gedagvaard voor de rechter.



USBO	Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VOTS	Voorlopige Onder Toezichtstelling
VoVo	Voorlopige Voogdij
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’ Binnen de ZSM-werkwijze werken het Openbaar Ministerie (OM) en politie, in samenwerking met hun ketenpartners (Reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming) aan het versneld (kunnen) afhandelen van strafzaken van veelvoorkomende criminaliteit tegen aangehouden en ontboden verdachten.



Voorwoord

Dit onderzoeksrapport kwam er dankzij de inspanning en steun van verschillende organisaties en personen. Wij willen hen via deze weg graag onze dank betuigen.

Wij danken de opdrachtgever (het WODC) voor het in ons gestelde vertrouwen om dit onderzoek naar uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland uit te voeren. Deze opdracht sprak ons aan vanwege haar wetenschappelijke relevantie en de maatschappelijke urgentie van het onderwerp.

De leden van de begeleidingscommissie zijn wij zeer erkentelijk. Hun kritische blik en constructieve feedback gedurende alle stappen in het onderzoek waren onmisbaar. Wij danken hen voor de prettige bijeenkomsten en voor de door hen ingebrachte kennis en contacten.

Walter Hilhorst van de Nationale Politie en Els Bokhorst en Greetje Kamphorst van de Raad voor de Kinderbescherming zijn wij bijzonder dankbaar. Zij waren sleutelpersonen in het verlenen van toegang tot hun organisaties. Hun netwerk en expertise waren van grote waarde gedurende het onderzoek. Veel dank ook voor het faciliteren van de dossieranalyse. Hugo van Meeuwen, werkzaam bij het Leger des Heils, willen wij van harte danken voor de vele behulpzame gesprekken en het bieden van de mogelijkheid tot het doen van participerende observaties binnen de werkpraktijk van het Leger des Heils..

Wij spreken verder onze dank uit aan de academische experts die aan het onderzoek verbonden waren: Dina Siegel van het Willem Pompe Instituut en Karin Geuijen van USBO. Wij mochten hen regelmatig consulteren. Hun kennis van en ervaring met de aanpak van mensenhandel en samenwerking tussen actoren in de zorg- en veiligheidsketen hadden grote meerwaarde op sleutelmomenten in het project.

Tijdens het onderzoek deden wij ook een beroep op enkele studentassistenten. Laura de Leeuw, Laura van Tilborg en Tineke Hendrikse: dank voor jullie steeds gemotiveerde medewerking.

Tot slot had dit onderzoek natuurlijk nooit tot stand kunnen komen zonder de medewerking van de vele professionals die bereid waren om in hun kostbare tijd met ons in gesprek te gaan. Wij hebben de openhartigheid gewaardeerd waarmee velen van jullie over dilemma's, twijfels en gemaakte keuzes wilden praten. Dank voor jullie bereidwillige medewerking. We hebben getracht jullie woorden, ideeën en visies in dit onderzoeksrapport zo goed mogelijk recht te doen. Ook gaat onze dank uit naar direct betrokkenen in de bestudeerde case studies. Dank dat jullie ons een kijkje hebben gegund in een deel van jullie leven.

Dank ook aan allen die wij hier niet met naam kunnen noemen en die een rol hebben gespeeld in het tot stand komen van dit onderzoeksrapport.

Het onderzoeksteam





Samenvatting

AANLEIDING

In 2011 startten het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gezamenlijk het landelijke samenwerkingsprogramma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen'. Dit gebeurde nadat een aantal gemeenten de problematiek agendeerde. Het programma besteedt onder meer aandacht aan uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, oftewel: het behalen van gewin door minderjarigen activiteiten te laten uitvoeren die in Nederland strafbaar zijn. Professionals in de veiligheids- en zorgketen geven vorm aan het aanpakken van deze vorm van mensenhandel, zowel door het beschermen van slachtoffers als het opsporen en vervolgen van daders.

Het WODC liet in dit kader onderzoek uitvoeren om na te gaan in hoeverre deze professionals daadwerkelijk te maken krijgen met signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, hoe professionals met deze signalen omgaan en hoe zij daarbij samenwerken met professionals uit andere organisaties. Het onderzoek biedt een wetenschappelijke analyse en aanknopingspunten voor beleidsmakers ten behoeve van het verbeteren van de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Hoewel het programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen' een concrete aanleiding vormde voor het onderzoek, is de focus van onderhavig onderzoek breder dan minderjarigen met een Roma-achtergrond. Het vertrekt vanuit de problematiek van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, waarmee ook minderjarigen uit andere etnische groepen (inclusief de autochtone groep) zijn meegenomen.

VRAAGSTELLING EN METHODEN VAN ONDERZOEK

De volgende vragen stonden in het onderzoek centraal:

1. Wat is de meest recente kennis over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in de literatuur, wat betreft: (a) definities, daders en slachtoffers, (b) aard en omvang, (c) de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en (d) de aanpak?¹
2. Hoe gaan eerstelijns professionals² in Nederland om met (potentiële) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit?
 - A. In welke mate en hoe signaleren professionals (potentiële) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (*signalering & framing*)?
 - B. Welke maatregelen hebben professionals tot hun beschikking en hoe zijn zij opgeleid en getraind om met uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit om te gaan (*handelingsperspectief*)?

¹ De literatuur over (d) de aanpak is verwerkt in de beantwoording van de subonderdelen van onderzoeksvraag 2. Overigens laten we literatuurverwijzingen in deze samenvatting achterwege. De gebruikte bronnen zijn te vinden in de hoofdstukken 2 en 3 tot en met 7.

² De term 'eerstelijns professionals' verwijst doorgaans naar professionals die 'in de eerste lijn' met een problematiek te maken krijgen, ofwel: met wie burgers als eerste in contact komen als zij met deze problematiek bij een instantie aankloppen. In dit rapport verstaan wij hieronder zowel professionals uit de handhaving (zoals politie en KMar) als uit de hulpverleningssector (zoals Leger des Heils en Nidos). Ook de Raad voor de Kinderbescherming vatten wij hieronder, hoewel zij formeel geen eerstelijnsorganisatie zijn. Het is echter goed mogelijk dat zij als eerste uitbuiting van minderjarigen in een zaak signaleren, vandaar onze keuze hen in deze categorie te includeren. Overigens slaat 'professionals' in dit rapport niet terug op de mate van expertise van deze professionals op het specifieke terrein van uitbuiting van minderjarigen.



- C. Welke maatregelen zetten professionals daadwerkelijk in en wat is hun inschatting van de werking daarvan (*handelingskracht*)?
- D. Hoe verloopt de *samenwerking* tussen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak in Nederland?

Voor de beantwoording van deze vragen hebben we data verzameld via verschillende methoden (methodologische en datatriangulatie) en vanuit meerdere perspectieven (diversiteit in de groep respondenten en onderzoekertriangulatie).

De eerste onderzoeksvraag hebben we beantwoord via een systematische analyse van internationale wetenschappelijke literatuur. Vervolgens hebben we empirisch onderzoek gedaan naar uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland, met het oog op de beantwoording van onderzoeksvraag 2. We analyseerden vijf cases waarin (mogelijk) sprake was van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. In deze vijf cases verrichtten we diepgaand dossieronderzoek bij zowel de politie als de Raad voor de Kinderbescherming. Ook interviewden we bij de casus betrokken professionals van verschillende organisaties. Aanvullend hebben we in één van de cases de techniek van ‘*shadowing*’ toegepast. Bij de betreffende professionals hebben we observaties verricht tijdens hun interventies en gesprekken gevoerd met direct betrokken ‘ontvangers’ van de hulpverlening. De cases vormden hier het startpunt voor dataverzameling.

Daarnaast hebben we onderzoek gedaan in vier gemeenten, waarbij niet specifieke cases, maar lokale professionals het startpunt voor onderzoek vormden. We hielden interviews met 37 professionals in Amsterdam, Ede, Enschede en Rotterdam, aangevuld met documentenanalyse. Door de verkregen data uit het onderzoek in de gemeenten te combineren met die uit de case-studies en de literatuurstudie (datatriangulatie) kregen we diepgaand inzicht in het fenomeen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, de signalering en framing door professionals, hun handelingsperspectief, de handelingskracht in de praktijk en de samenwerking tussen verschillende betrokken partijen. Aanvullend hebben we observaties uitgevoerd bij een samenwerkingsverband opgericht rond een onderzoek naar een netwerk van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (13Oceans) en bij ZSM³. Ten slotte hebben we onze bevindingen getoetst (ter verificatie en validering) via focusgroepen en interviews met uiteenlopende experts en professionals.

AARD, OMVANG EN ACHTERGRONDEN (ONDERZOEKSVRAAG 1)⁴

Over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit zijn in Nederland, maar ook internationaal, weinig (gedegen) data voorhanden. De omvang van dit fenomeen in Nederland kan vooralsnog niet worden vastgesteld en schattingen hieromtrent moeten worden afgedaan als ‘*guesstimates*’. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste kan, door geringe aangiftebereidheid onder slachtoffers, een ‘*dark number*’ worden verondersteld. Dat maakt dat politiecijfers slechts een zeer beperkt deel van het probleem in beeld brengen. Ten tweede gaan de wél beschikbare cijfers van instanties

³ ZSM staat voor ‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’. Binnen de ZSM-werkwijze werken het Openbaar Ministerie (OM) en politie, in samenwerking met hun ketenpartners (Reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming) aan het versneld (kunnen) afhandelen van strafzaken van veelvoorkomende criminaliteit tegen aangehouden en ontboden verdachten.

⁴ Een deel van onderzoeksvraag 1 gaat over wat we uit de literatuur weten over de signalering en aanpak van deze vorm van uitbuiting en kinderhandel in het algemeen. De resultaten hierover vanuit literatuur en geraadpleegde rapporten is verwerkt in de onderdelen van vraag 2. Zodoende combineren we de resultaten uit de literatuur met onze empirische data.



vaak over volwassenen of over meer- en minderjarigen samen, zonder onderscheid te maken tussen beide groepen. Ten derde zijn ándere vormen van uitbuiting (met name seksuele uitbuiting) veel beter in beeld; het bredere begrip mensenhandel wordt veel sneller geassocieerd met seksuele uitbuiting dan met uitbuiting in de criminaliteit. Overigens is deze specifieke vorm van uitbuiting juridisch ook niet apart gedefinieerd.

In Nederland hebben tot nu toe vijf veroordelingen plaatsgevonden op grond van het delict mensenhandel voor uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Wanneer we dit aantal afzetten tegen de signalen van (potentiële) gevallen van uitbuiting in de criminaliteit uit het werkveld – die zijn gebaseerd op ‘softe’, tot dusver niet geverifieerde of onbewezen informatie – tegen door ons bestudeerde zaken binnen het kader van dit onderzoek, en tegen de in de literatuur geclaimde onder-signalering van dit fenomeen kunnen we met redelijke zekerheid vaststellen dat de vijf bewezen zaken een onder-representatie zijn van het vóórkomen van het fenomeen in Nederland.

De door ons bestudeerde rapporten noemen de volgende vormen van uitbuiting in de criminaliteit: bedelen, zakkenrollen, winkeldiefstal, woninginbraak, pinpasfraude en druggerelateerde delicten. Hoewel er signalen zijn dat deze vormen voorkomen onder verschillende etnische groepen, kent het Nederlandse (en Europese) discours een sterke focus op slachtoffers (en daders) uit Midden en Oost-Europese landen (MOE-landen, vooral Roemenië en Bulgarije) en/of met een Roma-achtergrond. Die focus impliceert een eenzijdige nadruk op sociaaleconomisch gedepriveerde groepen, met het risico op blinde vlekken, waarbij andere groepen buiten beeld blijven.

SIGNALERING EN FRAMING (ONDERZOEKSVRAAG 2A)

Onderzoeksvraag 2A gaat in op de mate waarin en hoe professionals potentiële uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit signaleren (*signalering en framing*). De in de internationale studies genoemde hindernissen voor signalering zien we bevestigd in dit onderzoek. Professionals signaleren (potentiële) zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vaak niet als zodanig, met als belangrijkste reden gebrekkige expertise en alertheid. Het fenomeen is voor veel professionals (relatief) nieuw. Seksuele uitbuiting is al veel langer in beeld, waardoor professionals hier vaak beter mee bekend zijn.

Die relatieve onbekendheid met het fenomeen blijkt uit de stereotyperingen die professionals maken van (potentiële) minderjarige slachtoffers. Die stereotyperingen uiten zich op twee manieren. Allereerst heeft het stereotype slachtoffer een Midden- of Oost-Europese en/of Roma-achtergrond (we noemen dit in dit rapport een ‘*usual victim*’). Deze eenzijdige blik op bepaalde nationaliteiten of etnische groepen gaat samen met een eenzijdige blik op bepaalde delicten: bedelen, zakkenrollen, winkeldiefstal en woninginbraken. Ten tweede is het slachtoffer eerder een meisje dan een jongen (meisjes passen beter in het beeld van het ‘*ideal victim*’ dat onze sympathie en aandacht verdient). De neiging te focussen op MOE-landers, op minderjarigen met een Roma-achtergrond en op meisjes zorgt ervoor dat andere mogelijke slachtoffers vaak buiten beeld blijven, zoals autochtone slachtoffers, jongens of minderjarigen die worden ingezet voor druggerelateerde delicten.

Ons onderzoek toont echter aan dat dergelijke zaken er wel degelijk zijn. Deze minderjarigen komen vaak als daders in beeld bij instanties, zonder dat de mogelijkheid van uitbuiting in de criminaliteit wordt overwogen. Signalering van de problematiek door professionals is, in andere



woorden, vaak gericht op kenmerken van de *persoon* (etnische achtergrond, geslacht, gedrag tegenover politie etc.) in plaats van op kenmerken van de *problematiek* (zoals: het door een volwassene *aangezet* plegen van strafbare feiten; de buit moeten *afgeven/delen* met een volwassene; voorbereid worden op hoe te gedragen bij aanhouding etc.). De kenmerken van het feit uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit zijn juridisch eveneens niet precies uitgewerkt.

HANDELINGSPERSPECTIEF (ONDERZOEKSVRAAG 2B)

Onderzoeksvraag 2B richt zich op de maatregelen die professionals tot hun beschikking hebben en hoe zijn zij opgeleid en getraind om met uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit om te gaan (*handelingsperspectief*). We gaan daarbij in op de expertise van professionals en de maatregelen die zij *kunnen* inzetten.

Wat betreft expertise over de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit constateren we dat die vooral te vinden is bij portefeuillehouders op het terrein van groepen met een Roma-achtergrond, bij projectleiders in proeftuingemeenten in het kader van het landelijk programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ en bij *selfmade experts* (individuele personen die het onderwerp zelf hebben opgepakt en hier – vaak naast veel andere taken – expertise over hebben opgebouwd). De inbedding van expertise in organisaties is meestal afwezig of tijdelijk.

Wat betreft de beschikbare maatregelen om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit aan te pakken, geven professionals aan dat deze ontoereikend zijn in het geval van *niet in Nederland geregistreerde, mobiele minderjarigen*. Dit heeft vooral te maken met de taalbarrière, onduidelijkheid over de identiteit van en het sociale netwerk rondom de minderjarige, en het gebrek aan hulpvraag van en toekomstperspectief voor de minderjarige. Professionals ervaren hier (vrijwel) geen handelingsperspectief. Voor in Nederland gevestigde en geregistreerde minderjarigen beschikken professionals weliswaar over voldoende maatregelen, maar zij zeggen dat mobiele families zich nogal eens aan deze maatregelen onttrekken.

HANDELINGSKRACHT (ONDERZOEKSVRAAG 2C)

Onderzoeksvraag 2C gaat over de maatregelen die professionals daadwerkelijk inzetten in gevallen waarin (mogelijk) sprake is van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit en wat hun inschatting is van de werking daarvan (*handelingskracht*). Die handelingskracht is beperkt aanwezig in de zorg- en veiligheidsketen. Waar professionals bij de bredere aanpak van multiproblematiek binnen autochtone gezinnen voldoende handelingskracht ervaren, en binnen in Nederland gevestigde gezinnen met een Roma-achtergrond soms enige handelingskracht zien, beoordelen zij die voor mobiele groepen als (vrijwel) afwezig.

Vanuit de literatuur weten we dat de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit het risico heeft dat de primaire focus ligt op opsporing en vervolging, waarbij de bescherming van het slachtoffer ondergeschikt kan raken. Uit ons onderzoek blijkt echter dat het maar zelden komt tot opsporing en vervolging⁵. Het niet signaleren van de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, onzekerheid over de hardheid van die signalen en het niet prioriteren van signalen van uitbuiting in het geval van multiproblematiek in een gezin zorgen ervoor dat vervolgstappen in het proces – en dat geldt zeker strafrechtelijke stappen – meestal niet worden gezet. Het gebrekkig delen van signalen in de keten belemmert de handelingskracht. *Als* signalen van deze

⁵ Het 13Oceans-onderzoek, dat gericht is op de opsporing van een specifiek netwerk van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, vormt hierop een uitzondering.



specifieke vorm van uitbuiting de mensenhandel specialisten in de veiligheidsketen al bereiken, dan krijgen ze (ook) daar vaak geen prioriteit. Op die manier blijven niet alleen slachtoffers van uitbuiting buiten beeld, maar ook mogelijke daders.

Professionals worstelen met het vinden van passende opvang voor slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit. *Als* het komt tot opvang, dan varieert die opvang per gemeente van (open) crisisopvang tot gesloten en opvang in de jeugdgevangenis.

Bij deze (potentiële) slachtoffers blijkt ook identificatie ingewikkeld – zowel van de minderjarige zelf als de gezaghebbende ouder/verzorger (laat staan het mogelijke netwerk waarin de minderjarige zich bevindt). In het onderzoek komen verschillende gevallen naar voren waarin minderjarigen bij wie uitbuiting wordt vermoed al uit het zicht van professionals zijn, voordat duidelijkheid bestaat over hun identiteit, alsmede het mogelijke ouderschap van (veronderstelde) ouders, andere verwanten of verzorgers. Bovendien worden bij kleine delicten niet standaard DNA-stalen of vingerafdrukken genomen, waardoor in criminaliteit uitgebuite minderjarigen zich probleemloos met diverse aliassen bewegen in verschillende landen.

Tot daadwerkelijke hulpverlening komt het bij deze mobiele minderjarigen ten slotte zelden. Overigens schatten zorgprofessionals hun mogelijkheden voor het bewerkstelligen van verandering in de situatie van uitgebuite minderjarigen beperkt in. Zij noemen daarbij de structurele oorzaken van het probleem, zoals sociale deprivatie, als bemoeilijkende factoren.

Als het gaat om Nederlandse multiprobleemgezinnen met een Roma-achtergrond, waar professionals zich in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit op focussen, dan zien we beperkte en indirecte handelingskracht. Zo zijn professionals hoopvol als kinderen meer en langer naar school gaan, omdat ze dan naar verwachting minder vatbaar zijn voor uitbuiting in de criminaliteit. Maar er is in zulke zaken ook vaak sprake van angst dat men het opgebouwde vertrouwen van het gezin schaadt door op een bepaalde wijze te interveniëren – men vreest contactverlies met belangrijke actoren binnen de familie. Hierdoor zien we in de aanpak twee elkaar versterkende bewegingen. Enerzijds geven professionals deze groep deels op – vaak ten gevolge van pogingen tot hulpverlening zonder resultaat – en anderzijds is er huiverigheid om daadwerkelijk te interveniëren. Beide bewegingen werken vermindering en uitstel van hulpverlening in de hand, wat de handelingskracht belemmert. Het opbouwen van een vertrouwensband met zowel kind als ouder(s), die nodig is voor effectieve hulpverlening, blijkt in praktijk zeer ingewikkeld en professionals zijn daartoe – positieve uitzonderingen daargelaten – onvoldoende in staat en voor toegerust. Dit heeft niet alleen te maken met individuele capaciteiten en motivaties, maar tevens (en vooral) met organisatorische prioriteiten en draagvlak; het onderwerp is in weinig organisaties geborgd.

SAMENWERKING (ONDERZOEKSVRAAG 2D)

Onderzoeksvraag 2D richt zich op de samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. In het algemeen concluderen we dat er in de onderzochte cases en gemeenten geen vaste samenwerkingsconstructies zijn waarin uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is belegd. Een uitzondering daarop vormt het 13Oceans-opsporingsonderzoek en de daaraan gekoppelde integrale aanpak, die door de daarin betrokkenen wordt gezien als een beloftevolle stap in de goede richting. In de onderzochte proeftuingemeenten en de cases krijgt samenwerking vooral ad hoc vorm, op basis van zich aandienende casuïstiek. Zorg- en veiligheidspartijen gaan daarbij vooral zoekend te werk. In enkele gevallen is wel stevig geïnvesteerd in een netwerk met persoonlijke contacten en afspraken tussen ketenpartners. Dan komt samenwerking beter tot



stand (zoals bij 13Oceans en het Schipholteam van de KMar), maar zelfs dan is dit geen garantie voor een sluitende aanpak waarbij zowel het slachtoffer effectief wordt beschermd, als de dader met succes wordt vervolgd.

Gezien de aard van de problematiek, is het noodzakelijk dat het onderwerp (ook) in beeld is bij ketenoverleggen waarin de zorg- en veiligheidsketen samenkomen. Dat is nu – bovengenoemde uitzonderingen daargelaten – niet het geval. Professionals in dergelijke ketenoverleggen kunnen fungeren als belangrijke signaleringspunten, zoals bij ZSM en veiligheidshuizen in het geval van minderjarigen van 12 jaar en ouder. Op ZSM (of in veiligheidshuizen) screenen professionals echter vrijwel niet op signalen van mogelijke uitbuiting in de criminaliteit. Kinderen tot 12 jaar bevinden zich in een extra kwetsbare positie, omdat voor deze groep minder signaleringspunten in de keten bestaan. Als de politie geen signalen oppikt en/of geen zorgmelding maakt bij Veilig Thuis, blijven deze minderjarigen meestal ook buiten beeld van andere organisaties in de keten. Wat betreft ketenoverleggen zien we verder dat dergelijke overleggen voor mensenhandel zich eenzijdig richten op seksuele uitbuiting.

De afwezigheid van een integrale aanpak zorgt ervoor dat het (extra) ingewikkeld is om zorg- en opsporingsbelangen evenwichtig mee te nemen in de aanpak. Hoewel het delen van informatie een belangrijke voorwaarde is voor een integrale aanpak, weten professionals in de praktijk niet altijd welke informatie zij wel of niet mogen delen en verschillen partijen soms van mening over de wenselijkheid van het delen van informatie. Dat er, ook breder dan rond informatiedeling, spanningen bestaan tussen zorg en veiligheid weten we uit eerder onderzoek (zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.2.5). Vaak hebben die te maken met contrasterende doelstellingen en verschillende opvattingen over wat in het belang is van de minderjarige slachtoffers. Van de drie P's in het Palermo protocol (namelijk: *prosecution*, *protection*, *prevention*) zouden politie en justitie vooral de opsporing en vervolging voor hun rekening nemen, terwijl hulpverleningsinstanties zich primair richten op bescherming. Dit wordt bevestigd in de cases; hulpverlening aan de slachtoffers (als zij al als zodanig erkend worden) en opsporing van de daders vormen daarin twee grotendeels aparte trajecten. Minderjarige slachtoffers zijn voor de handhaving dan vooral een bron van informatie, met het risico dat minderjarigen te snel of keer op keer hun traumatische verhaal moeten vertellen. Bij het opsporingsonderzoek 13Oceans en de aanpak van uitbuiting in de proeftuingemeenten, zien we daarentegen dat zorg en handhaving elkaar steeds beter vinden in de gezamenlijke doelstelling om minderjarigen te beschermen (*'protection'*). De precieze invulling daarvan verschilt wel en leidt tot opvatting die op gespannen voet met elkaar staan.

Handhavingsorganisaties willen minderjarigen vooral afgeschermd zien van het criminele netwerk, waardoor zij veilig zijn, beschikbaar als getuigen en niet inzetbaar in de criminaliteit. Zorgprofessionals benadrukken vooral het ontwikkelen van *'agency'* bij de minderjarigen, door hen meer grip te geven op hun leven en door het voorbereiden van hun re-integratie in de samenleving. Dit leidt tot een dilemma: moeten minderjarigen (1) leren omgaan met vrijheid, met het risico op terugkeer naar het netwerk, of (2) langdurig gesloten worden geplaatst met het risico op onwenselijke psychosociale gevolgen op lange termijn? In zo'n krachtenveld is ketenregie een bijzonder lastige klus.⁶

Vanuit wetenschappelijk literatuur rond deze problematiek komt tot slot ook het belang van internationale samenwerking als succesfactor naar voren. Waar uitbuiters van minderjarigen in de

⁶ In de begeleidingscommissie van 13Oceans zien we dat de voorzitter een belangrijke rol speelt in het bij elkaar brengen van zorg en handhaving (zie ook wat Ansell & Gash 2008 zeggen over het belang van leiderschap in interorganisatiele samenwerking). Maar goede samenwerking lukt uiteraard niet zonder inspanningen van de zorg- en veiligheidspartijen zelf om zich in de verschillende perspectieven van andere organisaties in te leven.



criminaliteit optimaal gebruik maken van de open grenzen in Europa, doen Nederlandse zorg- en veiligheidsinstanties dat in veel gevallen nog niet. Zowel op het terrein van politiewerking op dit specifieke thema, alsook rond zorgorganisaties en ambassades, is volgens professionals nog veel winst te boeken. Doordat deze samenwerking nog niet of zeer beperkt tot stand komt, raken slachtoffers van uitbuiting uit beeld, zonder dat een veilige terugkeer is gegarandeerd. Dit kan daarnaast de opsporing van de daders frustreren.

AANKNOPINGSPUNTEN VOOR BELEID

Ingegeven door het onderzoek zijn afsluitend een aantal aanknopingspunten voor beleid geformuleerd.

We beschouwen het genereren van bredere bekendheid van het fenomeen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit onder professionals als een eerste en cruciale stap in het verder brengen van de signalering en aanpak ervan. Naast brede bekendheid pleiten we voor de opbouw van meer diepgaande expertise voor onder meer professionals op ZSM. Verdieping en verruiming van de kennis omtrent uitbuiting van minderjarigen zou, gezien de delicate problematiek en de minderjarigheid van de slachtoffers, niet (enkel) moeten afhangen van een standaard, kortdurende cursus voor een brede groep van professionals. Het verdient in deze veeleer aanbeveling te werken met zogenaamde aandachtsfunctionarissen binnen verschillende organisaties. Ervaren professionals in deze thematiek, die reeds een bewustwordingsproces hebben doorlopen en belangstelling, *'feeling'*, expertise en *'best practices'* hebben opgebouwd, verdienen speciale aandacht als mogelijke 'aandachtsfunctionarissen'. Zij dienen in die rol dan wel ruim voldoende te worden ondersteund (qua tijd, scholingsmogelijkheden, erkenning etc.) door hun organisaties.

Bij expertiseopbouw dient de nadruk te liggen op kenmerken van de *problematiek*, niet op kenmerken van de *persoon* (c.q. profielen), zodat ook niet-stereotype slachtoffers meer in beeld komen. Vervolgens wordt het mogelijk om de vele 'softe' signalen beter te verifiëren en zo meer zicht te krijgen op de omvang van het probleem in Nederland. Daarbij bevelen we aan de juridische mogelijkheden te verkennen om exponenten van uitbuiting in de criminaliteit ook wettelijk vast te leggen. Voor professionals is een verdere uitwerking, al dan niet juridisch, in elk geval zinvol. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om een lijst met 'risicofactoren' voor bepaalde groepen (profielen) van minderjarigen, maar veeleer om een beschrijving van (mogelijke) elementen van zulke uitbuiting, zodat die eerder/beter worden herkend.

De aanpak van minderjarige slachtoffers in Nederland is gebaat bij geschikte opvang – die is nu te beperkt voorhanden. Bij die opvang en hulpverlening zijn kaders nodig voor de duur van het gesloten mogen plaatsen van deze specifieke doelgroep van slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit en voor aangepaste behandelplannen en –regimes. Met het oog op daders (en slachtoffers) is het van belang dat het onderwerp meer prioriteit krijgt binnen de politie (AVIMs).

Met het oog op samenwerking is het raadzaam eerst en vooral mogelijkheden te bieden om bestaande ervaringen verder uit te bouwen en te delen. Dat gaat samen met duidelijkheid over informatiedeling, via bijvoorbeeld convenanten. Ook bevelen we de opbouw van interregionale netwerken tussen eerder genoemde aandachtsfunctionarissen aan – zowel binnen als tussen organisaties. Een vervolgstap is dan het verder uitbouwen en inrichten van internationale netwerken.





1 Aanleiding, vraagstelling en methoden van onderzoek

1.1 AANLEIDING

Nadat een aantal gemeenten de problematiek van uitbuiting van Roma-kinderen agendeerden, startten het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2011 gezamenlijk het landelijke samenwerkingsprogramma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’. Het programma besteedt onder meer aandacht aan uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit: het behalen van gewin door kinderen of jongeren activiteiten te laten uitvoeren die in Nederland strafbaar zijn. De aanpak van dergelijke uitbuiting krijgt concreet vorm in de beroepspraktijk van eerstelijns professionals, in de veiligheids- en zorgketen. Tot nu toe was er weinig zicht op de vraag hoe professionals omgaan met en samenwerken bij (signalen van) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Hoewel het programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ een concrete aanleiding vormde, richt dit onderzoek zich niet alleen op minderjarigen met een Roma-achtergrond. Het *fenomeen* van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vormt het startpunt van dit onderzoek, waarmee ook andere in Nederland aanwezige etnische groepen zijn meegenomen (inclusief de autochtone groep).

Het WODC is opdrachtgever voor het onderzoek.⁷ Het onderzoek beoogt niet enkel de bevindingen wetenschappelijk te analyseren, maar ook aanknopingspunten te bieden voor beleidsmakers. Dit onderzoek is uitgevoerd door Universiteit Utrecht – meer specifiek: het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO Advies) en het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, afdeling Criminologie.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk presenteren we de vraagstelling en de onderzoeksmethoden. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de aard, omvang en achtergronden van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 introduceert de organisaties die in Nederland betrokken zijn bij de signalering en aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. In hoofdstuk 4 tot en met 7 beschrijven we de resultaten uit ons empirische onderzoek. In het laatste hoofdstuk trekken we conclusies en geven we enkele aanknopingspunten voor beleid.

1.2 VRAAGSTELLING

Dit onderzoek richt zich op de volgende vragen:

1. Wat is de meest recente kennis over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in de literatuur, wat betreft: (a) definities, daders en slachtoffers, (b) aard en omvang, (c) de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en (d) de aanpak?

⁷ Startnotitie WODC-onderzoek (13 oktober 2015). *Integrale aanpak handel in en criminele uitbuiting van kinderen in Nederland*, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.



2. Hoe gaan eerstelijns professionals in Nederland om met (potentiële) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit?
 - A. In welke mate en hoe signaleren professionals (potentiële) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (*signalering & framing*)?
 - B. Welke maatregelen hebben professionals tot hun beschikking en hoe zijn zij opgeleid en getraind om met uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit om te gaan (*handelingsperspectief*)?
 - C. Welke maatregelen zetten professionals daadwerkelijk in en wat is hun inschatting van de werking daarvan (*handelingskracht*)?
 - D. Hoe verloopt de *samenwerking* tussen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak in Nederland?

Onder ‘eerstelijns professionals’ worden doorgaans de professionals verstaan die ‘in de eerste lijn’ met een problematiek te maken krijgen, ofwel: met wie burgers als eerste in contact komen als zij met deze problematiek bij een instantie aankloppen. In dit rapport verstaan wij hieronder zowel professionals uit de handhaving (politie en KMar) als uit de hulpverleningssector (zoals Leger des Heils, Nidos, Veiligheidshuis enzovoort). Ook de Raad voor de Kinderbescherming hebben wij in deze categorie meegenomen, hoewel zij strikt genomen geen eerstelijns-organisatie zijn. Het is echter goed mogelijk dat zij als eerste uitbuiting van minderjarigen in een zaak signaleren, vandaar onze keuze hen hier te impliceren. Overigens slaat ‘professionals’ in dit rapport niet terug op de mate van expertise van deze professionals *op het specifieke terrein van uitbuiting van minderjarigen*; het moge duidelijk worden in dit rapport dat deze expertise er vaak (nog) niet is, en je kunt je afvragen of je van iedere professional mag verwachten dat ze expertise hebben op een relatief nieuw en complex gebied als uitbuiting van minderjarigen.

Onder een ‘frame’ wordt – naar socioloog Erving Goffman (1974) – een denkkader verstaan dat het snel structureren en interpreteren van de omringende wereld, mensen en gebeurtenissen, mogelijk maakt. Met andere woorden: we begrijpen en beheersen informatie over onze sociale wereld via dergelijke frames. Voor professionals is het gebruik van zo een denkkader onmisbaar om hun werk onder tijdsdruk efficiënt te kunnen uitvoeren. Men is zich van dit kader overigens vaak niet bewust. Robert Entman (1993: 52) werkte dit concept nader uit voor mediaboodschappen en definieerde ‘framing’ als *‘to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text.’* Hij benadrukt dat we aldus sterk beïnvloed worden door enkele dominante denkkaders over een fenomeen; dit komt in dit onderzoek terug; ‘framing’ van uitbuiting van minderjarigen door professionals komt (onder andere) nader aan bod in hoofdstuk 4.

1.3 ONDERZOEKSMETHODEN

1.3.1 Systematic review van de literatuur

We zijn gestart met het beantwoorden van onderzoeksvraag 1:

Wat is de meest recente kennis over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in de literatuur, wat betreft: (a) definities, daders en slachtoffers, (b) aard en omvang, (c) de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en (d) de aanpak?



Hiervoor hebben we een *systematic review* van binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur uitgevoerd. Wetenschappelijke literatuur hebben we aangevuld met onderzoeksrapporten over het thema. We hebben ons in eerste instantie gericht op artikelen uit de afgelopen vijf jaar en enkele kernpublicaties die buiten dit tijdsbestek vallen. In bijlage 2 geven we meer details over onze werkwijze en de selectie van artikelen.

1.3.2 Onderzoek in vier gemeenten en *shadowing* van professionals

In het tweede deel van het onderzoek richtten we ons op onderzoeksvraag 2:

Hoe gaan eerstelijns professionals in Nederland om met (potentiële) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit?

- A. *In welke mate en hoe signaleren professionals (potentiële) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (signalering en framing)?*
- B. *Welke maatregelen hebben professionals tot hun beschikking en hoe zijn zij opgeleid en getraind om met uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit om te gaan (handelingsperspectief)?*
- C. *Welke maatregelen zetten professionals daadwerkelijk in en wat is hun inschatting van de werking daarvan (handelingskracht)?*
- D. *Hoe verloopt de samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak in Nederland?*

Voor de beantwoording van deze vragen gingen we in gesprek met verschillende betrokkenen, met de nadruk op eerstelijns professionals. We zijn gestart met een expertmeeting met betrokken personen op beleidsniveau, om vanuit verschillende organisaties de (beleidsmatige) uitdagingen en zorgen te achterhalen (zie bijlage 4 voor de lijst met deelnemers). Vervolgens hebben we professionals geïnterviewd in een viertal geselecteerde gemeenten: Ede, Enschede, Rotterdam en Amsterdam. We spraken onder meer met betrokkenen binnen sociale wijkteams, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbescherming, Openbaar Ministerie, Leerplicht en beleidsafdelingen binnen gemeenten. In totaal hebben we in deze fase 37 personen geïnterviewd (zie bijlage 5 voor het overzicht van respondenten). We hebben interviews gehouden tot we een verzadigingspunt bereikten. Los van lokaal specifieke punten en verdere detaillering van bevindingen, hoorden we in aanvullende gesprekken geen zaken meer die niet al in eerdere gesprekken aan bod waren gekomen. De interviewdata uit de gesprekken in gemeenten zijn systematisch geanalyseerd met behulp van het analyseprogramma MaxQDA. We hebben daarbij gewerkt vanuit het principe van intersubjectiviteit, wat hier betekent dat we data pas als uitkomsten opnemen in de rapportage als deze aansluiten bij de ervaringen van meerdere respondenten. Aanvullend hebben we – indien voorhanden – relevante documentatie bestudeerd⁸, waarmee aan het principe van data-triangulatie invulling kon worden gegeven⁹.

⁸ Gemeente Amsterdam (2015). Samen doen. Bron: Intranet Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam College van Burgemeester en Wethouders (2015). Plan van Aanpak uitrol training 'signalering van mensenhandel'. Bron: Intranet Gemeente Amsterdam; Gemeente Amsterdam (2015). Gemeente Amsterdam gaat ambtenaren trainen in signaleren mensenhandel. Bron: Intranet Gemeente Amsterdam; Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Praktische handleiding eerstelijns signalering van slachtoffers van mensenhandel gericht op gedwongen bedelarij en strafbare activiteiten.

⁹ Datatriangulatie betekent dat verschillende databronnen worden gebruikt om de interne validiteit van het onderzoek te versterken (immers: de ene bron van data kan vergeleken worden met en geverifieerd aan de hand van de andere bron van data). In dit onderzoek vonden ook *methodologische* triangulatie (nl. gebruik maken van verschillende methoden om hetzelfde fenomeen te onderzoeken) en *onderzoekertriangulatie* (nl. het betrekken van verschillende onderzoekers bij de data-verzameling en -analyse teneinde subjectiviteit te voorkómen) plaats, om de validiteit van dit onderzoek te optimaliseren. Zie hiervoor verder paragraaf 1.3.4.



De vier gemeenten waarin we onderzoek hebben gedaan zijn geselecteerd op basis van de vraag of zij al dan niet een *proeftuingemeente* waren in het programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ (wel: Ede en Enschede; niet: Rotterdam en Amsterdam); de *grootte* van de gemeente en de aard van de daar geldende problematiek. We verwachtten dat de proeftuingemeenten primair focussen op gezinnen met een Roma-achtergrond op hun grondgebied, terwijl de aanpak in de steden Amsterdam en Rotterdam op een breder scala aan groepen betrekking heeft (onder andere vanwege, respectievelijk, de aanwezigheid van vliegveld Schiphol en de Rotterdamse haven). Rotterdam is aanvullend interessant, omdat deze gemeente er bewust voor kiest om geen doelgroepenbeleid te voeren. In Rotterdam is er, in tegenstelling tot de proeftuingemeenten, geen grote populatie met een Roma-achtergrond. Problemen (waaronder overlast, huisvesting, schoolverzuim) bij gezinnen met een Roma-achtergrond of de bredere groep van MOE-landers worden zoveel mogelijk binnen het reguliere zorg- en veiligheidsnetwerk opgevangen. Amsterdam is interessant omdat voornamelijk binnen deze gemeente het opsporingsonderzoek 13Oceans draait. Dit onderzoek richt zich op criminele netwerken rond uitbuiting van minderjarigen. Naar aanleiding van dit politieonderzoek is een intensievere samenwerking ontstaan tussen ketenpartners in de zorg- en veiligheidsketen. Hier zijn daarom uitgebreide ervaringen opgedaan met de signalering, aanpak en samenwerking in de veiligheids- en zorgketen.

Om de uitkomsten uit de gesprekken met professionals verder te valideren pasten we tevens de methode van *shadowing* toe en voerden we extra gesprekken met experts op het gebied van culturele vraagstukken (die niet per se als professionals in de handhaving of hulpverlening golden). De *shadowing methode*¹⁰ is vooral waardevol in organisaties waar conflictsituaties of structurele misverstanden tussen dienstverleners en cliënten vaak voorkomen. Zij heeft op het interview de toegevoegde waarde dat sociaal wenselijke of ‘geselecteerde’ antwoorden kunnen worden ondervangen of aangevuld met observaties van het feitelijke gedrag. De interactie met de doelgroep wordt door de ogen van de geschaduwde persoon gezien, waardoor inzicht ontstaat in wat het betekent in diens schoenen te staan. We hebben *shadowing* uitgevoerd bij twee hulpverleners (namelijk voogden). We hebben meerdere dagen kunnen meelopen in hun dagelijkse werkpraktijk. Op deze manier kregen we inzicht in niet alleen hun mening, maar ook hun gedrag. Aanvullend hebben we geobserveerd bij de begeleidingscommissie van 13Oceans en bij ZSM¹¹ (een werkwijze waarbij het Openbaar Ministerie (OM) en politie, in samenwerking met hun ketenpartners, werken aan het versneld (kunnen) afhandelen van strafzaken van veelvoorkomende criminaliteit – zie voor een verdere toelichting paragraaf 3.2).

1.3.3 Case studies van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit

In het derde deel van het onderzoek richtten we ons verder op onderzoeksvraag 2. We analyseerden hier op een andere wijze de professionele werkpraktijk, namelijk niet via plaatsen (gemeenten/steden), maar via cases, ofwel: gevalstudies van (potentiële) zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Een gevalstudie betreft de diepgaande bestudering van een afgebakende onderzoekseenheid (Leys et al 2016: 162) – in dit geval: een zaak van (potentiële) uitbuiting van één of meer minderjarigen in de criminaliteit. Er wordt in een gevalstudie van meerdere onderzoekstechnieken en data-bronnen gebruik gemaakt. Hoewel een gevalstudie maar één geval betreft, is het doel ervan niet (alleen) om dit specifieke geval nader te beschrijven

¹⁰ Zie voor een overzicht van de toepassingen en de voordelen van deze methode bijvoorbeeld: McDonald (2005).

¹¹ Zo Snel, Slim, Selectief, Smpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk



en begrijpen; het gaat er juist om dat het gekozen geval typerend is voor, en interessante inzichten biedt ten aanzien van een algemener geldend probleem (idem: 163)¹².

We hebben vijf cases geselecteerd uit de zaken die ons door politie, Leger des Heils en de KMar werden aangereikt. De selectie vond plaats op basis van de volgende criteria¹³:

1. Er zijn signalen van mogelijke uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit
2. Er is diversiteit in cases, wat betreft:
 - a) Nationaliteit/ etniciteit;
 - b) In Nederland gevestigd of mobiel;
 - c) Soort criminaliteit;
 - d) Sekse;
 - e) Leeftijd;
 - f) Dader is/lijkt al dan niet een familielid.

Het tweede criterium, van een zo groot mogelijke diversiteit van de cases, is een bewust overwogen keuze. Al aan het begin van het onderzoeksproces werd duidelijk dat, als wij vroegen naar uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, professionals vooral zaken wisten aan te dragen van kinderen uit gezinnen met een Roma-achtergrond. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat dit fenomeen geagendeerd is vanuit het programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen' en de daaraan verbonden gemeenten. Het vermoeden bestond, ook op basis van de literatuurstudie, dat uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit zich echter niet beperkt tot de groep minderjarigen waarop men zich tot nu toe heeft gefocust. In de door professionals aangedragen zaken zou, met andere woorden, een *bias* kunnen zitten. Zouden we ons enkel op deze aangedragen zaken (met een Roma-signatuur) richten, dan zouden we die *bias* reproduceren in dit onderzoek. We hadden nadrukkelijk de wens dat niet te doen. Voor gedegen zicht op dit fenomeen was het dus noodzakelijk actief op zoek te gaan naar van dit stereotype afwijkende zaken.

Aldus zijn we tot de volgende vijf cases gekomen:

Casus 1: winkeldiefstal door moeder en dochter

Deze casus gaat over een autochtoon Nederlandse moeder en haar 13-jarige dochter die worden aangehouden voor winkeldiefstal. Daarbij is ook een zusje van 8 en een buurmeisje van 11 jaar aanwezig. In de casus bestaan vermoedens dat moeder haar dochter (en mogelijk ook het buurmeisje) aanzet tot het plegen van winkeldiefstallen.

¹² Een bekende kritiek op de gevalstudie betreft de generaliseerbaarheid ervan, ofwel de mate waarin het specifieke geval iets kan zeggen over vergelijkbare gevallen. Het idee dat een gevalstudie enkel iets zegt over *dit specifieke geval* is achterhaald (mits de gevalstudie op juiste wijze wordt gekozen, onderzocht en geanalyseerd). In plaats van over (statistische) generaliseerbaarheid, waarop in dergelijke discussies vaak de nadruk ligt, spreken we in gevalstudies veeleer van *transferability* van de bevindingen naar andere gevallen. Wanneer geen (of slecht) aandacht wordt besteed aan de selectiecriteria van de casus, komt die *transferability* in gevaar (denk aan: de neiging om gevallen te kiezen die de ideeën van de onderzoeker bevestigen). In dit onderzoek is uitgebreid aandacht besteed aan de selectiecriteria en zijn ook atypische cases in de selectie opgenomen. Over generaliseerbaarheid (of: externe validiteit) concluderen Leys en de zijnen (2016: 182) dat: 'ofschoon het belangrijk is te benadrukken dat de keuze voor een gevalstudie ingegeven is om de specifieke kenmerken en de context van gebeurtenissen of verschijnselen goed in kaart te brengen, is het zo klaar als een klontje dat met de strategie van de gevalstudie ook veralgemeenbare kennis kan worden opgebouwd.'

¹³ In dit onderzoek zijn geen cases opgenomen van uitbuiting van minderjarige vluchtelingen in de criminaliteit. Die waren ten tijde van de start van het onderzoek onvoldoende voorhanden.



Casus 2: woninginbraak door twee meisjes

In deze casus worden twee Franse meisjes van 16 en 17 jaar aangehouden voor woninginbraak. Eén van hen is zwanger. Omdat er een gezagsvacuüm is (het is niet duidelijk wie de ouders van de meisjes zijn) worden zij in een gesloten instelling geplaatst. Professionals hebben vermoedens dat de meisjes niet uit eigen beweging diefstallen plegen, maar in opdracht van een netwerk. Uiteindelijk lopen beide meisjes weg uit de instellingen waar zij zijn geplaatst en komen thuis 'veilig' aan.

Casus 3: woninginbraak door twee neefjes en hun 'oom'

Twee Franse neefjes van (naar eigen zeggen) 12 en 14 jaar worden opgepakt wegens woninginbraak. In de buurt van die inbraak wordt ook een auto aangehouden met inbrekersgereedschap; de bestuurder is vermoedelijk de oom van de jongens. Hoewel de jongens niet tegen hem willen getuigen, acht de rechtbank het uiteindelijk bewezen dat de man de neefjes heeft uitgebuit in de criminaliteit.

Casus 4: drugsmokkel door tienermeisje

Een dertienjarig meisje wordt op Schiphol aangehouden met een bol cocaïne in haar lichaam. Het meisje zegt uit eigen beweging te smokkelen, maar er bestaan vermoedens dat zij onder invloed staat van haar oudere vriend. De zaak van het meisje wordt geseponeerd en met een hulpverleningstraject in het land van herkomst lijkt de zaak afgedaan. De vriend geeft zichzelf vervolgens echter aan. Hij wordt dan verdacht van het overtreden van de Opiumwet, aanranding van een minderjarige en mensenhandel.

Casus 5: uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder

Deze casus gaat over een in Nederland gevestigd gezin met een Roma-achtergrond. Het gezin bestaat uit een moeder met elf kinderen, waarvan er vijf nog thuis wonen. Moeder heeft een verleden van woninginbraken en andere strafbare feiten, waarvoor zij verschillende keren een straf moet uitzitten. Als de moeder afwezig is, lijken de kinderen kwetsbaar voor uitbuiting in criminaliteit.

Voor elke casus hebben we uitgebreide dossieranalyses gedaan bij zowel de politie (of KMar) als de Raad voor de Kinderbescherming. De analyse van de dossiers hebben we uitgevoerd via zogenaamde 'duo-visie analyse', door het antropologisch-criminologisch perspectief te koppelen aan het bestuurskundige perspectief. Vanuit antropologisch oogpunt hebben we bijvoorbeeld gelet op interculturele misverstanden/ conflicten. Vanuit criminologisch perspectief keken we naar (mogelijk gemiste) criminogene signalen. Vanuit bestuurskundig oogpunt richtten we ons op hoe zaken zijn verlopen ten aanzien van samenwerking binnen de veiligheids- en zorgketen en in de concrete werkpraktijk van professionals. Aanvullend hebben we gesproken met bij de zaak betrokken professionals en in één casus ook met direct betrokkenen in de zaak. In één (andere) casus is ook de rechtszaak tegen de moeder bijgewoond.

De bevindingen uit de cases zijn in de hoofdstukken 4 tot en met 7 thematisch verwerkt. De uitgebreide beschrijvingen van de cases zijn opgenomen in bijlage 3.

1.3.4 Validatie

Over de interne en externe validiteit van dit onderzoek is hierboven al het een en ander gezegd. Samengevat hebben wij de volgende waarborgen voor de kwaliteit van dit (kwalitatieve) onderzoek toegepast. In de eerste plaats hebben wij data-, methodologische en onderzoekertriangulatie toegepast (Maesschalck 2016: 147). Door op deze wijze vanuit verschillende hoeken en blikvelden (wat betreft de soorten data, de gehanteerde methoden en de onderzoekers) hetzelfde fenomeen te bestuderen, hebben wij de interne validiteit van dit onderzoek vergroot.

Daarnaast hebben wij validering door de onderzoekssubjecten (ook wel: *member validation*, zie Maesschalck 2016: 150) toegepast: in de laatste stap in het onderzoek hebben we twee



focusgroepen georganiseerd om de onderzoeksresultaten verder aan te scherpen en te valideren. Eén focusgroep vond plaats met de projectleiders van de proeftuinen en één focusgroep werd gehouden met eerstelijns professionals – die niet in eerdere fasen van het onderzoek zijn gesproken (zie bijlage 7 voor de deelnemers aan deze focusgroepen). De resultaten uit de focusgroepen ondersteunden grotendeels onze bevindingen en leidden tot enkele aanvullingen en aanscherpingen. In sommige gevallen zijn ook deelresultaten uit het onderzoek opnieuw voorgelegd aan respondenten, teneinde de juiste weergave van hun uitspraken door ons te controleren.

Ten derde hebben wij de validiteit vergroot door systematische en diepgaande analyse van de data (Maesschalck 2016: 153) en ten slotte hebben wij actief gezocht naar ‘deviante cases’ (idem: 156).

Daarmee is de validiteit van dit onderzoek op meerdere manieren gewaarborgd.





2 Aard, omvang en achtergronden

2.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk beschrijven we de aard, omvang en achtergrond van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Daarvoor putten we uit nationale en internationale wetenschappelijke studies en uit onderzoeks- en beleidsrapporten (zie ook bijlage 2). In (internationale) wetenschappelijke literatuur gaat het dan vooral over kinderhandel (*child trafficking*). Hoewel ‘mensenhandel ten aanzien van minderjarigen’ (of: handel in minderjarigen) een juistere, neutraler en preciezer bewoording is, komt in de wetenschappelijke literatuur vooral de term kinderhandel terug; deze zullen wij in dit hoofdstuk, dat immers over die literatuur gaat, dan ook aanhouden.¹⁴ In de rest van het rapport spreken wij van ‘minderjarigen’ in plaats van kinderen. Het concept ‘kinderhandel’ en ‘uitbuiting’ verschillen van elkaar in de zin dat mensenhandel uitbuiting tot doel heeft – die uitbuiting kan verschillende vormen aannemen. Juridisch hoeft die uitbuiting echter (nog) niet feitelijk te hebben plaatsgevonden om van mensenhandel te kunnen spreken; het doel van uitbuiting is genoeg. In het internationale discours zien we dit onderscheid tussen ‘handel’ en ‘uitbuiting’ meer terug dan in het Nederlandse discours, waar ‘mensenhandel’ en ‘uitbuiting’ meestal als synoniem worden gezien.

We starten in dit hoofdstuk met een beknopte juridische definiëring van het fenomeen (paragraaf 2.2). Daarna presenteren we twee reflecties op de juridische definities (paragraaf 2.3). Vervolgens gaan we in op de aard en omvang van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (paragraaf 2.4) en de veronderstelde maatschappelijke achtergronden ervan (paragraaf 2.5). Daarbij besteden we ook aandacht aan een kritische beschouwing van factoren die de kwetsbaarheid voor mensenhandel kunnen vergroten. In hoofdstuk 4 tot en met 7 starten we steeds met wat we vanuit de literatuur weten over de signalering en aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, waarbij we wederom gebruik maken van inzichten uit (brede) literatuur over mensenhandel. Bovendien geven we (met name vanuit bestuurskundige literatuur) aandachtspunten voor samenwerking tussen meerdere organisaties.

2.2 JURIDISCHE DEFINITIES

Kinderhandel gaat over mensenhandel ten aanzien van minderjarigen¹⁵. De meest geaccepteerde internationale definitie van mensenhandel is geformuleerd in het derde artikel van het zogenaamde ‘Palermo Protocol’ (2000) van de Verenigde Naties (VN).¹⁶ De definitie in dit protocol werd maatgevend en is overgenomen in het Europese verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (2005). In deze definitie worden de kenmerken van mensenhandel omschreven, waarvan het belangrijkste dat van uitbuiting is. Uitbuiting dient onvrijwillig te hebben plaatsgevonden, (lid b), *als* het een volwassene betreft. Bij minderjarigen (personen jonger dan 18 jaar) is deze onvrijwilligheid irrelevant voor het kwalificeren van een

¹⁴ Alsmede in de paragrafen in de volgende hoofdstukken die ingaan op deze literatuur: 4,2, 5,2, 6,2 en 7,2.

¹⁵ De term ‘kinderhandel’ wordt vooral gebezigd in het publieke en politieke debat. De term is echter voor velen meer beladen (‘kind’ wordt dan eenzijdig met het jonge kind geassocieerd) en juridisch gezien minder precies; ‘kinderhandel’ betreft immers hetzelfde wetsartikel als ‘mensenhandel’.

¹⁶ Meer precies: het ‘Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children’, behorend bij de ‘Convention Against Transnational Organized Crime’



daad als kinderhandel.¹⁷ Zelfs als een kind heeft toegestemd in de uitbuiting, geldt dit dus als kinderhandel. Dit heeft te maken met de veronderstelde kwetsbaarheid van minderjarigen en hun onvermogen om weloverwogen keuzes te maken.¹⁸ Bij dat laatste uitgangspunt plaatsen we in paragraaf 2.3 enkele kanttekeningen.

Naast het Palermo Protocol wordt kinderhandel in andere conventies en verdragen nader juridisch gedefinieerd. De belangrijkste daarvan is het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Europees Mensenhanderverdrag 2005). In bijlage 1 hebben we de relevante verdragen en richtlijnen op een rij gezet (zie voor een overzicht ook: Kaandorp & Blaak 2013). De verdragen gaan nader in op verschillende *vormen* van uitbuiting en maken het fenomeen tastbaarder en concreter. Uit de juridische definities en bepalingen zijn de volgende vormen af te leiden:

1. Seksuele uitbuiting (zoals in prostitutie, kinderpornografie, seksueel misbruik);
2. Arbeidsuitbuiting en uitbuiting van de diensten van kinderen (zoals bij huishoudelijk werk, werk in de horeca, naaiateliers);
3. Uitbuiting in de criminaliteit (zoals in illegale wietteelt, inbraak, winkeldiefstal, zakkenrollen);
4. Slavernij of slavernij-achtige praktijken (zoals het rekruteren van kinderen voor gebruik in gewapende conflicten);
5. Illegale adoptie en gedwongen huwelijken, wanneer hierbinnen uitbuiting plaatsvindt;
6. Verwijdering van organen.

Dit onderzoek gaat over de derde genoemde vorm van kinderhandel, namelijk uitbuiting in de criminaliteit. Overigens overlappen bovengenoemde vormen soms, of gaan ze samen. Zo kan seksuele uitbuiting volgens de 'loverboy-methode' (Verwijs et al. 2011, zie ook Bovenkerk et al. 2006) gepaard gaan met drugsmokkel, in welk geval we van uitbuiting in de criminaliteit spreken.

In Nederland is mensenhandel vastgelegd en strafbaar gesteld in artikel 273 van het Wetboek van Strafrecht. Kinderhandel is gespecificeerd in lid 1, sub 2. Strafbaar is aldus: *'degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.'* Conform bovengenoemde internationale verdragen geldt ook voor de Nederlandse juridische definitie dus dat dreiging of dwang irrelevant is voor de kwalificatie van een daad als kinderhandel. Eventuele toestemming van de minderjarige is niet van belang. Verder geldt voor de Nederlandse definitie eveneens dat specifieke vormen van uitbuiting, met uitzondering van seksuele uitbuiting, niet duidelijk omschreven zijn (Kaandorp & Blaak 2013: 26; Smit & Boot 2007: 17). Het is aan de rechter overgelaten om de 'andere vormen van uitbuiting' nader in te

¹⁷ Het aspect van onvrijwilligheid én dat van uitbuiting die moet volgen uit het verhandelen, bepalen het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel. Mensensmokkel wordt geacht vrijwillig te zijn – gesmokkelden betalen een derde partij om de gewenste migratie te faciliteren. Het doel van mensensmokkel is in theorie niet de continuerende uitbuiting van de gesmokkelden; zodra de gesmokkelde op de plek van bestemming is aangekomen, eindigt de relatie tussen de gesmokkelde en de smokkelaar. In de alledaagse praktijk lopen deze fenomenen echter meer door elkaar heen. Aangezien het aspect van vrijwilligheid bij kinderen irrelevant wordt geacht in de vraag of er sprake is van kinderhandel, is het onderscheid tussen kinderhandel en kindersmokkel ondoorzichtig (O'Connell Davidson 2005: 75 en 2013: 1072; Rigby 2011: 336).

¹⁸ Het wegnemen van de vereiste van dwangsituaties bij kinderen heeft er volgens Kooijmans en Glind (2010: 27) tevens mee te maken dat dit effectieve opsporing en vervolging van kinderhandelaren aanmerkelijk vergemakkelijkt. Of dit echter een motivatie was voor het formuleren van lid c, komt uit de bestudeerde onderzoeken niet naar voren.



vullen (BNRM 2013).¹⁹²⁰ Volgens de Nationaal Rapporteur bemoeilijkt dit de vervolging van een delict als mensenhandel. Het begrip wordt hierdoor niet eenduidig geïnterpreteerd door politie en justitie, wat vervolgens in verband wordt gebracht met het grote aantal vrijspraken in mensenhandelzaken (BNRM 2009: 509).

De wetgever licht uitbuiting verder toe (anders dan de opsomming van mogelijke vormen) door te stellen dat het belang van het individu voorop staat in de kwalificatie van een feit als mensenhandel; dat belang gaat om *'het behoud van zijn of haar lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid'*.²¹ Ook wordt hierbij uitgewerkt dat het dan gaat om *'tewerkstelling onder dwang of het maken van misbruik van een afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken'* en daarbij wordt als voorbeeld genoemd *'een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden'*²² (Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014: 513-514). Deze toelichtingen maken het kwalificeren van handel in *minderjarigen* echter niet veel eenvoudiger, omdat het element van dwang voor het bepalen van mensenhandel ten aanzien van minderjarigen irrelevant is. Behoud van lichamelijke en geestelijke integriteit kan als criterium wel behulpzaam zijn²³, maar behoud van persoonlijke vrijheid weer niet, aangezien minderjarigen sowieso in veel mindere mate dan volwassenen over hun eigen leven mogen beslissen.

Door de Hoge Raad is verder vastgesteld dat het niet nodig is dat de uitbuiting ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden – louter het *doel* van uitbuiting is relevant in de bepaling van mensenhandel. Inzake arbeidsuitbuiting werd vastgesteld dat de vraag óf er sprake is van uitbuiting, niet in het algemeen kan worden beantwoord maar per geval moet worden bekeken. Er wordt dan belang gehecht aan *'de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor betrokkene meebrengt en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald'*. De in Nederland geldende normen en maatstaven (van acceptabele werktijden, arbeidsomstandigheden en dergelijke) zijn daarbij leidend.²⁴

Van belang in zowel de Europese als nationale bepalingen is het principe van *'non punishment'* (BNRM 2016: 84). Dit beginsel houdt in dat binnen de wettelijke bepalingen van landen de mogelijkheid moet worden gecreëerd om slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen en bestraffen indien zij strafbare feiten hebben gepleegd binnen die situatie²⁵. Volgens de literatuur

¹⁹ BNRM staat voor Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel. In de referentielijst bij dit rapport is hiernaar verwezen onder 'Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen'. Omwille van de leesbaarheid verwijzen wij in de tekst naar deze rapporten met de afkorting BNRM.

²⁰ Dat is niet verwonderlijk, menen Esser en Dettmeijer-Vermeulen (de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen), want in 2005 was er nog niet zoveel bekend over die 'andere vormen van uitbuiting' (Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014: 516).

²¹ Kamerstukken II 2003/04, 29291, nr. 3, p. 2.

²² Kamerstukken II 2003/04, 29291, nr. 3, p. 18.

²³ In onze eigen werkdefinitie in dit rapport (zie paragraaf 4.6) hebben wij een gelijkende kwalificatie opgenomen in het aspect dat de uitbuiting het kind in potentie (fysieke, geestelijke of sociale) schade toebrengt. Zie voor een inzichtelijke uitwerking van het begrip uitbuiting – of preciezer gezegd: slavernij-achtige omstandigheden – in het geval van volwassenen verder: Van der Leun & Vervoorn 2004.

²⁴ De overweging of deze factoren uitbuiting impliceren kan voor minderjarige slachtoffers anders uitvallen dan voor meerderjarige slachtoffers. Ofwel: voor minderjarige slachtoffers kunnen factoren en omstandigheden als uitbuiting gelden, die voor volwassenen wél als acceptabel worden gezien (zie: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:PHR:2015:2038>, geraadpleegd op 29/04/16). Of dergelijke overwegingen ook een rol (zouden moeten) spelen bij bijvoorbeeld het inzetten van minderjarigen in bedelactiviteiten (dat wij in dit rapport als vorm van uitbuiting in de criminaliteit hebben meegenomen), is op dit moment juridisch niet te beantwoorden omdat in dergelijke zaken in Nederland geen jurisprudentie is.

²⁵ Zie artikel 26 Raad van Europa-Verdrag en artikel 8 EU-richtlijn mensenhandel. Staten zijn overigens niet verplicht tot het toepassen van dit beginsel. (BNRM 2016).



gebeurt dit echter wel. We komen hierop, voor wat betreft de Nederlandse situatie, later in dit rapport terug (zie o.a. de cases in hoofdstuk .

Kortom, het antwoord op de vraag óf er sprake is van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is juridisch niet heel precies omschreven en vraagt daarom verdere invulling door partijen als politie, justitie en rechterlijke macht. Dwang is geen noodzakelijke voorwaarde om een activiteit als zodanig te bestempelen. Uitbuiting is verder gedefinieerd aan de hand van minder helder omschreven criteria, zoals het belang van het individu en de eventuele aantasting van diens lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. Bij arbeidsuitbuiting zijn bepalingen als ‘een extreem lange werkweek’ verduidelijkend, maar er is nog onvoldoende helder hóé dat wordt beoordeeld in concrete gevallen van *minderjarigen*. Er zijn bovendien geen specifieke criteria geformuleerd voor uitbuiting *in de criminaliteit*. Aanvullend in het principe van non-punishment van belang, wat inhoudt dat slachtoffers van mensenhandel niet worden bestraft voor delicten die ze binnen de uitbuitingssituatie hebben gepleegd.

2.3 TWEE REFLECTIES OP DE JURIDISCHE DEFINITIE

Beschreven juridische definities zijn tot stand gekomen binnen het juridische speelveld en kunnen dan ook niet worden gezien als weerslag van de *empirische* werkelijkheid. Juridische definities dienen onderscheid te maken tussen daders en niet-daders en vragen daarom om een versimpeling van de werkelijkheid.²⁶ Om het fenomeen kinderhandel goed te begrijpen moeten we dus verder kijken dan die juridische werkelijkheid. Wetenschappers plaatsen in dat kader enkele kritische kanttekeningen bij gangbare veronderstellingen over het fenomeen. We beschrijven hier twee van die reflecties.

In de eerste plaats geven academici aan dat in de benadering van ‘slachtoffers van kinderhandel’ de *agency* van kinderen – ofwel het kunnen maken van eigen keuzes en daarnaar handelen – geregeld over het hoofd wordt gezien. Empirische studies over migratie door minderjarigen (Bastia 2005; Whitehead & Hashim 2005; Hashim 2006; Thorsen 2007; Oude Breuil 2010; Hashim & Thorsen 2011) tonen aan dat minderjarigen daarover wel degelijk zelfstandige keuzes maken. In het begrijpen van (arbeids)mobiliteit van jongeren is het concept van ‘*negotiated interdependence*’ (‘onderhandelde wederzijdse afhankelijkheid’) van Punch (2002, in: Huijsmans & Baker 2012: 936) dan ook bruikbaar. ‘*Negotiated interdependence*’ gaat uit van een dynamische interactie tussen enerzijds structurele beperkingen, sociale verplichtingen (en noodzakelijke rollen binnen het gezin of sociale verband) en anderzijds individuele ambities, behoeften en keuzes van kinderen en jongeren.²⁷ Daarbij past dus niet óf een puur vrijwillige keuze, óf puur slachtofferschap, maar veeleer een combinatie van uiteenlopende factoren.

Ten tweede reflecteren verschillende wetenschappers op etnocentrisme in onze (Westerse) opvattingen van een ‘goede kindertijd’ en het concept ‘uitbuiting’. In juridische bepalingen van mensenhandel is niet duidelijk gedefinieerd wat uitbuiting precies is, noch in welke mate het

²⁶ Bijvoorbeeld: het zwart-wit onderscheid tussen daders en slachtoffers bestaat in werkelijkheid vaak niet, maar kent grijs tinten als die waarin een slachtoffer tevens dader is (zie: Oude Breuil et al. 2011).

²⁷ Wanneer vrijwillige (arbeids)mobiliteit van kinderen op enig moment leidt tot een situatie van exploitatie, geldt dit volgens het Palermo Protocol als kinderhandel – ongeacht de uitgangssituatie van het kind en de wijze waarop het zijn of haar omstandigheden zelf ervaart. Aangezien de meeste minderjarige arbeidsmigranten gedurende hun migratietraject enige vorm van uitbuiting meemaken (Pearson et al. 2006 in: Huijsmans & Baker 2012: 920) zou dan juridisch gezien van weloverwogen, zelfstandige (arbeids)mobiliteit bij jongeren geen sprake meer kunnen zijn. Zij vallen dan als vanzelfsprekend in de categorie ‘slachtoffer’.



moet voorkomen om van uitbuiting te spreken (O'Connell Davidson 2005: 73). Dat maakt het bepalen ervan ambigue, want wat in de ene samenleving of sociale groep wordt beschouwd als een 'normale' bijdrage aan het familie-inkomen door bijvoorbeeld bedelactiviteiten, wordt elders gezien als uitbuiting. Gebrek aan een heldere en eenduidige definitie van uitbuiting kan leiden tot het verkiezen van (Westers) ethnocentristische opvattingen boven lokale percepties, menen verschillende wetenschappers (O'Connell Davidson 2005: 74, zie ook: Siegel 2009). Van Wichelen (2015) wijst daarbij op een gevoel van superioriteit in de beoordeling van de leefsituatie van een kind; dit kan ertoe leiden dat sneller de voorkeur wordt gegeven aan een 'Westerse' opvoedings- en leefsituatie. (Denk bijvoorbeeld aan de overweging een kind uit huis te plaatsen omdat binnen 'de cultuur' of 'het gezin' ideeën bestaan over opvoeding, of acceptabele rollen voor kinderen in een gezin, die niet aansluiten op Westerse denkbeelden.)

Wetenschappers plaatsen dus enkele kritische kanttekeningen bij gangbare veronderstellingen over kinderhandel. Zij beschrijven dat *agency* van minderjarigen over het hoofd wordt gezien en waarschuwen voor het gevaar van een ethnocentristische opvatting over uitbuiting en kindertijd. Deze twee reflecties zijn wat ons betreft geen pleidooi voor cultuurrelativisme. Aandacht hebben voor de (culturele) context betekent niet dat in Nederland geldende wetten en rechten van minderjarigen opzij geschoven of aangepast moeten worden. Eveneens betekent het uitgaan van de *agency* van minderjarigen niet dat aan de wettelijke bescherming van kinderen moet worden getornd. Het betekent wel dat Westerse ideeën over jongeren, opvoeding en dergelijke niet als enige waarheid moeten worden gezien. In de interactie tussen professionals en jongeren (en hun families) kan worden uitgegaan van dialoog en een vragende houding (in plaats van het voorschrijven van de regels), waarbij gezocht wordt naar uitwisseling van informatie, 'common ground' en gedeelde waarden. De Nederlandse wet is daarbij het kader waarbinnen die dialoog plaatsvindt.²⁸

2.4 AARD EN OMVANG KINDERUITBUITING IN DE CRIMINALITEIT

Dit onderzoek richt zich op een specifieke vorm van kinderhandel, namelijk met het oog op uitbuiting in de criminaliteit. Dat is in de wet niet apart gedefinieerd.²⁹ Voor ons onderzoek hebben we de juridische definitie als uitgangspunt genomen, maar enigszins ingekort voor de hanteerbaarheid in interviews.³⁰ In dit onderzoek zijn wij uitgegaan van de volgende definitie van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit:

Uitbuiting in de criminaliteit is het behalen van gewin door minderjarigen activiteiten te laten uitvoeren die in Nederland strafbaar zijn.

Bij criminele activiteiten valt te denken aan zakkenrollen, het leeghalen van parkeermeters, inbraken plegen (Mesu & van Nobelen 2012), pinpasfraude, (winkel)diefstal en druggerelateerde delicten (hennep knippen, drugsmokkel, zie ook: Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009: 243; Verwijs et al. 2011: 23). Ook bedelen plaatsen wij hier onder uitbuiting in de criminaliteit, terwijl bedelen volgens het Nederlandse Wetboek van Strafrecht niet (meer) strafbaar is. Je zou

²⁸ Dit idee sluit aan bij het pleidooi voor een 'pluralistische' benadering, zoals dat bijvoorbeeld door Van Roekel binnen verschillende overheidsorganen wordt voorgestaan. Zie bijvoorbeeld het interview met Van Roekel in Blauw (Meijnen 2016).

²⁹ 'Kinderhandel' is sowieso niet apart gedefinieerd, zo zagen we in paragraaf 2.2; het is hetzelfde als mensenhandel, waarbij vanwege de minderjarigheid van het slachtoffer specifieke bepalingen gelden.

³⁰ Die versimpeling lijkt van belang; zowel uit de literatuurstudie als uit ons empirisch onderzoek komt naar voren dat hulpverleners worstelen met deze definitie.



het dus ook als arbeidsuitbuiting kunnen zien. Er zijn echter drie redenen om bedelen als uitbuiting in de criminaliteit te duiden. Ten eerste is het in de nationale wetgeving niet strafbaar, maar kan het dat in lokale verordeningen (Algemene Plaatselijke Verordeningen, APV's) wél zijn. Ten tweede wordt gedwongen bedelen in internationale literatuur doorgaans in één adem genoemd met uitbuiting in de criminaliteit – waarschijnlijk omdat bedelen in veel andere landen wel strafbaar is.³¹ Ten derde komt uit verschillende rapporten naar voren dat kinderen die worden uitgebuit voor gedwongen bedelen ook bij andere criminele activiteiten betrokken worden (zie bijvoorbeeld: Spapens et al. 2014: 45-46).

2.4.1 Aard en omvang in Nederland

Over de omvang van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland hebben wij zeer beperkt cijfers gevonden. Het jaarverslag van CoMensha laat cijfers zien van meldingen van mensenhandel. Van alle vormen van mensenhandel³², van zowel minder- als meerderjarigen, gaan meldingen voor het overgrote deel over seksuele dienstverlening (77 procent). Twee procent van de meldingen heeft betrekking op gedwongen criminaliteit. Voor wat betreft minderjarigen en gedwongen criminaliteit rapporteert Comenha in 2014 zes meisjes (2,5 procent van alle meldingen van uitbuiting onder meisjes) en twee jongens (2,2 procent van de meldingen van uitbuiting onder jongens) (CoMensha 2015).

Anti-Slavery (2014: 6) vermeldt over de Nederlandse situatie: *'A growing proportion of trafficking victims identified in the Netherlands are identified as being exploited outside of the sex industry, including in criminal activities. Cases of exploitation through shoplifting, cannabis cultivation, pickpocketing, benefit fraud, drug trafficking and forced begging have recently been reported.'* Het is in dit rapport echter onduidelijk in hoeverre het gaat om uitbuiting van minderjarigen. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn er met betrekking tot mensenhandel voor uitbuiting in de criminaliteit vooral zaken geweest van gedwongen drughandel (BNRM 2013: 121). In een wat ouder rapport van Unicef Nederland en ECPAT/ Defence for Children International wordt gesteld dat ook minderjarigen worden uitgebuit in drughandel; dit signaal werd verkregen 'bij hulporganisaties in Nederland' (Van den Borne & Kloosterboer 2005: 15). Die laatste signaleerden tevens uitbuiting van minderjarigen in activiteiten als diefstal, inbraken, het witwassen van geld en het afsluiten van geldleningen bij banken. Ook wordt gesteld dat *'internationale organisaties (...) signalen (krijgen) over kinderen die uit bedelen en zakkenrollen worden gestuurd'*. Echter, het wordt uit het rapport niet duidelijk welke hulporganisaties of internationale organisaties dit signaleerden, noch hoe ze aan die signalen kwamen. Het gaat dus om niet geverifieerde signalen. In het rapport van De Witte en Pehlivan (2014) wordt, ten slotte, gesteld dat er in Rotterdam tussen 2010 en 2013 twintig zaken waren van kleine criminaliteit van kinderen uit MOE-landen, waarbij er vermoedens van uitbuiting in de criminaliteit waren. In wetenschappelijke, niet-gouvernementele organisatie (NGO)- en beleidsrapporten komen vaak dezelfde zaken terug die worden gebruikt ter illustratie³³. Bovendien valt op dat het overgrote deel van de rapporten uitbuiting in de criminaliteit overwegend associeert met Roemeense en Bulgaarse mobiele groepen, óf met mobiele of gesettelde gezinnen met een Roma-achtergrond,

³¹ Zie bijvoorbeeld de titel van het rapport *Trafficking for Forced Criminal Activities and Begging in Europe*, Anti-Slavery 2014

³² Het jaarverslag maakt onderscheid tussen mensenhandel voor uitbuiting in de seksindustrie, arbeid, bedelarij, criminaliteit en het afstaan van organen.

³³ Drie van de vijf hier genoemde zaken zijn ook terug te vinden in de negende rapportage van de Nationaal Rapporteur (2013) en de laatste zaak tevens in het rapport van Spapens et al (2014: 80). Kaandorp en Blaak (2013: 33) noemen een zaak van uitbuiting van twee Vietnamese kinderen in de hennepcultuur, die ook weer in het Anti-Slavery rapport (2014: 57) als voorbeeld wordt gebruikt.



terwijl uit andere rapporten blijkt dat signalen van uitbuiting van kinderen in de criminaliteit ook binnen andere groepen bestaan (zie bijvoorbeeld Verwijs et al. 2011).

Het is de vraag hoe we cijfers over dit fenomeen moeten interpreteren. Door het taboe op en de verborgenheid van kinderhandel bestaat een *'dark number'*. Het aantal gevallen van kinderhandel dat *niet* bekend is bij politie en andere instanties die meldingen bijhouden zorgt ervoor dat kwantificeren hooguit *'guesstimates'* oplevert.³⁴ Daar komt bij dat de specifieke vorm van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit sowieso onderbelicht is in studies over kinderhandel. Die gaan meestal over uitbuiting in de seksindustrie of over arbeidsuitbuiting. Over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland is op dit moment dus weinig bekend (vergelijk Kaandorp en Blaak 2013: 33).

Kijken we naar zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit die voor de rechter zijn geweest, dan vinden we vijf zaken: drie waarin kinderen werden aangezet tot het plegen van winkeldiefstal, één waarin kinderen werden aangezet tot het plegen van een inbraak en één waarin kinderen geld moesten ophalen voor een niet-bestaande sponsorloop (zie kader 2.4). Voor vier van de vijf veroordelingen geldt dat ze in het kader van het landelijk programma 'Aanpak Uitbuiting Roma-kinderen' tot stand zijn gekomen.

Kader 2.4: *Cases die voor de rechter zijn geweest van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.*

Bron: uitspraken.rechtspraak.nl³⁵

5 april 2013. Een meisje van 10 jaar loopt met een boodschappentrolley de Albert Heijn te Leersum binnen gevolgd door een man van 50 jaar, haar opa. Samen lopen ze door de Albert Heijn. Het meisje stopt boodschappen in de trolley. De man vraagt iets aan de kassa en onderwijl passeert het meisje met de boodschappentrolley de kassa en loopt naar buiten. De diefstal is echter gezien en er wordt aangifte gedaan. De man wordt door de rechtbank in Utrecht veroordeeld tot acht maanden gevangenisstraf waarvan vier maanden voorwaardelijk voor het uitbuiten van zijn tienjarige kleindochter. De rechtbank acht de man schuldig aan diefstal en mensenhandel.

13 september 2013. Op een Shell benzinestation rijdt een auto voor met twee mannen, een vrouw en een aantal kinderen (van verschillende leeftijden tussen 6-14 jaar) erin. De vrouw en kinderen gaan de winkel binnen en de vrouw rekent enkele kleine versnaperingen af. De dienstdoende bediende heeft het gevoel dat er spullen zijn weggenomen en op bewakingsbeelden blijkt later dat enkele kinderen, alsmede de vrouw zelf, verschillende spullen in een meegebrachte tas, broekzakken en in de kleding verstoppen en meenemen uit de winkel zonder te betalen. De vrouw blijkt afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk en de familie wordt in het politiedossier benoemd als 'travellers'. In deze zaak komt het tot een veroordeling wegens mensenhandel.

30 oktober 2013. Twee kinderen van 6 en 9 jaar plegen een winkeldiefstal in een supermarkt in Arnhem. Ze blijken te zijn ingezet door hun ouders, afkomstig uit Groot-Brittannië. De ouders wilden zelf van de diefstal van hun kinderen profiteren. De rechter oordeelde dat er misbruik is gemaakt van de kwetsbare afhankelijkheidspositie van de eigen kinderen. De ouders worden veroordeeld voor het medeplegen van diefstal en mensenhandel.

10 januari 2014. Twee jongens van 12 en 14 jaar worden opgepakt bij een inbraak in een woning in Wassenaar. Ze hebben een iPod en sieraden uit de woning gestolen, door aan de achterzijde van de woning een raam te forceren en naar binnen te klimmen. Een oplettende buurtbewoner ziet een auto met daarin een volwassene man rondjes rijden in de buurt en waarschuwt de politie. De jongens en de man worden ingerekend. De jongens blijken neven van de man. De man wordt veroordeeld voor diefstal en mensenhandel.

30 juni 2016. Een 35-jarige verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijftien maanden waarvan zes maanden voorwaardelijk voor mensenhandel. Zij heeft drie kinderen – waaronder twee van haar dochters – meermalen geld laten ophalen voor niet bestaande sponsorlopen. De verdachte heeft de kinderen doelbewust heeft aangezet tot het plegen van een strafbaar feit om er zelf (financieel) beter van te worden. De betreffende kinderen zijn alle drie minderjarig.

³⁴ Daarbij wordt vaak verondersteld dat die cijfers 'het topje van de ijsberg' zijn, maar aangezien we geen indicaties hebben van de omvang van de ijsberg (en geen schattingen hebben van het percentage kinderhandel dat we zien, in relatie tot de totale omvang) is dat een loze kreet, die de geverifieerde indruk wekt dat het om een omvangrijk fenomeen gaat.

³⁵ Op basis van een zoekactie via uitspraken.rechtspraak.nl (datum: 14 maart 2016). Gebruikte zoektermen: 'kinderhandel' (28 resultaten), kinderruitbuiting (0 resultaten).



2.4.2 Aard en omvang in Europa

Ook over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Europa zijn slechts beperkt data beschikbaar en die data zijn niet altijd wetenschappelijk gestaafd.³⁶ Gezien het gebrek aan informatie over het onderwerp beschrijven we de resultaten van deze studies hierna, ondanks de beperkingen van sommige van deze studies. Deze resultaten moeten echter met enig voorbehoud worden beschouwd.

Wat betreft de soorten uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit komen in Europese studies drie vormen het meest naar voren: (gedwongen) bedelen (inclusief straatverkoop), zakkenrollen en betrokkenheid in drugshandel (zie bijvoorbeeld Gjermeni et al. 2008; Rafferty 2013: 561; Siegel 2013; Anti-Slavery 2014; Vidra et al. 2015; Jovanović 2015). De kinderen die zich met bedelen en 'kleine criminaliteit' (zakkenrollen, diefstal, inbraken) bezighouden, zouden veelal afkomstig zijn uit Roemenië en Bulgarije (zie bijvoorbeeld Siegel 2013; Anti-Slavery 2014: 52; Lavaud-Legendre & Peyroux 2014: 107; De Witte & Pehlivan 2014; Spapens et al 2014: 26). Over de vraag of zij al dan niet overwegend Roma zijn, lopen de meningen uiteen: sommige auteurs bevestigen dat (bijvoorbeeld Anti-Slavery 2014: 7), terwijl andere auteurs nadrukkelijk Roma en Roemeense kinderen onderscheiden (Terrio 2008: 875) of benadrukken dat Roma mogelijk oververtegenwoordigd zijn in kinderhandel, maar dit daarom nog geen etnisch of cultureel 'Roma-probleem' is, maar veeleer een probleem dat is gerelateerd aan economische deprivatie (armoede). Een disproportioneel deel van de Roma bevindt zich in (sociaaleconomische, politieke et cetera) omstandigheden die als 'risicofactor' zijn aangemerkt door verschillende studies (in de volgende paragraaf meer hierover).

Samenvattend kunnen we stellen dat de focus zowel in Nederlands als in Europese studies sterk op MOE-landers ligt, en daarbinnen op mobiele, etnische Roma.³⁷ Tegelijkertijd komen in andere studies ook andere nationaliteiten en etniciteiten naar voren.³⁸ Rapporten geven soms concrete schattingen van de omvang van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, maar de hardheid van deze cijfers is gering; het betreft hier hooguit 'guesstimates'.

³⁶ Met name lobbyorganisaties en/of NGO's die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van het bestaan van kinderhandel als fenomeen en de bestrijding daarvan, hebben er belang bij de problematiek op een bepaalde wijze neer te zetten. De urgentie van de problematiek komt in dergelijke rapporten vooral tot uiting. Hierbij komen niet geverifieerde cijfers, emotionele beroepen op beleidsmakers en politici en het reproduceren van onbewezen stereotypen over kinderhandel veelvuldig voor.

³⁷ Wij merken daarbij op dat Roma in het publieke en politieke debat vaak als homogene groep worden gepresenteerd, maar dat binnen de Roma een grote heterogeniteit bestaat; verschillende groepen met tegenstrijdige normen en waarden worden op één hoop gegooid. Zij bestaan echter uit verschillende subgroepen (zoals Sinti, Manush, Lovara, Kalderashi, Gabor, Beash, Olah, Polska en Bergitka), met elk hun eigen migratiegeschiedenis, taal en culturele gewoonten.

³⁸ In het Verenigd Koninkrijk is uitbuiting van kinderen in de cannabisteelt de meest voorkomende vorm van kinderhandel; de slachtoffers zijn overwegend afkomstig uit Vietnam. Ook zijn minderjarigen betrokken in de productie en verkoop van illegale DVD's; hierin komen vooral Chinese verdachten naar voren (Anti-Slavery 2014: 26). In Frankrijk komen (naast Roemeense en Roma-kinderen, zie: Terrio 2008) jongens uit Noord-Afrikaanse landen als Algerije, Marokko en Tunesië in beeld (zie: Oude Breuil 2008; Mai 2011), die zich bezighouden met de verkoop van counterfeit en smokkelsigaretten, zakkenrollen en andere 'kleine criminaliteit' (EFUS 2009; Oude Breuil 2008 & 2010; Mai 2011: 1241). Volgens Mai bewegen deze groepen jongens zich ook naar andere Europese landen, zoals Spanje, Nederland (Amsterdam), Italië en Griekenland.



2.5 CONTEXT EN ACHTERGRONDFACTOREN VAN KINDERHANDEL³⁹

Kinderhandel wordt in de literatuur verklaard aan de hand van macro-, meso- en microfactoren. Als macro-factoren gelden bijvoorbeeld de wereldwijd groeiende sociaaleconomische ongelijkheid en toegenomen mobiliteit door het 'kleiner' worden van de wereld (zie bijvoorbeeld: Young 2007). Meer concreet wordt gewezen op ongelijkheid als gevolg van de neoliberale ideologie van de vrije markt. Die zou leiden tot '*an exploitative global service sector that relies heavily on trafficking of vulnerable children including migrant and unaccompanied minors (...)*' (Warria et al. 2015: 316). Migratie van minderjarigen (zonder ouders of verzorgers) is volgens verschillende wetenschappelijke studies onder deze omstandigheden in kwantitatief opzicht toegenomen (Whitehead & Hashim 2005; Mai 2011: 1239).

Het openstellen van (Europese) grenzen en de hindernissen die dat voor de rechtshandhaving met zich meebracht, worden tevens genoemd als factor van betekenis. Het wegvallen van de fysieke grenzen, alsmede de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 (die tevens een uitbreiding betekenden van de activiteiten van criminele organisaties in de toegetroden landen naar de rest van Europa) zorgden voor '*nieuwe vormen van grensoverschrijdende criminaliteit*' (Siegel 2013: 4 en 36; zie ook: Friman & Reich 2007)⁴⁰. Harvey et al. (2015: 497) wijzen op een expansie van informele, illegale markten in Europa en een vervaging van legale en illegale activiteiten. Op mesoniveau worden tevens regionale pushfactoren zoals politieke instabiliteit en structurele (machts)ongelijkheden als factoren benoemd (Hodge 2014: 2).

Ten slotte spelen op het microniveau van de familie en het individu meer persoonlijke motivaties, zoals de positie en leefomstandigheden van een kind in het gezin, een rol in kinderhandel (Bastia 2005; Huijsmans & Baker 2012). Dergelijke microfactoren zien we terug in studies die zich buigen over kwetsbaarheid van minderjarigen voor mensenhandel. In verschillende rapporten komt een lange lijst karakteristieken naar voren die bij slachtoffers van kinderhandel te herkennen zouden zijn (zie kader 2.5).

Een probleem van dergelijke lijsten is dat die in de praktijk vaak als risicofactoren worden geïnterpreteerd.⁴¹ Dat is onwenselijk. Ten eerste is een groot deel van de genoemde factoren gerelateerd aan een sociaaleconomisch gedepriveerde positie. Het gevaar van het onafhankelijk presenteren van zulke factoren als indicatoren van kwetsbaarheid voor kinderhandel is dat ze dan *an sich* als risicofactor worden beschouwd, terwijl ze dat feitelijk niet zijn. Zo wil bijvoorbeeld het aantreffen van slachtofferschap van kindermishandeling onder de groep slachtoffers van kinderhandel niet zeggen dat mishandelde kinderen een grotere kans hebben om slachtoffer van kinderhandel te worden. Het gevaar van misinterpretatie van een dergelijke lijst ligt snel op de loer. Ten tweede kan zo'n lijst bij onzorgvuldig gebruik een stigmatiserende werking hebben en tegelijkertijd de blik vertroebelen ten aanzien van de gevaren van slachtofferschap voor kinderen die niet in dit profiel passen.

³⁹ Delen van deze paragraaf zijn gebaseerd op een eerdere publicatie van één van de auteurs van onderhavig rapport (zie: EFUS 2009, Chapter 1, pp.21-36); deze tekstdelen zijn geactualiseerd, aangevuld en toegespitst op de voor dit onderzoek relevante onderwerpen.

⁴⁰ Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en, later, Joegoslavië hadden geleid tot machtsvacuïms die georganiseerde misdaadgroepen wind in de zeilen blies; het slechten van de grenzen in Europa maakte nu dat die groepen ook in andere Europese landen steviger voet aan de grond kregen.

⁴¹ In bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk is een lijst van signalen (of indicatoren) van kinderhandel in omloop. Die hebben grote betekenis voor het alert worden op mogelijke signalen van kinderhandel, maar kennen vergelijkbare bezwaren, namelijk het te zeer bezien van een indicator als een 'voorspeller' van kinderhandel. Ook loste in de UK zo'n lijst het probleem van het gebrekkig signaleren van kinderhandel volgens Rigby (2011: 333) niet op. De indicatoren waren volgens professionals te weinig specifiek. Gebaseerd op de kritische noties en ervaringen van onjuist gebruik van de lijsten in bovengenoemde studies, is het vanuit wetenschappelijk perspectief niet aan te bevelen zo een lijst te hanteren inzake kinderhandel. Later in dit rapport pleiten wij in dat kader voor het in kaart brengen van aspecten van het *fenomeen* en niet van profielen van *personen* (zie hoofdstuk 8).

**Kader 2.5: Opsomming van in literatuur⁴² genoemde karakteristieken van slachtoffers van kinderhandel**

- Lage sociaal-economische status, ofwel: grote armoede;
- 'Sociaal-culturele omgeving' of 'criminele levensstijl': criminele leefomgeving waarbij bepaalde (groepen) bewoners andere groepen uitbuiten of in aanraking komen met jeugdbendes die kleine criminaliteit plegen;
- Het wonen in gesegregeerde wijken (ghettos of bidonvilles) of dorpen of het wonen in een ruraal gebied;
- Jeugdtrauma's;
- Rol ouders: <ul style="list-style-type: none">o Kindermishandeling (fysiek, emotioneel of seksueel);o Verwaarlozing door ouders/ verzorgers;o Alcohol of drugsgebruik ouders;o Ouders/ familieleden in de gevangenis;o Psychische problematiek of ziekte ouders;o Ouders wegens arbeidsmigratie in het buitenland; kind overgelaten aan de zorg van familieleden of voogdij-instellingen;o Werkloosheid ouders;
- Drugsgebruik van de minderjarige zelf;
- Behoren tot een etnische minderheid;
- Laag opleidingsniveau kind of diens ouders;
- Handicap kind;
- Op straat leven of in instellingen voor jeugdzorg.

2.6 DEELCONCLUSIES

Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is een vorm van kinderhandel; kinderhandel betreft preciezer gezegd mensenhandel ten aanzien van minderjarigen. Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is juridisch niet precies omschreven. Wel bestaan er gangbare veronderstellingen over wat kinderhandel zou behelzen. Wetenschappers waarschuwen er bij die veronderstellingen voor dat *agency* van minderjarigen over het hoofd wordt gezien en zien het gevaar van een ethnocentristische opvatting over uitbuiting, opvoeding en de ideale kindertijd – die opvatting kan de dialoog tussen slachtoffer en hulpverlener in de weg zitten.

Over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland is nog maar weinig bekend. CoMensha rapporteert wel cijfers (acht gevallen in 2014). Ook kennen we in Nederland vijf zaken⁴³ waarin het kwam tot een veroordeling voor mensenhandel vanwege uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Op basis van het gerapporteerde bestaan van 'softe' signalen, die niet wetenschappelijk zijn geverifieerd (zie ook hoofdstuk 4), en het bekende '*dark number*' in deze vorm van criminaliteit (alsmede de ondersignalering van kinderhandel, volgens de literatuur, zie hoofdstuk 4), kunnen we ervan uitgaan dat er méér zaken zijn dan officieel bekend. Hoe groot het aantal is, kunnen we op basis van bestaande rapporten en eigen onderzoek echter niet zeggen. We kunnen hooguit spreken van '*guesstimates*'.

De bestudeerde rapporten (zie referenties in paragraaf 2.4.2) noemen de volgende vormen van uitbuiting in de criminaliteit: bedelen, zakkenrollen, winkeldiefstal, woninginbraak, pinpasfraude en druggerelateerde delicten (hennep knippen, drugsmokkel). Hoewel er signalen zijn dat deze vormen voorkomen onder verschillende etnische groepen, kent het Nederlandse (en Europese) discours een sterke focus op slachtoffers (en daders) uit de Balkan (vooral Roemenië en Bulgarije) en op Roma. Die focus impliceert een eenzijdige nadruk op sociaaleconomisch

⁴² Voor dit overzicht zijn de volgende rapporten en literatuur gebruikt: Gjermeni et al. 2008; Rafferty 2013; Siegel 2013; Lavaud-Legendre & Peyroux 2014 Vidra et al. 2015.

⁴³ Per zaak kan het overigens gaan om meerdere slachtoffers, zoals ook te zien is in kader 2.4.



gedepriiveerde groepen. Het risico hiervan is dat blinde vlekken bestaan, waardoor andere groepen buiten beeld blijven.





3 Overzicht betrokken partijen

3.1 INTRODUCTIE

In dit overgangshoofdstuk, van de theorie en achtergronden naar de empirische bevindingen in dit onderzoek, geven we een overzicht van de betrokken (kern)partijen bij de signalering en aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Het betreft een scala aan organisaties binnen zowel de veiligheids- als de zorgketen. Deze partijen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid, maar werken ook samen voor een passende aanpak ten aanzien van zowel daders als slachtoffers.

In dit hoofdstuk starten we met een korte beschrijving van de kernpartijen die in Nederland een rol hebben bij de signalering en aanpak. Deze lijst van partijen is niet compleet, maar toont in elk geval de kernspelers die we in dit onderzoek belichten (paragraaf 3.1). Vervolgens laten we aan de hand van drie stroomschema's zien hoe deze partijen doorgaans met elkaar te maken hebben. Deze stroomschema's zijn een analytische versimpeling van de werkelijkheid. In de praktijk zijn ook andere 'routes' mogelijk, waarbij weer andere partijen betrokken kunnen worden. De schema's laten zien op welke momenten in het proces partijen betrokken zijn; zij dienen als achtergrond voor onze bevindingen in de empirische hoofdstukken (hoofdstuk 4 tot en met 7). We zullen in onze bevindingen geregeld terugverwijzen naar (onderdelen uit) de stroomschema's.

3.2 BESCHRIJVING BETROKKEN PARTIJEN

In deze paragraaf sommen we de verschillende betrokken partijen op en geven we een beschrijving van hun rol in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. We starten met alle partijen die achtereenvolgens aan bod komen in het daarop volgende stroomschema in paragraaf 3.3. Daarna beschrijven we de organisaties die (aanvullend) aan bod komen in de stroomschema's in paragraaf 3.4 en 3.5.

Politie

De politie is op verschillende manieren en vanuit verschillende onderdelen van de politieorganisatie betrokken bij de signalering en aanpak van minderjarigen in de criminaliteit. Allereerst zijn basisteams bij de politie betrokken. Deze teams werken voor (delen van) gemeenten en voeren de kerntaken van politiebasiszorg uit.⁴⁴ In het algemeen fungeren politieagenten in basisteams vaak als eerste contact voor burgers. In het geval van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is het dus goed mogelijk dat een agent uit het basisteam de eerste contacten heeft met een mogelijk slachtoffer, vanwege het plegen van een delict door de betreffende minderjarige.

Signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit gelden als een vorm van mensenhandel; mensenhandelzaken zijn belegd bij de Afdeling Vreemdelingenzaken, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) binnen de politie. Deze afdeling is een samenvoeging van de vroegere

⁴⁴ Te weten: zorgen voor veiligheid; criminaliteit voorkomen en bestrijden; bewaken van de openbare orde; het opsporen van strafbare feiten, het verlenen van hulp bij nood en het uitvoeren van politietaken voor justitie. Bron: www.politie.nl, geraadpleegd op [datum toevoegen].



vreemdelingenpolitie en regionale researchteams mensenhandel. Binnen de AVIM werken gespecialiseerde mensenhandel rechercheurs die het opsporingsonderzoek uitvoeren in zaken waarin sprake is/lijkt van mensenhandel. Zij kunnen dus ook worden ingezet bij het opsporen van dader van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

De politie is verder één van de vertegenwoordigde partijen op ZSM – waar we later in deze paragraaf verder op in gaan.

Ten slotte is, vanwege de aard van de problematiek, geregeld ook internationale samenwerking nodig, bijvoorbeeld bij het opsporen van daders. Daarvoor kan de politie gebruik maken van een ‘*joint investigation team*’ (JIT). Een JIT betreft een intensieve politionele samenwerking tussen twee of meer EU-landen gedurende de periode van een specifiek internationaal onderzoek. Internationale samenwerking gebeurt ook via Europol, het samenwerkingsverband van de politiediensten van de Europese Unie.⁴⁵

Openbaar Ministerie (OM)

De politie neemt dus het opsporingswerk voor haar rekening. De eindverantwoordelijkheid voor die opsporing ligt bij het OM. De officier van justitie bij het OM heeft het gezag over de onderzoeken van de politie. Zodra de officier van justitie de rechter in een strafzaak betreft, spreken we van vervolging.⁴⁶ Net als bij de politie is hier ook een onderscheid te maken tussen verschillende typen medewerkers van het OM die bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit betrokken kunnen zijn. Allereerst gaat het om officieren van justitie die diensten draaien bij ZSM (waarover zo meteen meer). Officieren van justitie kunnen bij ZSM in aanraking kunnen komen met minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit. Ten tweede kunnen gespecialiseerde mensenhandel-officieren betrokken zijn bij de aanpak, als het gaat om opsporingsonderzoek en vervolging van de dader van mensenhandel.

Raad voor de Kinderbescherming

Een derde kernpartij is de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming geeft de rechter advies over de ontwikkeling van minderjarigen in straf- of civiele zaken. Inzake uitbuiting van minderjarigen in criminaliteit doet de Raad onderzoek naar de ontwikkeling van (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit en vraagt zo nodig een maatregel aan bij de kinderrechter (zoals een onder toezichtstelling of voogdij). Zij verwijst minderjarigen, met tussenkomst van de rechter, zo nodig dus door naar voogdijinstellingen en andere hulpverlenende organisaties. De Raad voor de Kinderbescherming is, net als de politie en het OM, één van de partijen die bij ZSM aan tafel zit.

ZSM

ZSM staat voor ‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’. Binnen de ZSM-werkwijze werken het Openbaar Ministerie (OM) en politie, in samenwerking met hun ketenpartners (Reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming) aan het versneld (kunnen) afhandelen van strafzaken van veelvoorkomende criminaliteit tegen aangehouden en ontboden verdachten (Simon Thomas et al. 2016: 20-21). Op deze plek worden ook zaken van minderjarigen behandeld die worden verdacht van een klein delict; in die gevallen bestaat de mogelijkheid dat het gaat om een slachtoffer van uitbuiting in de criminaliteit. De officier van justitie bij ZSM kan bepalen of een zaak wordt geseponeerd, wordt afgedaan via een Taakstraf Openbaar Ministerie (TOM-zitting), een zaak alsnog naar de

⁴⁵ Dit onderzoek richt zich op uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Hoewel we JITs en Europol wel noemen in hoofdstuk 7 (over samenwerking), gaan we hier niet diepgaand op in. Onze bevindingen op dit terrein komen van respondenten die in Nederlandse organisaties werken.

⁴⁶ Bron: <https://www.om.nl/organisatie/officier-justitie/>



rechter moet of – bij het herkennen van signalen van uitbuiting – doorgeleid moet worden naar gespecialiseerde mensenhandel rechercheurs en –officieren. ZSM vormt zo een belangrijk signaleringspunt voor uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. We komen hier later in dit rapport op terug (onder andere in paragraaf 7.4.2).

Veiligheidshuis

Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de veiligheidsketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. In de veiligheidshuizen participeren onder andere gemeenten, politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, reclasseringsorganisaties en welzijnsorganisaties.⁴⁷ In het kader van de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit kunnen veiligheidshuizen te maken krijgen met mogelijke slachtoffers van dergelijke uitbuiting, die bijvoorbeeld als veelplegers in het samenwerkingsverband worden besproken. Net als ZSM kan het veiligheidshuis dus een vindplaats zijn voor signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

Rechterlijke macht

De rechterlijke macht is op drie manieren betrokken bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Allereerst is de rechter betrokken bij het wel of niet veroordelen van een (mogelijke) uitbuitter. In de tweede plaats kan een rechter te maken krijgen met 12- tot 16-jarigen die voor de rechter verschijnen voor het plegen van een delict, maar die dit delict mogelijk hebben begaan in een uitbuitingssituatie. In die gevallen hebben verschillende partijen die eerder bij de minderjarige betrokken waren (zoals politie, OM en/of ZSM) geen uitbuiting gesignaleerd of hebben zij hieraan niet de consequentie gekoppeld dat deze minderjarige vanuit die situatie niet strafrechtelijk vervolgd hoeft te worden (non-punishment, hier gaan we onder andere in paragraaf 4.3 verder op in). Ten derde is de kinderrechter bij de aanpak betrokken, bij het opleggen van civiele maatregelen bij (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit. In die gevallen beslist de rechter bijvoorbeeld over het wel of niet bekrachtigen van Voorlopige Voogdij (die de Raad voor de Kinderbescherming in een acute situatie heeft opgelegd) of het verlengen van voogdijmaatregelen.

Veilig Thuis

Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Bij de regionale organisaties van Veilig Thuis kunnen slachtoffers, daders en omstanders terecht voor hulp en advies. De organisatie geeft advies en biedt ondersteuning, ook aan professionals. Zij zoekt zo nodig naar de juiste hulpverlening.⁴⁸ Veilig Thuis is van belang bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, omdat politieprofessionals hier een zorgmelding kunnen maken als zij zorgen hebben over een minderjarige. Bovendien zouden ook andere partijen, zoals bezorgde burens, zorgen over mogelijke uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit kunnen melden bij Veilig Thuis.

Sociaal Team

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg. Zij werken met sociale teams, ook wel wijkteams of buurtteams genoemd. In deze teams werken professionals op het gebied van onder meer jeugdzorg en opvoeding van kinderen. Zij ondersteunen gezinnen op basis van vrijwilligheid van het gezin, wat betekent dat deze hulpverlening niet door een rechter

⁴⁷ Bron: http://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond#.V-D_M_196M8

⁴⁸ Bron: <http://www.vooreenveiligthuis.nl/veilig-thuis>



verplicht is gesteld. Professionals binnen de sociaal teams kunnen hulp verlenen of doorverwijzen bij signalen van (mogelijke) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

Gecertificeerde Instelling (GI)

Een GI is een instelling die een maatregel van kindbescherming (zoals voogdij) of jeugdreclassering mag uitvoeren. Omdat dergelijke maatregelen diep ingrijpen in het persoonlijk leven van een minderjarige (en zijn/haar gezin), krijgen dergelijke organisaties vooraf een kwaliteitstoets, in de vorm van certificering. In de Jeugdwet is opgenomen dat instellingen die een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoeren, gecertificeerd moeten zijn.⁴⁹ Deze organisaties zijn bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit betrokken op het moment dat bij potentiële slachtoffers onduidelijk is wie de ouders/gezagsdragers zijn (een zogenaamd gezagsvacuüm) of al er serieuze zorgen zijn over de (gezins)situatie van de minderjarige. Slachtoffers krijgen dan een voogd vanuit een GI.

Opvanginstelling

Opvanginstellingen zijn betrokken op het moment dat minderjarige (potentiële) slachtoffers niet thuis kunnen wonen of onduidelijk is waar zij wonen. De minderjarigen krijgen dan een plaats in een opvanginstelling voor jeugdzorg. Deze opvang kan zowel een open als een gesloten karakter hebben.

Ten slotte kunnen ook andere partijen een rol hebben in de signalering, zoals leerplichtambtenaren of burgers (zie ook paragraaf 3.5).

Na deze inleiding van de kernpartijen in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland, tonen we in de volgende paragrafen – aan de hand van drie stroomschema's – hoe die partijen in de aanpak met elkaar te maken hebben.

Het eerste stroomschema heeft twee functies: (1) het tonen van plekken/momenten waarop signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit mogelijk is en (2) het tonen van de stappen richting de vervolging van de dader. Het schema start bij het betrappen van een potentieel slachtoffer van uitbuiting door de politie tijdens of onmiddellijk na het plegen van een delict (paragraaf 3.3).

Het tweede stroomschema, in paragraaf 3.4, vormt een aanvulling op stroomschema 3.3. Dit schema start op het punt waar signalering van mogelijke uitbuiting van een minderjarige in de criminaliteit reeds heeft plaatsgevonden. Het toont met name de stappen die professionals nemen rond de zorg voor het slachtoffer.

Het derde stroomschema is eveneens een aanvulling op stroomschema 3.3. Dit schema toont andere startpunten voor signalering, waarbij niet de politie, maar andere partijen eerste signalen oppikken (paragraaf 3.5).

3.3 STROOMSCHEMA: SIGNALERING EN VERVOLGING VAN DE DADER

Figuur 3.3 is een vereenvoudigde weergave van het proces van signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit en de vervolging van de potentiële uitbuiters. Het schema toont cruciale punten voor signalering met een asterisk (*); bij het doorlopen van het schema blijkt signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit op een aantal punten mogelijk:

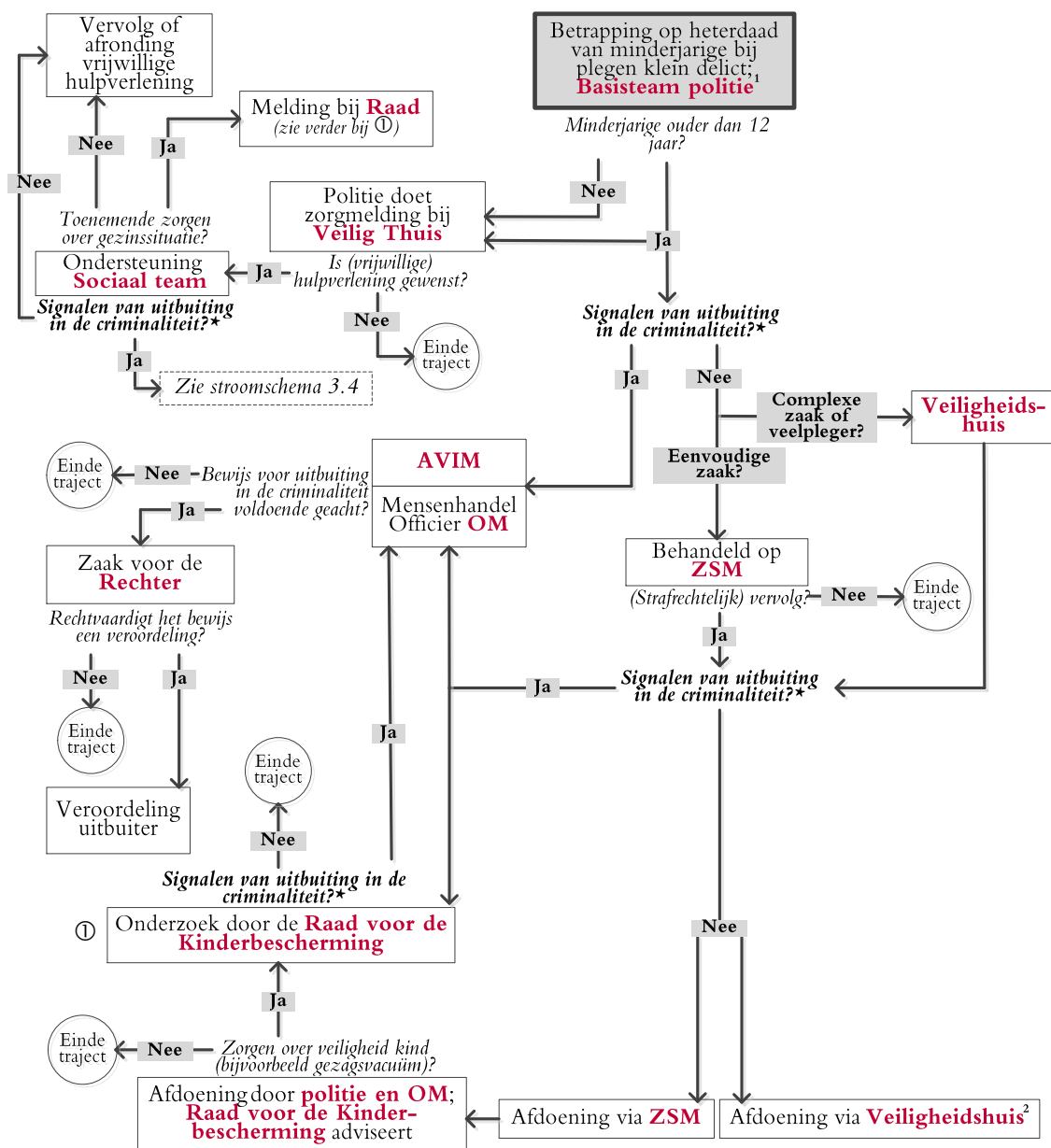
⁴⁹ Bron: <https://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/ondersteuning/veelgestelde-vragen/gecertificeerde-instellingen>



- Allereerst direct bij aanhouding van een minderjarige door de politieagent uit het basisteam (grijze startpunt in stroomschema 3.3).
- Als de betrokken agent uit het basisteam dergelijke signalen niet oppakt, dan kan signalering vervolgens alsnog plaatsvinden in ketenoverleggen waar de zaak terecht komt, zoals ZSM, het Veiligheidshuis (enkel bij jongeren van 12 jaar en ouder) of het sociaal team (ook bij jongeren jonger dan 12 jaar).
- Als partijen bij ZSM of in het Veiligheidshuis de signalen ook niet oppakken, dan geldt voor minderjarigen van 12 jaar en ouder (12-plussers) dat signalering alsnog kan plaatsvinden bij verdere betrokkenheid door de Raad voor de Kinderbescherming. Dat kan echter alleen als de Raad voor de Kinderbescherming een vervolgroel krijgt, vanwege zorgen over de veiligheid of het welzijn van de minderjarige. In dat geval volgt een raadsonderzoek, waaruit signalen van uitbuiting naar voren kunnen komen.

Figuur 3.3 laat dus verschillende mogelijkheden voor signalering bij verschillende betrokken organisaties zien – die uiteindelijk kunnen leiden tot de veroordeling van de uitbuiters. In het stroomschema valt op dat er voor 12-plussers meer signaleringspunten bestaan dan voor 12-minners. Als we het stroomschema doorlopen, dan is signalering van uitbuiting in de criminaliteit bij 12-plussers mogelijk door (1) het basisteam van de politie, (2) bij ZSM of het Veiligheidshuis, (3) de Raad voor de Kinderbescherming in geval van algemene zorgen over de veiligheid en het welzijn van de minderjarige en (4) bij het sociaal team dat ingezet kan worden ná een zorgmelding door de politie bij Veilig Thuis.

Kinderen die jonger zijn dan 12 jaar (12-minners) kunnen niet strafrechtelijk vervolgd worden. Voor deze groep geldt daarom een andere route door het schema, met minder mogelijkheden voor signalering. Bij 12-minners kan gesignaleerd worden door (1) het basisteam van de politie, (2) het sociaal team dat ingezet kan worden *ná* een zorgmelding door de politie bij Veilig Thuis, en (3) de Raad voor de Kinderbescherming *als* vanuit het sociaal team zorgen bestaan over uitbuiting en/of bredere zorgen over veiligheid en welzijn van het kind. Voor 12-minners geldt dat zorgpartijen daarmee een grotere rol hebben in de signalering.



Figuur 3.3 Stroomschema signalering en vervolging van de dader

Noten bij figuur 3.3

¹ Een aanhouding kan ook starten bij de KMar, bijvoorbeeld als het drugssmokkel betreft. In dat geval start het Schipholprotocol, waarbij de KMar, Raad voor de Kinderbescherming en Nidos samen interveniëren. Signalen van uitbuiting kunnen dan eveneens direct worden doorgespeeld naar AVIM/OM, of via de Raad voor de Kinderbescherming of ZSM, zoals in bovenstaand schema is uitgewerkt.

² Wij hebben weinig indicaties dat zaken van uitbuiting in de criminaliteit als zodanig worden besproken in het veiligheidshuis. We werken het vervolg na het Veiligheidshuis hier niet verder uit.

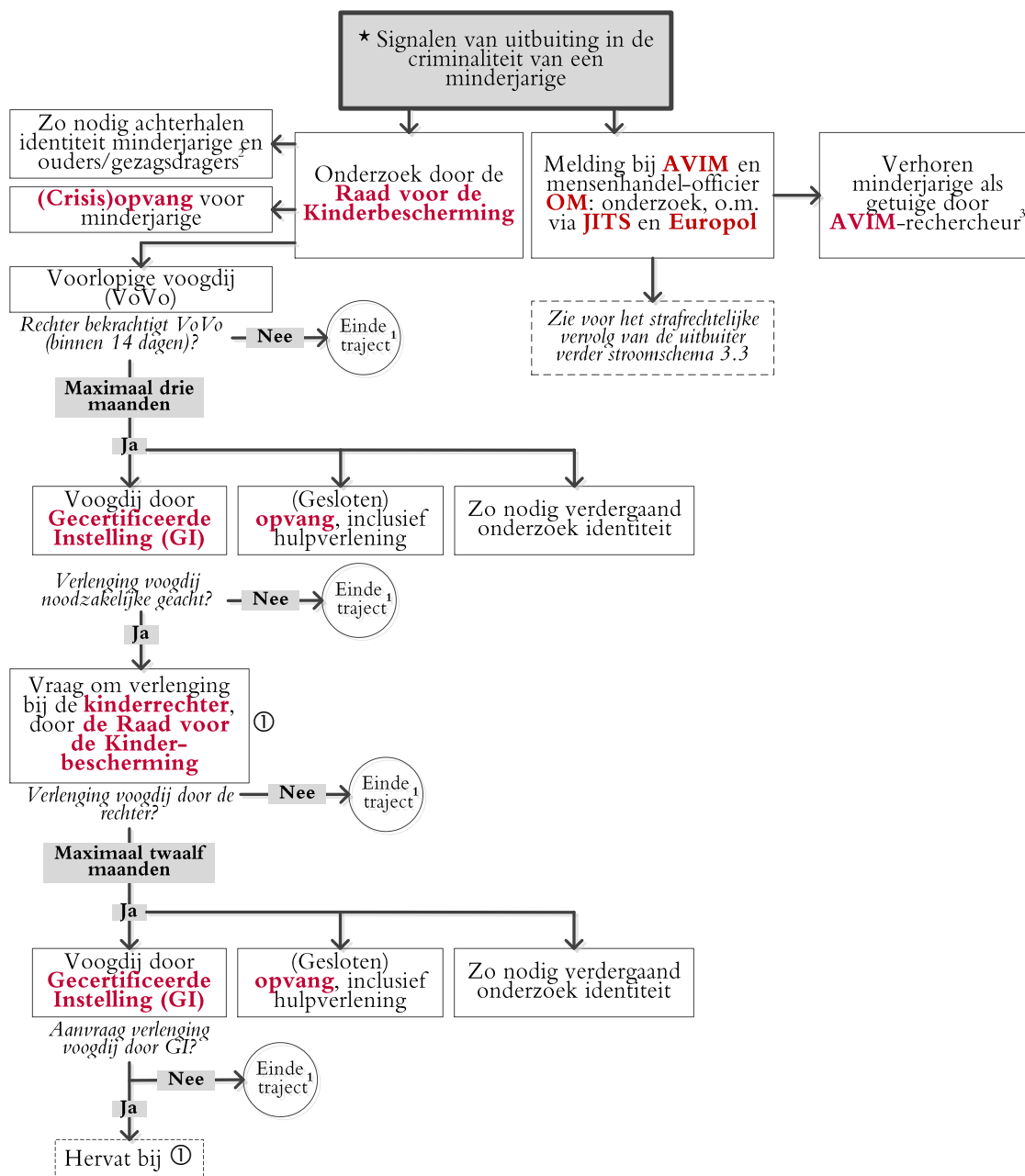
³ Het traject stopt hier wat betreft uitbuiting in de criminaliteit; vervolging anderszins kan nog wel plaatsvinden.

⁴ Het traject in termen van een mogelijke zaak van uitbuiting in de criminaliteit stopt. De Raad kan hier nog wel vervolgstappen nemen die – los van vermoedens van uitbuiting – passend zijn voor de bescherming van de minderjarige.



3.4 STROOMSCHEMA: CIVIEL TRAJECT SLACHTOFFER

Figuur 3.4 toont – in aanvulling op voorgaand stroomschema in paragraaf 3.3 – wat doorgaans de stappen zijn rond de minderjarige als professionals vermoedens van uitbuiting in de criminaliteit hebben. Het schema richt zich op vervolgstappen rond het mogelijke slachtoffer.



Figuur 3.4 Stroomschema civiel traject slachtoffer

Noten bij figuur 3.4

¹ Minderjarige naar ouder/gezagsdrager

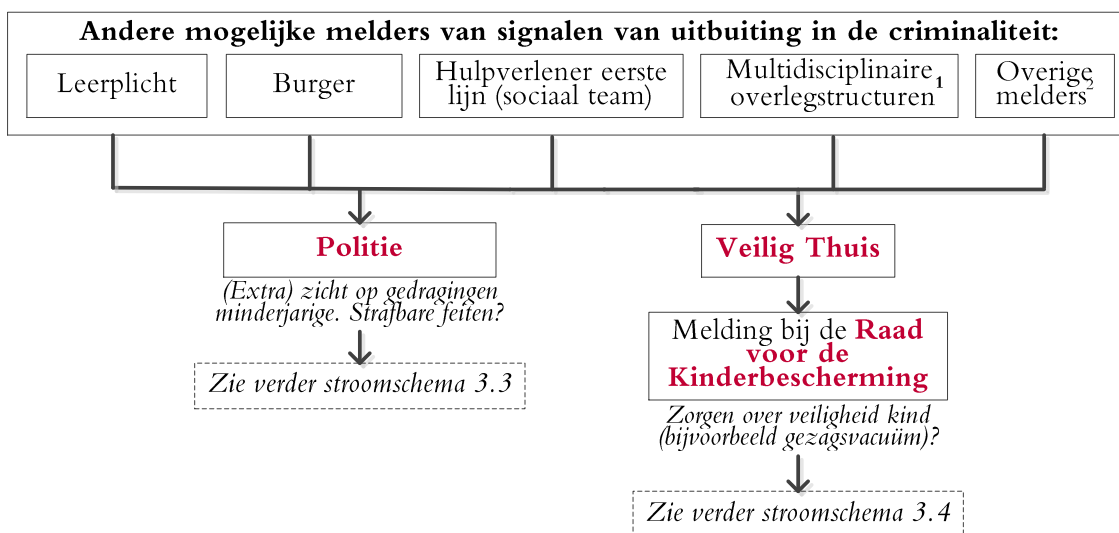
² Dit gebeurt onder meer via de politie, ambassades en/of de Centrale autoriteit Internationale Kindaangelegenheden (Ca). De Ca is de instantie die verdragen uitvoert op het gebied van kinderontvoering, adoptie en kindbescherming.

³ Bij internationale vormen van mensenhandel kunnen minderjarigen via de B8/3 regeling bescherming vragen als slachtoffer van mensenhandel. Voorwaarde voor die bescherming is wel dat zij meewerken aan het onderzoek door politie/OM naar de dader(s).



3.5 STROOMSCHEMA: ALTERNATIEVE STARTPUNTEN

Figuur 3.5 toont ten slotte het mogelijke procesverloop als andere partijen dan de politie signalen als eerste (kunnen) oppikken. Het gaat dan bijvoorbeeld om hulpverleners die in een gezin werken of om Leerplichtambtenaren die vermoeden dat spijbelende kinderen criminele activiteiten ontplooiën. Deze partijen kunnen signalen van uitbuiting melden bij de politie en/of Veilig Thuis. Figuur 3.5 geeft dit vereenvoudigd weer, met enkele voorbeelden van andere melders.



Figuur 3.5 Stroomschema alternatieve startpunten van signalering

Noten bij figuur 3.5

¹ Hiermee doelen we op specifieke, lokale/regionale overleggen, m.n. rond mensenhandel. Een voorbeeld is de Zorgtafel Prostitutie Mensenhandel in Rotterdam.

² Hiermee doelen we op andere dan genoemde melders en geven we aan dat de lijst van mogelijke melders in dit schema niet compleet is.

Voorgaande (vereenvoudigde) stroomschema's van de kernpartijen bij de signalering en aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland tonen de achtergrond en complexiteit van de samenwerking rond de problematiek. Zij fungeren daarmee als behulpzame basis voor het verdere rapport. Met name in hoofdstuk 7 (over samenwerking tussen betrokken organisaties) verwijzen we geregeld naar deze schema's.



4 Signalering en 'framing'

4.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk gaan we in op de signalering en 'framing' van gevallen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. We beschrijven in welke mate professionals potentiële gevallen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit signaleren. Dit heeft veel te maken, zullen we zien, met hun denkkader (of *frame*, Goffman 1974; Entman 1993) over kinderhandel. Frames zijn zogenaamde interpretatieschema's die we gebruiken om de wereld om ons heen, mensen en gebeurtenissen daarbinnen, snel te structureren en te interpreteren. Frames worden niet willens en wetens geconstrueerd, maar grotendeels onbewust overgenomen uit de communicatie en interactie met anderen. Ze zijn dan ook geen directe weergave van de werkelijkheid maar een (gekleurde) selectie daarvan, en ze geven weer wat er voor ons echt toe doet (zie ook: Gitlin 1980: 6). We analyseren niet alleen hoe zulke denkkaders signalering van kinderhandel door professionals beïnvloeden, maar bekijken tevens hoe professionals op grond ervan (mogelijke) signalen van kinderhandel duiden.

Over de signalering en 'framing' van kinderhandel is in internationale, wetenschappelijke studies veel bekend. Dit zetten we uiteen in paragraaf 4.2. De conclusies relateren we aan de bevindingen in dit onderzoek uit de case studies en ons onderzoek in vier gemeenten. In paragraaf 4.3 reconstrueren we – op grond van de bestudering van vijf concrete gevallen – of en hoe professionals signalen van uitbuiting oppakken. Daartoe dienden dossieranalyses (bij politie en Raad voor de Kinderbescherming) en gesprekken met verschillende betrokken professionals en/of betrokken slachtoffers (of omstanders) als uitgangspunt.⁵⁰ Vervolgens gaan we (in paragraaf 4.4) in op de wijze waarop professionals uit de bestudeerde gemeenten het fenomeen uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit signaleren en die signalen duiden. Hier waren diepte-interviews met professionals van uiteenlopende betrokken organisaties onze bron van data, waar mogelijk aangevuld met lokale documentatie en data verkregen uit observaties. We integreren deze bevindingen in de deelconclusies aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 4.5).

4.2 LITERATUUR OVER SIGNALERING EN 'FRAMING'

Uit internationale wetenschappelijke literatuur komt één zaak onomstotelijk naar voren: professionals herkennen slachtoffers van kinderhandel vaak niet als zodanig (zie bijvoorbeeld: Pearce 2011: 5; Bradley & Cockbain 2014; Hodge 2014: 3; Warria, Nel & Triegaardt 2014: 539 en 2015: 319). Dit geldt ook voor Nederland, met name als uitbuiting *niet* seksueel van aard is (Van der Meij & Van der Leun 2010: 75). Deze moeizame herkenning heeft enerzijds te maken met de kennis van professionals over het fenomeen en de juridische definities, alsmede het kunnen toepassen van die kennis en de erkenning van het fenomeen (paragraaf 4.2.1). Daarmee raken we al aan de invloed die 'framing' van kinderhandel door professionals heeft op de signalering ervan (paragraaf 4.2.2). Met andere woorden: het uitgaan van een bepaald denkkader ten aanzien van slachtoffers kan ervoor zorgen dat minderjarigen die niet aan dat beeld voldoen, niet als slachtoffer worden (h)erkend. Ten slotte zijn er meer praktische obstakels die het contact

⁵⁰ Het gebruik van meerdere bronnen en methoden in iedere casus draagt bij aan de validiteit van de case studies; immers: de bevindingen vanuit de ene methode kunnen worden geverifieerd met de andere methode.



met minderjarigen dusdanig beïnvloeden dat signalering bemoeilijkt wordt; professionals hebben tijd nodig om een vertrouwensband op te bouwen en om voldoende informatie te verzamelen. Is die er niet, dan wordt signalering een stuk lastiger.

4.2.1 Gebrek aan kennis, begrip en erkenning van kinderhandel

Onder professionals varieert volgens internationale literatuur de kennis over kinderhandel (Pearce 2011: 5; Rigby 2011: 329). Dit heeft te maken met het gebrek aan een heldere en onder professionals gedeelde definitie. Het valt te verwachten dat deze observatie ook in Nederland geldt, gezien de in hoofdstuk 2 vastgestelde beperkte juridische uitwerking van het begrip uitbuiting (in het bijzonder in het geval van minderjarigen, en inzake uitbuiting in de criminaliteit).

Eerstelijns professionals in bovengenoemde studies waren niet goed op de hoogte van het mogen ontbreken van dwang en onvrijwilligheid in het kwalificeren van een zaak als kinderhandel. Zo menen sommige hulpverleners dat er enkel sprake kan zijn van kinderhandel als het kind *tegen zijn wil* is gerekruteerd, getransporteerd of ondergebracht (met het doel van uitbuiting); zij besteden dus méér aandacht (dan voortvloeit uit juridische definities) aan het eigen beslissend en handelend vermogen (*agency*) van minderjarigen.

Hoewel het erkennen van *agency* en aandacht besteden aan het perspectief van de minderjarige zelf in de meeste studies als positief wordt gezien (zie ook paragraaf 2.3), kan er ook een negatieve kant aan zitten. Zo beschrijft Pearce (2011: 6-7) een *culture of disbelief* onder hulpverleners in haar studie, die omstandigheden van uitbuiting niet altijd erkenden. Die ‘cultuur van ongeloof’ werd ingegeven door (onder meer) vooroordelen over mobiele jongeren en het niet kunnen omgaan met eigen gevoelens van wanhoop over het verhaal van het kind. Hierdoor ontstaat een *wall of silence* tussen het kind en de hulpverlener, die de hulpverlener belet kinderhandel te zien.

Een andere moeilijkheid in het (h)erkennen van uitbuiting, die lijkt terug te voeren op een beperkt begrip van de juridische definitie, dan wel problemen in de toepassing daarvan op een concrete situatie, vloeit voort uit de vaststelling dat die uitbuiting zich geregeld binnen de familie afspeelt. Professionals in verschillende studies geven aan het lastig te vinden om in dergelijke gevallen het label ‘uitbuiting’ toe te passen (Oude Breuil 2008; Pearce 2011; Domoney et al. 2015; Warria et al. 2015). Zo wekt een kind in het gezelschap van diens ouders überhaupt minder snel argwaan van eerstelijns professionals, dan een kind dat door ‘vreemden’ wordt begeleid (Warria et al. 2015: 324-325)⁵¹. Wanneer de uitbuiting van het kind als een overlevingsstrategie van het gezin geldt, in plaats van als commerciële uitbuiting, worstelen hulpverleners met het label kinderhandel (Warria et al. 2015). Het verdiende geld komt immers het gezinsinkomen ten goede en zou dus indirect ook doorsijpelen naar het kind zélf. Juridische bepalingen ten aanzien van mensenhandel (en de specifieke bepalingen daarbinnen over minderjarigen) zeggen niets over mogelijke familieverhoudingen; uitbuiting door vader of moeder zou dus in principe niet anders hoeven te worden beoordeeld dan uitbuiting door een (niet-familiale) derde.

Eerstelijns professionals zijn overigens niet de enigen die moeite hebben met het juridische label ‘kinderhandel’ als het uitbuiting van minderjarigen in gezinsverband betreft via

⁵¹ Daaraan ligt ook de (Westerse) veronderstelling ten grondslag dat een kind in principe ‘thuis’ en binnen de familie het meest veilig is – een veronderstelling die in de praktijk vaak niet opgaat (denk aan een fenomeen als huiselijk geweld).



‘overlevingscriminaliteit’. Ook binnen academische studies is dit onderwerp van debat. Verschillende auteurs werpen de vraag op of het ‘kinderhandel’ kader wel zo geschikt is om zulke omstandigheden te benaderen (zie bijvoorbeeld Bastia 2005; O’Connell Davidson 2011). Deze wetenschappers menen dat dit een vorm van criminalisering van armoede is, waarbij structurele oorzaken worden genegeerd; dit leidt volgens deze auteurs tot *‘blaming the victim’*.

4.2.2 Het ‘ideale slachtoffer’

De hierboven besproken cultuur van ongeloof kent een specifieke manifestatie in de overtuiging van sommige professionals dat migrerende jongeren willen profiteren van het welzijnssysteem in een land (zie bijvoorbeeld Terrio 2008; Nagy & Oude Breuil 2015; Pearce 2011: 7-8). Het gaat hier om jongeren die als overlast voor de samenleving worden ervaren en die volgens professionals vrijwillig, om economische redenen, zijn gemigreerd. Professionals maken zo een onderscheid tussen *‘deserving’* en *‘undeserving’* minderjarigen (Van Wichelen 2015: 563), ofwel: zij die onze aandacht en bescherming verdienen omdat zij slachtoffer zijn van kinderhandel en zij die dit niet verdienen omdat zij als bedreiging voor onze veiligheid of ons welzijn worden beschouwd (zie ook: Terrio 2008).

Dit houdt direct verband met wat in sociaalwetenschappelijke literatuur wel bekend staat als het *‘ideal victim’*: het ideale slachtoffer (Christie 1986). Dit concept verwijst naar het verschil tussen werkelijke slachtoffers van criminaliteit en onze verbeeldingen en representaties van wat wij als slachtoffer zien. Het ideale slachtoffer is dan: *‘a person or a category of individual who – when hit by crime – most readily [is] given the complete and legitimate status of being a victim’* (1986: 18). De kans dat we iemand die slachtofferstatus toekennen is het grootst als de persoon als zwak en kwetsbaar wordt gepercipieerd (zowel fysiek als in economische zin), en als hij of zij als ‘onschuldig’ wordt gezien. Hem of haar moet dus geen enkele blaam treffen voor de situatie. De dader moet bovendien *‘big and bad’* zijn en moet geen persoonlijke relatie tot het slachtoffer hebben, voorafgaand aan het misdrijf (Smolej 2010: 70). In uitwerkingen van Christie’s concept zijn vooral vrouwen en kinderen aangewezen als ideale slachtoffers (Cavender et al 1999).

Het moge duidelijk zijn dat een deel van de minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit, niet aan deze ‘ideale’ eigenschappen voldoet. De mogelijkheid dat een van het systeem profiterende of overlast gevende jongere (ook) slachtoffer is van uitbuiting wordt daarom nogal eens over het hoofd gezien, omdat de jongere niet voldoet aan het beeld van het stereotype en ideale slachtoffer⁵². Susan Terrio (2008; zie ook: Nagy & Oude Breuil 2015) beschrijft aldus hoe hulpverleners, politie en officieren van justitie in Frankrijk alleenstaande, ongedocumenteerde Roemeense jongeren ervaren en benaderden als ‘criminelen’ en ‘profiteurs’: *‘Caseworkers labeled children who refused help as beyond help, seeing this as evidence of their cultural backwardness, refusal to integrate within French society, and their criminal propensities.’* (Terrio 2008: 884)

In Nederland heerst bij sommige professionals mogelijk een vergelijkbare wantrouwende houding tegenover kinderen (en hun ouders) met een Roma-achtergrond. De auteurs van het rapport over de ‘Aanpak multiproblematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond’ (Sollie et al. 2013: 94-97) stellen vast dat negatieve ervaringen met Roma-families op de werkvloer, zoals bedreigingen, verbaal geweld en het overal over willen onderhandelen, tot ‘een (zeer) negatieve

⁵² Soms leidt dit tot een sterke focus op de leeftijd van het kind (zie ook: Oude Breuil 2010: 197-198; Rigby 2011: 329 en Domoney et al 2015: 6): als kan worden aangetoond dat het kind achttien jaar of ouder is, is de wettelijke verplichting tot bescherming en opvang van het kind van de baan.



beeldvorming over deze families' heeft geleid. Professionals bezien Roma als één homogene groep; er wordt in dit rapport gesproken van 'Roma-moeheid' onder de betrokkenen. Die reactie doet denken aan uitlatingen in het onderzoek van Terrio (2008) inzake *'les petits Roumains'* in Frankrijk, en aan de gevoelens van sociaal werkers in het onderzoek van Pearce (2011) in het Verenigd Koninkrijk. In beide gevallen werd geconcludeerd dat een dergelijke houding ervoor kan zorgen dat professionals kinderen en jongeren die slachtoffer zijn van uitbuiting vooral als daders van criminele feiten zien. Met andere woorden: hun 'criminele' gedragingen worden hun *'master status'* (Goffman 1963). Hulpverleners (en anderen) zien dan enkel nog dit stigma, waardoor zij mogelijk blind zijn voor het feit dat de jongere ook slachtoffer van uitbuiting is.

4.2.3 Praktische obstakels in de interactie met de jongere

De identificatie van slachtoffers is vaak een kwestie van een opeenstapeling van kleine brokjes informatie (Rigby 2011: 334). Lacunes in de gegevens maken het voor professionals moeilijk om te bepalen of kinderhandel heeft plaatsgevonden.

Zo blijkt uit studies in Argentinië, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten dat kinderen en jongeren hun omstandigheden vaak zélf niet als uitbuiting of kinderhandel definieerden en kwalificeerden – terwijl ze volgens juridische definities wel slachtoffer waren (zie bijvoorbeeld: Bastia 2005; Terrio 2008; Pearce 2011; Rigby 2011; Warria et al. 2014; West & Loeffler 2015). *'The service providers described an alternate reality for child victims in which they do not have an adult framework for defining abuse and exploitation and rarely understand the labels placed upon their experiences. (...) Therefore, they most often do not identify themselves as victims.'* (West & Loeffler 2015: 17). Het langzaam kunnen opbouwen van een vertrouwensband bleek cruciaal om zicht te krijgen op uitbuiting. Die tijd is er echter niet altijd (West & Loeffler 2015: 17; Rigby 2011: 334, zie ook: Domoney et al. 2015: 6).

Dat minderjarigen zich niet als slachtoffer presenteren, is allereerst een kwestie van taalgebruik. Kinderen drukken zich concreet en direct uit over hun omstandigheden en plakken daar geen abstract label van 'uitbuiting' op (Bastia 2005: 73; Pearce 2011: 9-10).⁵³ Hierdoor herkennen en benoemen professionals die omstandigheden niet altijd als zodanig⁵⁴. Daarnaast ervaren kinderen hun situatie zelf niet altijd als uitbuiting, omdat zij denken dat ze inspraak hebben in die situatie (Rigby 2011: 329-331), omdat zij trots zijn op hun inkomsten verwervende rol in het gezin, omdat zij hun migratie-avontuur als een manier zien om de eigen identiteit te ontplooiën (Mai 2011) of omdat ze de arbeidsomstandigheden acceptabel of zelfs normaal vinden. Daaraan kunnen verschillen in de sociaaleconomische status tussen herkomst- en ontvangstland ten grondslag liggen. Volgens Rigby (2011) zijn zulke verschillen voor sommige hulpverleners reden om de uitbuiting te bagatelliseren; de veronderstelling is dat kinderen in hun land van herkomst en binnen hun eigen cultuur dergelijke (werk)omstandigheden gewend zijn (idem: 329) en we er in het gastland dus niet te zwaar aan moeten tillen. Een dergelijke redenering is een duidelijk voorbeeld van cultuurrelativisme.

Kortom, het beperkt signaleren van kinderhandel door professionals kan te maken hebben met gebrekkige kennis van de juridische definitie. Dwang bij minderjarigen speelt in die definitie

⁵³ Deze beperkte zelfidentificatie van slachtoffers zien we ook bij *arbeidsuitbuiting* (zie bijvoorbeeld Tielbaard et al. 2016).

⁵⁴ Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat óók in situaties waar kinderen letterlijk zeggen te zijn verhandeld (Pearce 2011: 6; Warria, Nel & Triegaardt 2015: 323), professionals dit vaak niet zien of niet erkennen (zie de eerder beschreven *'wall of disbelief'* en *'wall of silence'*).



geen rol om het als mensenhandel te typeren – iets wat professionals geregeld wel veronderstellen. Ook is de aard van de relatie tot de uitbuiters irrelevant om een situatie als kinderhandel te duiden; uitbuiting binnen de familie zou dus juridisch gezien niet verschillen van uitbuiting door niet-familieleden. Echter, ook professionals die de definities beheersen kunnen moeite hebben met signalering, bijvoorbeeld als de problematiek vanuit het eigen referentiekader te heftig is, als de minderjarige niet voldoet aan het stereotype van het ideale slachtoffer of als de *master status* van de minderjarige (of de groep waartoe die behoort) als ‘crimineel’ of ‘overlastgevend’ het zicht op de gehele problematiek ontnemt. Ook kunnen praktische belemmeringen een rol spelen, waarop de professional niet altijd grip heeft. De tijd die hem of haar ter beschikking staat voor signalering en interventie verhoudt zich vaak slecht tot het tijdrovende proces van informatievergaring en het opbouwen van een vertrouwensband met de jongere.

4.3 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ANALYSE VAN CASES

Uit internationale literatuur weten we dus dat professionals uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (zeer) beperkt signaleren. De vraag is nu of we dat ook in Nederland terugzien, in de door ons bestudeerde cases. We bekijken in deze paragraaf alle vijf de cases en trekken enkele belangrijke conclusies ten aanzien van signalering en ‘framing’. Allereerst gaan we in op de eenzijdige focus op een stereotype dader, namelijk de *bekende* en de *ideale* dader (paragraaf 4.3.1); we gaan daarbij ook al kort in op dezelfde stereotypen voor het slachtoffer. In paragraaf 4.3.2 werken we dit laatste verder uit. Ten slotte wijzen we op de beperkingen van de signalering in de case studies (paragraaf 4.3.3). In al deze deelparagrafen grijpen we terug op het proces van signalering zoals dat naar voren kwam uit de geanalyseerde case studies⁵⁵. Deze waren de basis voor de hier gepresenteerde bevindingen.

4.3.1 De ‘ideal’ en de ‘usual suspect’: eenzijdige gerichtheid op een stereotype dader

Casus 1: winkeldiefstal door moeder en dochter

Moeder Petra wordt aangehouden in de plaatselijke supermarkt door de politie. Zij heeft een deel van haar boodschappen niet afgerekend. Bij de aanhouding zijn twee van haar kinderen en een buurmeisje aanwezig. Dochter Anna (dertien jaar) zegt bij de aanhouding dat de niet afgerekende spullen, waaronder koffie, broodjes en gourmet schotels, in een andere supermarkt zijn gekocht. In de tas zitten ook spullen die bij de Hema gestolen zijn. Eerder dat jaar waarschuwden medewerkers van diezelfde supermarkt de kinderen al, toen ze zich ‘verdacht gedroegen’. Moeder Petra deed destijds alsof ze niet bij de kinderen hoorde. Petra verklaart nu dat ze haar dochter Anna maande om te stoppen met het wegmoffelen van extra spullen in haar tas. Bij het afrekenen was ze die boodschappen vergeten, zo stelt Petra. De politie verhoort dochter Anna enkele weken later, die dan verklaart dat ze de boodschappen zelfstandig in de tas deed. Ongeveer een maand na de winkeldiefstal verklaart een buurvrouw bij de politie dat haar dochter door Petra meerdere keren is aangezet tot stelen. Zowel betrokken politieagenten als bij het multiprobleemgezin betrokken raadsonderzoekers denken bij deze zaak niet aan de mogelijkheid van uitbuiting in de criminaliteit.

In bovenstaande casus is het strafbare feit van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in de behandeling van de zaak in eerste instantie niet aan de orde gekomen. Toch zien we in deze casus elementen terugkomen die zouden kunnen wijzen op uitbuiting – het aanzetten tot diefstal bijvoorbeeld, of het ontkennen van de relatie tussen verdachte en mogelijke uitbuiters. Deze elementen geven in andere cases aanleiding tot het reflecteren op de mogelijkheid van

⁵⁵ Fragmenten over andere momenten in de aanpak van de cases komen in de volgende hoofdstukken aan bod. Een complete beschrijving van de cases is opgenomen in bijlage 3.



kinderhandel. In de casus gebeurt dat niet door politieprofessionals en raadmedewerkers. Het OM beziet de zaak op een later moment in het proces overigens wel als mogelijke uitbuiting, zonder daar het label 'uitbuiting' op te plakken.

Zoals uit de literatuur al bleek (zie paragraaf 4.2.2) heeft de signalering door professionals van mogelijke gevallen van uitbuiting van minderjarigen te maken met veronderstellingen over wie slachtoffer is, hoe een (mogelijk) slachtoffer 'eruit ziet' en hoe die zich gedraagt (het *ideale* slachtoffer). Daarin ligt ook een idee over de dader besloten – die is, zo zagen we, '*big and bad*' en kent idealiter het slachtoffer niet. We noemen dit idee hier de *ideale* dader. In de literatuur komen deze twee allegorische figuren vooral naar voren als slachtoffers c.q. daders die wij (als publiek) gemakkelijk in die rol accepteren, en van wie wij vinden dat ze respectievelijk onze hulp of onze toorn verdienen. Wat minder uit de literatuur naar voren komt – maar wat in dit onderzoek wel van belang blijkt – is dat een stereotype dader- of slachtofferbeeld ook gebaseerd kan zijn op ervaring met het fenomeen en gewenning aan bepaalde typen daders of slachtoffers. Met andere woorden: als de enige kinderhandelzaken waarmee een professional in aanraking is gekomen, zaken van minderjarigen met een Roma-achtergrond zijn, dan zal bij andere zaken met minderjarigen met een Roma-achtergrond sneller de link met kinderhandel worden gelegd. Een Roma dader is dan de *bekende* dader (of: *usual suspect*) en het Roma slachtoffer het *bekende* slachtoffer (*usual victim*).⁵⁶ Politieprofessionals en raadmedewerkers betrokken in bovenstaande casus bevestigen dat. Desgevraagd geven zij aan dat zij in deze casus niet aan de mogelijkheid van uitbuiting in de criminaliteit dachten, omdat zij vanuit hun beroepspraktijk enkel bij (mobiele) Roma voorbeelden van dit soort uitbuiting kennen (met Roma als dader én slachtoffer).

De autochtoon Nederlandse Petra voldoet niet aan het beeld van de *ideale* dader (ze kent het slachtoffer en ze is vrouw en zelfs moeder), noch aan het beeld van de *bekende* dader: ze past niet in het blijkbaar geldende etnische (Roma-)daderprofiel. Daarin speelt een tweede kenmerk van de bekende dader een rol: mobiliteit. Roma-daderschap wordt door politieprofessionals en hulpverleners vooral met rondtrekkende groepen geassocieerd en in mindere mate met in Nederland gevestigde gezinnen met een Roma-achtergrond. Tevens wordt autochtoon Nederlandse Anna niet herkend als het bekende (Roma-)slachtoffer – hoewel ze in veel opzichten wel lijkt op het ideale slachtoffer (namelijk het slachtoffer dat onze hulp verdient); ze is een jong meisje met wie Nederlandse professionals en burgers zich in elk geval in etnisch opzicht gemakkelijk kunnen identificeren. De familieband met de dader maakt eveneens dat professionals het lastig vinden om haar als slachtoffer van uitbuiting te zien, wat een bevestiging is van de literatuur (zie ook paragraaf 4.2.1). Verder bemoeilijkt het onderscheid tussen enerzijds 'slecht voorbeeld doet slecht volgen' en anderzijds het aanzetten van kinderen tot strafbare feiten, in deze casus de inschatting van professionals. Hierin zien we het vraagstuk terug van *agency* – of het eigen handelend en beslissend vermogen – van minderjarigen: in hoeverre zijn minderjarigen zélf verantwoordelijk voor de door hen gepleegde strafbare feiten en welke rol hebben volwassenen daarin gespeeld? Het antwoord op die vraag hangt van veel factoren af: de leeftijd en verstandelijke vermogens van de jongere, de afhankelijkheidsrelaties waarin hij/zij zich bevindt, aan hem of haar gestelde verwachtingen (binnen het gezin) enzovoort. In de beoordeling van de vraag naar de eigen verantwoordelijkheid van de jongere speelt echter opnieuw de vraag mee in hoeverre de jongere, in de optiek van de professional, een overtuigend, ideaal slachtoffer is.

⁵⁶ We vinden het onderscheid tussen ideale en bekende daders, c.q. slachtoffers hier relevant, omdat het slachtoffer waaraan men gewend is (en dat men herkent), niet altijd overeenkomt met het ideale slachtoffer, namelijk het slachtoffer van wie men vindt dat zij of hij recht heeft op onze hulp (en dat men dus erkent). Zo ook met de ideale en de bekende dader: de bekende dader herkent men op grond van ervaring; de ideale dader erkent men als dader vanwege diens stereotyperende 'slechtheid' – hij is ons alter ego.



Kortom, de ‘blinde vlek’ waarvan hier sprake lijkt te zijn, sluit aan bij onze constatering op basis van wetenschappelijke literatuur in paragraaf 2.4.2, waar we aangaven dat de focus rond daderschap van kinderhandel sterk ligt op MOE-landers – en daarbinnen op etnische Roma – waarbij criminele gedragingen soms de *master status* van een groep worden. In bovenstaande, autochtone casus vertroebelt dit de blik van professionals; de mogelijkheid dat moeder haar dochter heeft aangezet tot diefstal is voor politieprofessionals en raadsmedewerkers geen overweging, omdat deze optie simpelweg niet opkomt. Ook de mate waarin minderjarigen over *agency* beschikken speelt bij professionals een rol, hoewel dit volgens de juridische definitie niet relevant is. Dit versterkt de stereotype opvattingen bij professionals, wat – zoals we hieronder toelichten – verstrekkende gevolgen kan hebben.

4.3.2 Het ideale en het bekende slachtoffer: de gevolgen van een stereotype

Casus 2: woninginbraak door twee meisjes

De twee Frans sprekende meisjes Marina (16 jaar, vier maanden zwanger) en Leila (17 jaar) worden op heterdaad betrapt bij een woninginbraak. Er zijn sterke aanwijzingen dat ze ook betrokken waren bij een woninginbraak enkele dagen voor hun aanhouding. Tijdens de politieverhoren bekent Marina de feiten; Leila beroept zich op haar zwijgrecht. Beiden zwijgen over hun verblijfplaats; er is onduidelijkheid over hun precieze identiteit. Marina heeft een blauw oog. De politieverhoren – met behulp van een telefonische tolk – richten zich op het verzamelen van bewijs voor de woninginbraak door de meisjes.

Een raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming voert gesprekken met beide meisjes, hun ‘tante’ en hun ‘moeder’. Op basis daarvan krijgt zij het vermoeden dat de meisjes de delicten niet vrijwillig hebben gepleegd, maar onder druk van een ‘crimineel netwerk’. Desgevraagd vertelt de voogd dat ze het gebrek aan betrokkenheid van de ‘ouders’ bij de meisjes opvallend vond. Wanneer de voogd hen opbelde, vroegen zij vooral wanneer de meiden konden terugkeren, niet hoe het met hen ging en of zij als ouders bepaalde zaken moesten doen om te zorgen voor een versnelde terugkeer. Dit bevestigde voor de voogd de vermoedens van uitbuiting die zij van de raadsonderzoeker gehoord had. Ondanks dit vermoeden van de raadsonderzoeker, besluit AVIM om enkel onderzoek te doen naar de identiteit van de meisjes en niet (ook) naar eventuele uitbuiting. De Dienst Terugkeer en Vertrek geeft op een later moment aan dat er geen indicaties voor mensenhandel zijn.

Casus 3: woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’

De Franssprekende neefjes Krisztián (12 jaar) en Milan (14 jaar) kunnen zich bij hun aanhouding voor een woninginbraak niet identificeren. De eerste politieverhoren zijn gericht op het bewijzen van een woninginbraak door de jongens. Pas later, door een extern signaal van buiten de eigen politie eenheid, komt de mogelijkheid van mensenhandel in het vizier; de nadruk komt dan te liggen op het vaststellen van de relatie tussen de volwassen man Boris – die eerder door de politie was aangehouden in de buurt en rond het tijdstip van de woninginbraak – en Krisztián en Milan. Bij het tonen van foto’s van Boris, ontkent Krisztián dat hij hem kent en wil Milan niets meer zeggen. De jongens hebben geen antecedenten in Nederland, wel in België. Vanwege een gezagsvacuüm (het is onduidelijk wie het gezag over de jongens heeft) wordt de Raad voor de Kinderbescherming betrokken. De toonzetting van het Raadsdossier zet de jongens vooral neer als daders van een strafbaar feit: ‘gezien het strafbare feit, de situatie van Krisztián/Milan, de vermoedens van mensenhandel, zijn leeftijd en omstandigheden, acht de Raad detentiestraf het meest wenselijk. Krisztián/Milan moet beseffen dat hij geen strafbare feiten mag plegen en dat hier consequenties aan verbonden zijn.’

Dat de idee van ‘*ideal victim*’ of ‘*deserving victim*’ een rol speelt in het behandelen van minderjarigen als dader of slachtoffer (zie ook de literatuur in paragraaf 4.2.2) zien we vooral als we bovenstaande twee cases vergelijken. In beide gevallen gaat het om minderjarigen met een Roma-achtergrond die een woninginbraak hebben gepleegd en van wie onduidelijk is wie het gezag over hen heeft. In beide cases bestaan bovendien vermoedens van uitbuiting in de criminaliteit – wellicht omdat in beide cases betrokken minderjarigen passen in het stereotype van het bekende (Roma-)slachtoffer. Toch is de uitkomst niet hetzelfde wat betreft zowel



signalering als afhandeling van de zaak: in casus 2 plaatsen professionals de meisjes (Marina en Leila) in een civielrechtelijk traject; in casus 3 starten professionals een strafrechtelijk traject voor Krisztián en Milan en krijgen zij respectievelijk vier en zes weken jeugddetentie. Dit is verwonderlijk, omdat het vermoeden van mensenhandel al aan het begin van de zaak van Krisztián en Milan is geuit en voor mogelijke slachtoffers het ‘non punishment-beginsel’ zou moeten gelden.⁵⁷ Dit is bovendien de enige casus in onze selectie waar mensenhandel uiteindelijk ook bewezen is; de dader is veroordeeld met mensenhandel met minderjarigen. Waarom zijn de jongens hier dan toch niet als slachtoffers erkend?

De betrokken onderzoeker in deze zaak betitelt Krisztián en Milan als “*schurkjes*”, die “*gepikt en gemazeld*” zijn in het pleeggedrag. Dat uit zich volgens deze onderzoeker onder meer in de verbazing van Krisztián en Milan over het feit dat ze langer bleven vast zitten dan verwacht; ze waren ervan uitgegaan dat ze in Nederland na drie dagen weer op vrije voeten zouden zijn. Aan de houding van de jongens koppelen politieprofessionals de conclusie dat ze minder onschuldig zijn dan je bij slachtoffers van mensenhandel kan verwachten. Dit grijpt direct terug op het stereotype van het ideale slachtoffer, dat een kwetsbaar en onschuldig persoon moet zijn.

Klaarblijkelijk beschouwen betrokken professionals Marina en Leila (casus 2) meer als slachtoffer dan de jongens (casus 3), hoewel de meisjes volgens de betrokken professionals leugenachtige verklaringen afleggen en eveneens ervaring lijken te hebben met politieverhoor. Onschuldig lijken zij dus misschien niet, maar ze voldoen wel – méér dan de jongens – aan het imago van kwetsbaarheid. Eén van de twee meisjes is zwanger en heeft een blauw oog; van beide meisjes wordt herhaaldelijk melding gemaakt in het raadsdossier dat zij somber en stil zijn. Beide meisjes hebben het moeilijk op de groep waar zij gesloten zijn geplaatst en willen naar huis terug. Gender lijkt hier dus een rol te spelen in de erkenning als slachtoffer; ideale slachtoffers zijn immers vaker vrouwen dan mannen. Dit verschil in de benadering van jongens en meisjes komt terug in de bevindingen binnen de gemeenten (zie paragraaf 4.4.2).

Opvallend is dat in verschillende onderzochte zaken vooral de betrokken professionals vanuit de politie de potentiële slachtoffers van mensenhandel in eerste instantie als daders benaderen. In casus 2 (woninginbraak door meisjes) zijn de politieverhoren gericht op het verzamelen van bewijs voor de woninginbraak; de politie gaat niet over tot onderzoek naar mensenhandel. In casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) behandelen betrokken agenten het minderjarige meisje eveneens als (mede)dader van een winkeldiefstal; bij vermoedens van uitbuiting zou dochter Anna veel eerder⁵⁸ en op een andere manier verhoord zijn, namelijk met meer oog voor de rol van de moeder en de gezinssituatie, aldus de betrokken agent. Ook in casus 3 (woninginbraak door neefjes en hun ‘oom’) zien we dat de politie de zaak niet (direct) oppakt als mogelijke mensenhandel en de jongens verhoort als daders van een strafbaar feit. Een uitzondering hierop vormen casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje) en 5 (uitbuiting kinderen bij tijdige afwezigheid criminele moeder) die in de nu volgende paragraaf aan bod komen. In casus 4 wordt het tienermeisje als dader (van drugsmokkel) en slachtoffer behandeld (zij het *niet* als slachtoffer van mensenhandel, maar van haar persoonlijke situatie) en in casus 5 worden de potentiële slachtoffers niet als daders, noch als slachtoffers behandeld. Daarop gaan we in onderstaande paragraaf nader in.

⁵⁷ Uit het (leidende) verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, valt echter inzake het non punishment-beginsel niet af te leiden ‘vanaf welk moment iemand als slachtoffer wordt beschouwd. Is iemand bijvoorbeeld slachtoffer vanaf het moment dat hierover een vermoeden ontstaat, of pas wanneer er een veroordeling is voor mensenhandel?’ (Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009: 230)

⁵⁸ Er zaten enkele weken tussen het delict en het verhoor van Anna.



4.3.3 Een gebrekkige, geïsoleerde, toevallige of niet-gelabelde signalering

Casus 4: drugsmokkel door tienermeisje

Op Schiphol houdt de KMar Babette (dertien jaar) aan. Bij het fouilleren van het meisje ontdekt de douaneambtenaar een verdikking bij de onderbuik. Babette verwijdert desgevraagd, zichtbaar aangedaan, een bol cocaine uit haar lichaam. Hoewel Babette volhoudt dat zij de bol uit eigen beweging heeft gesmokkeld, spreken de Raad voor de Kinderbescherming en Nidos hierover hun twijfel uit. Het meisje lijkt emotioneel afhankelijk te zijn van haar bijna tien jaar oudere vriend. De Raadsonderzoeker spreekt in het raadsrapport zorg uit over deze verhouding en de persoonlijke situatie van het meisje. Zo wijst het rapport tevens op haar onvoltooide rouwproces over haar overleden vader, het feit dat zij gewend is aan een luxe leven, de verslechterde relatie met haar moeder en haar gebrek aan contacten met leeftijdsgenoten. Het 'zorgenlijstje' lijkt een schoolvoorbeeld van risicofactoren voor slachtofferschap van een loverboy-achtige relatie, maar dit label wordt in het raadsrapport niet genoemd. De raadsonderzoeker zegt in het interview deze zorg omtrent een loverboy-achtige relatie met de vriend te hebben gedeeld met de KMar-leden van het Schipholteam, maar die zeiden onvoldoende aanknopingspunten te hebben om de vriend aan te houden en de vermoedens van mensenhandel te staven. De vriend komt later toch bij de KMar in beeld voor overtreding van de opiumwet, aanranding van een minderjarige én mensenhandel – nadat hij zich *zelf* bij de KMar heeft gemeld.

Casus 5: uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder

Een in Nederland woonachtig gezin met een Roma-achtergrond, bestaande uit moeder Maria en haar elf kinderen, is al jarenlang bekend bij verschillende instanties. Vijf van Maria's kinderen wonen nog thuis. Het pasgeboren kindje van de thuiswonende dochter Christina woont ook bij het gezin. Moeder Maria zat verschillende keren in detentie in Nederland en elders en komt ook na haar detentie in aanraking met de politie. Er zijn zorgen op de verschillende momenten dat Maria in detentie zit, als familieleden de kinderen onder hun hoede nemen. De kinderen lijken dan kwetsbaar voor uitbuiting in het criminele circuit. Zo werd zoon Kevin door een 'oom' meegenomen om hennep te knippen toen zijn moeder in detentie zat. Zoon Demian heeft, eveneens toen Maria in detentie zat, iets gestolen uit de Mediamarkt; volgens Maria pleegde hij dit delict onder invloed van een 'oom'. Dochter Christina raakte tijdens Maria's laatste afwezigheid zwanger van haar vriend en woonde een tijdje bij haar 'schoonfamilie'. Deze schoonfamilie heeft Christina 'als een slaaf behandeld' en haar en haar (toen nog) ongeboort kind in gevaar gebracht door Christina op straat te zetten, aldus Maria. Christina's eigen familie durfde haar niet in huis te nemen uit angst voor de dreigementen van de oma van de schoonfamilie.

Het is opvallend dat de bij het gezin betrokken hulpverleners tijdens Maria's laatste afwezigheid de kinderen gedurende twee jaar volstrekt uit het oog zijn verloren. Ook als de kinderen niet naar school gaan in die tijd, volgt er geen hulpverleningsingrijpen. Nu Maria weer terug is, en Christina weer thuis, is er wel weer hulpverlening. De professionals concentreren zich op het garanderen van een naar hun maatstaven veilige situatie voor het kindje van Christina; dit impliceert het tot stand brengen van een omgangsregeling met de vader van het kind, iets wat Christina niet begrijpt gezien de gebeurtenissen bij haar schoonfamilie. Hoewel Christina in een gesprek met verschillende hulpverleners zegt 'als een slaaf te zijn behandeld' door haar schoonfamilie, slaat geen van de aanwezige professionals hier echt op aan; zij buigen zich niet over de mogelijke uitbuiting van Christina, ook al is zij minderjarig. Dat geldt ook breder voor hulpverlening aan andere gezinsleden: de hulpverlening concentreert zich op het verbeteren van de structurele leefomstandigheden, zodat moeder geen delict-gedrag meer hoeft te vertonen. Mogelijke uitbuiting van de kinderen in het verleden is daarin geen prioriteit. Ook de criminaliteit van de moeder wordt ondergeschikt geacht aan de noodzaak tot structurele verbetering van de leefsituatie. Een etnisch vertoog speelt hierin een grote rol: de Roma-achtergrond van het gezin – en de culturele en sociaaleconomische aspecten die daar volgens de hulpverleners bij horen – wordt meegenomen in de vorm en aard van het ingrijpen. De (mogelijke) gevallen van uitbuiting zijn bij de politie overigens niet bekend.

In de bovenstaande twee cases zien we dat signalen van (potentiële) uitbuiting van minderjarigen soms in het geheel niet (casus 5, uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder) worden opgevangen, en soms wel worden opgevangen, maar niet per se als 'uitbuiting' – of andere termen die hierop wijzen – worden gelabeld. Dat laatste hoeft geen probleem te zijn. De raadsmedewerker in de drugsmokkel zaak (casus 4, drugsmokkel door tienermeisje) bevestigde dat in deze zaak wel degelijk aan een loverboy-problematiek was gedacht; raadsmedewerkers waren echter bewust terughoudend om zo een label in het rapport te gebruiken. Daarmee zou



een interpretatie worden gegeven die de perceptie van het probleem sterk zou kunnen beïnvloeden en mogelijk vertroebelen. “*Raadsonderzoekers leren in hun opleiding bij de feiten te blijven*”, werd desgevraagd toegelicht. Dit is een keus waar veel voor is te zeggen. Desalniettemin kan het *niet* gebruiken van dergelijke labels er – met name richting handhavende partijen – voor zorgen dat een signaal onvoldoende sterk overkomt en dus niet wordt opgepakt, temeer gezien onze observatie hierboven dat de meeste politieprofessionals in dit onderzoek er in eerste instantie toe neigen potentiële slachtoffers als daders te kwalificeren.

In casus 5 (uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder) worden door de direct betrokkenen in de zaak (Christina en haar moeder) labels die kunnen wijzen op uitbuiting van minderjarigen bijna letterlijk genoemd. Er wordt gesproken van ‘*aangezet worden tot hennep knippen*’ en ‘*een behandeling als een slaaf*’. Het lijkt er echter niet op dat dergelijke uitlatingen zijn gedaan om hulpverleners aan te sporen stappen te ondernemen met het oog op mensenhandel. Wat Christina in een gesprek wel bekritiseerde is dat haar penibele situatie tijdens haar zwangerschap, waarin ze zich deels ‘*op straat*’ bevond en deels bij een haar slecht behandelende schoonfamilie woonde, destijds niet door de hulpverlening is gezien of opgepikt. De hulpverlening houdt zich, in haar optiek, alleen bezig met haar kindje, niet met haar. Zij verwijt de hulpverlening bovendien dat die in de tijd dat zij hen ‘*echt nodig had*’, er niet was, en nu het goed gaat met haar ze er wel zijn – en bovendien om dingen te regelen waar Christina sterk tegen is gekant: de omgangsregeling met de vader van haar kind. “*Waar zijn zij als ik ze nodig heb? Ze maken het alleen maar moeilijker voor mij*”, becommentarieerde zij emotioneel. Vanaf een afstand is het lastig om deze signalen te verifiëren, temeer daar de periode van moeders afwezigheid en Christina’s verblijf bij de schoonfamilie, in geen enkel hulpverleningsdossier voorkomt. Wel lijkt uit de observaties van het actuele hulpverleningsingrijpen (in het kader van *shadowing*) op te maken dat de hulpverlening zich sterk richt op het welzijn van het kindje, nu en in de toekomst; de signalering van uitbuiting van Christina (of één van de andere kinderen) in het verleden heeft geen prioriteit. Hieraan ligt ons inziens ook de reden ten grondslag dat onderlinge machtsverhoudingen binnen gezinnen met een Roma-achtergrond al snel worden toegeschreven aan hun culturele achtergrond, en binnen dié culturele context als ‘normaal’ worden gezien. Dit kan hulpverleners belemmeren in te grijpen.⁵⁹

Aan bovenstaande signaleringsdilemma’s kunnen we op grond van de andere bestudeerde casus nog toevoegen dat, met uitzondering van casus 5 (uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder) en casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) op enig moment in het traject, *iemand* de problematiek wel als mogelijke mensenhandel signaleerde. Het kwam echter slechts in één geval (casus 3, woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) tot een effectieve vervolging en veroordeling voor mensenhandel. Signalering bleek in de bestudeerde zaken bijvoorbeeld afhankelijk van die ene persoon met kennis van en ervaring met mensenhandelzaken, die toevalligerwijs bij de zaak betrokken raakte, maar vaak vanuit een *geïsoleerde positie* signaleerde: het signaal werd niet breed gedeeld en onderschreven.

⁵⁹ Dit gaat, kortom, over cultuurrelativistische overwegingen. Daarbij wordt (ten minste in deze specifieke casus) niet zozeer het probleem gebagatelliseerd, maar wordt wel overwogen niet te zeer in te zoomen op als ‘cultureel’ bestempelde machtsverhoudingen of problematiek, teneinde de samenwerking met het gezin niet onder druk te zetten. Het is, gezien de uitspraken van Christina, echter de vraag of de interpretatie van hulpverleners in deze wel juist is en aansluit bij de behoeften van de betrokkenen.



In de drugsmokkelzaak (casus 3) was door de raadsmedewerker aan het reeds lange tijd goed samenwerkende Schipholteam⁶⁰ de zorg over Babette uitgesproken. Die zorg betrof de mogelijke rol van haar vriend als loverboy-achtige figuur; Babette zou de drugs mogelijk onder zijn invloed hebben gesmokkeld. Dit mondeling uitgewisselde signaal leidde er volgens de raadsmedewerker niet toe dat een opsporingsonderzoek werd gestart; daarvoor zouden ‘te weinig aanknopingspunten’ zijn geweest. De medewerker van de KMar bevestigt dit. Deze bevinding wekt verbazing, aangezien ook in het verhoor van het meisje door de KMar valt af te lezen dat de verhoorder het meisje niet gelooft als zij zegt zelf op het idee van de smokkel te zijn gekomen. Hij vraagt door en zij zegt geen namen te willen noemen ‘*omdat ze van deze persoon houdt*’. Deze directe observatie door de verhoorder is in lijn met het vermoeden van de raadsmedewerker dat het meisje door een volwassen man is aangezet tot drugsmokkel en zou dus als een tweede signaal kunnen worden gezien. Dit geval roept dan de vraag op *hoeveel* signalen en van welke *aard* (Is een vermoeden van een collega van een andere organisatie genoeg? Van een collega van de eigen organisatie?) er nodig zijn om tot ‘voldoende aanknopingspunten’ te komen voor opsporing en vervolging?

Gedurende het verloop van een zaak zien we dan ook veranderingen in de mate waarin de nadruk wordt gelegd op de mogelijkheid van uitbuiting. Dit gebeurt in de door ons bestudeerde zaken, soms zonder dat er zichtbaar feiten zijn veranderd die een dergelijke koerswijziging begrijpelijk maken. Dat zien we met name terug in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes), casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) en casus 3 (woninginbraak door neefjes en ‘oom’). In casus 2 zien we hoe verschillende professionals Marina en Leila wel of niet als mogelijk slachtoffer van uitbuiting bezien. De raadsonderzoeker vermoedt meteen al dat er meer aan de hand is dan enkel twee meisjes die vrijwillig delicten plegen, maar kan dit vermoeden niet onderbouwen met feiten. Door tegenstrijdige verklaringen en het achterhouden van informatie door Marina en Leila is het moeilijk om de ware toedracht van de zaak aan het licht te brengen. Ondanks de vermoedens van de raadsonderzoeker besluit AVIM om enkel onderzoek te doen naar de identiteit van de meisjes en niet naar eventuele mensenhandel. Deze keuze wordt gemaakt omwille van gebrekkige capaciteit bij AVIM, de onbekende identiteit van de meisjes en gebrek aan concrete aanwijzingen van een crimineel netwerk rondom de meisjes, zo vermeldt de raadsonderzoeker (in het raadsdossier en in een telefonisch interview). Het is vervolgens opvallend dat de Dienst Terugkeer en Vertrek later in het proces – in een telefoongesprek met de raadsonderzoeker – aangeeft dat er geen indicaties zijn voor mensenhandel, zonder dat hier gedegen onderzoek naar is gedaan. Kortom, de mate waarin er sprake zou zijn van mensenhandel en de actie die nodig wordt geacht, verschilt tussen ketenpartners. De vermoedens van de raadsonderzoeker krijgen geen vervolg in termen van opsporing.

Ook in casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) zien we grote verschillen tussen partijen in de interpretatie van mogelijke signalen van uitbuiting. Zoals beschreven in voorgaande paragraaf overweegt de betrokken politieprofessional bij aanhouding niet de mogelijkheid van het aanzetten van dochter Anna tot diefstal door moeder Petra. Professionals vanuit de Raad voor de Kinderbescherming geven eveneens aan in een interview dat dit “*niet direct een zaak [is] waarin kinderen door ouders worden aangespoord om te stelen*”. Deze mogelijkheid roept bij de raadsonderzoekers eerder “*verbazing*” op, waarbij zij aangeven dat die lezing van de feiten (door de onderzoeker van dit onderhavige onderzoek) behoorlijk “*heftig*” klinkt. Volgens hen gaat het om een incident, waarbij Anna zelf bewust de keuze maakte om te stelen, terwijl moeder daar

⁶⁰ Hierin werken de KMar-afdeling Jeugd en Zeden, raadsmedewerkers en medewerkers van voogdij instelling Nidos samen.



niets van wist. Uit politie-informatie blijkt daarentegen dat moeder wel degelijk wist dat haar dochter spullen in haar tas stopte. De benadering van de politie en de Raad voor de Kinderbescherming verschilt opvallend van die van de rechter en de officier van justitie, zo maken we op uit de zitting die we bijwoonden. De politierechter start de zitting met de opmerking dat *“de zorg door het hele dossier heen is dat [moeder Petra haar] kind uit stelen stuurt. Dat zou wel heel erg zijn.”* Ook het requisitoir van de officier van justitie is opgebouwd vanuit deze mogelijkheid – zonder hier overigens expliciet het label ‘mensenhandel’ of ‘uitbuiting’ op te plakken.⁶¹ De officier eist een taakstraf van 20 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken. Dat is, zo licht de officier in een interview na de zitting toe, een behoorlijk stevige strafeis voor een winkeldiefstal en voor iemand met een blanco strafblad. Zij acht dit echter nodig, omdat dit *“geen standaard winkeldiefstal”* is en *“om een signaal af te geven over de ernst van de zaak”*. De winkeldiefstal acht zij niet standaard vanwege de betrokkenheid van de kinderen. In haar requisitoir benoemt zij de mogelijkheid dat de kinderen worden aangezet tot het plegen van winkeldiefstal. Het is in deze zaak dus wederom opvallend hoe de interpretatie van de zaak als uitbuiting verschilt tussen betrokken professionals van de diverse instanties. Overigens kent de rechter alleen de taakstraf toe.

Niet alleen verandert de ‘framing’ gedurende het verloop van de zaak, mede onder invloed van verschillende interpretaties van de feiten door verschillende organisaties, ook binnen een organisatie kunnen verschillende maatstaven gelden om iets al dan niet als mensenhandel te duiden. Zo maakt de betrokken raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) zich zorgen over het circuit waarin beide meisjes zich – ‘wellicht onvrijwillig’ – begeven. Het blauwe oog van één van de meisjes, inclusief het ongeloofwaardige verhaal over het oplopen daarvan, voedt dit vermoeden. Het is bovendien onduidelijk bij wie ze verblijven. De meisjes willen daar zelf niets over kwijt. Bij Marina (het zwangere meisje) vermeldt de raadsonderzoeker dat zij *“niet opgewassen is tegen beïnvloeding van buitenaf”*. De raadsonderzoeker beschouwt beide meisjes daarom eerder als slachtoffer dan als dader. Ook in casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje) beziet de raadsonderzoeker Babette voornamelijk als slachtoffer, die mogelijk handelt onder invloed van haar oudere vriend. In casus 5 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) daarentegen zien we een heel andere insteek. Hoewel de politie de zaak bij aanvang niet oppakt als mogelijke mensenhandel, zien politieprofessionals dit na enkele dagen wel als mogelijkheid. De Raad voor de Kinderbescherming weet dan ook al snel dat er sprake kan zijn van uitbuiting. De toonzetting van het Raadsdossier is desalniettemin vooral gericht op de jongens als daders. Voor beide jongens staat genoteerd: ‘gezien het strafbare feit, de situatie van [de jongen], de vermoedens van mensenhandel, zijn leeftijd en omstandigheden, acht de Raad detentiestraf het meest wenselijk. Krisztián/Milan moet beseffen dat hij geen strafbare feiten mag plegen en dat hier consequenties aan verbonden zijn.’ De vermoedens van mensenhandel blijken in dit geval geen reden om de jongens te bezien als slachtoffers in plaats van daders. Deze verschillende duiding valt ons inziens terug te voeren op het eerder besproken stereotype van het ideale slachtoffer; de meisjes in deze cases voldoen daar meer aan dan de jongens.

Kortom, in meerdere cases zien we dat professionals mogelijke slachtoffers van uitbuiting (in eerste instantie) niet als zodanig herkennen en benaderen als daders. Dat lijkt deels voort te komen uit onwetendheid over en onbekendheid met uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit: de optie van uitbuiting komt niet op (in het volgende hoofdstuk gaan we verder in

⁶¹ De zaak komt overigens ook voor bij de politierechter, die enkel eenvoudige zaken behandelt. Zaken van mensenhandel worden niet door de politierechter beoordeeld.



op de beperkte aanwezigheid van expertise, onder ‘handelingsperspectief’). Vooronderstellingen over de cultuur waarbinnen het gezin zich bevindt, kunnen hierin ook een rol spelen; bepaalde machtsverhoudingen of problematiek worden dan gezien als ‘normaal’ binnen die cultuur. Dat leidt er vervolgens toe dat stereotypen van slachtoffers van uitbuiting (het *ideale* en het *bekende* slachtoffer), inclusief de focus op daders en slachtoffers met een Roma-achtergrond, leidend worden in de signalering (in plaats van de elementen van het strafbare feit). Dit ontnemt professionals het zicht op mogelijkheden van uitbuiting in niet-stereotype cases. Echter, ook op het moment dat er wél signalering is van mogelijke uitbuiting in de criminaliteit, lijkt dat niet te leiden tot anders handelen als het mogelijke slachtoffer niet past binnen het plaatje van het ideale slachtoffer. Ook zien we dat verschillende in een zaak betrokken partijen de mogelijkheid van uitbuiting in de criminaliteit verschillend signaleren en duiden, zowel op individueel niveau *binnen* organisaties, als *tussen* organisaties. Als een individuele professional signalen oppikt en deze als ernstig duidt, dan blijkt het lastig de ernst van de signalen verder te leiden in de keten dan wel vast te houden gedurende het traject met een minderjarige. De informatieoverdracht over deze mogelijkheid naar andere professionals is niet vanzelfsprekend (we bespreken dit verder in hoofdstuk 7, over samenwerking).

Een blik op het niveau van gemeenten kan deze bevindingen verder verduidelijken.

4.4 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ONDERZOEK IN GEMEENTEN

Naast het casusonderzoek, zoals voorgaand uitgewerkt, hebben we de signalering en ‘framing’ door professionals ook onderzocht vanuit het perspectief van professionals, in vier gemeenten: Amsterdam, Ede, Enschede en Rotterdam (zie voor een toelichting paragraaf 1.3). In aanvulling op de cases, waarin we heel specifiek *binnen* de cases onderzoek hebben gedaan, levert het onderzoek in gemeenten informatie op over de mate waarin professionals in hun bredere werkpraktijk met signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit te maken krijgen. In de volgende paragrafen beschrijven we de beperkte signalering van de problematiek in de vier onderzochte gemeenten (paragraaf 4.4.1) en de vernauwde blik van professionals bij de signalering van mogelijk uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (paragraaf 4.4.2).

4.4.1 Beperkte signalering problematiek

In de onderzochte proeftuingemeenten, met name Ede – en in minder mate Enschede – noemen respondenten verschillende concrete cases van potentiële uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Het valt echter op dat steeds dezelfde zaken terugkomen in gesprekken met professionals uit verschillende organisaties. Het gaat daarbij om minder dan tien concrete cases (personen) waarbij het specifiek om uitbuiting in de criminaliteit gaat, waarbij het in alle gevallen Roma-voorbeelden betreft (de *‘usual victim’*). Professionals van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) vermoeden echter dat uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vele malen vaker voorkomt dan nu zichtbaar wordt; zij stellen dat het vaak nog niet gesignaleerd en als zodanig bestempeld wordt.

Respondenten van andere organisaties in Ede en Enschede ondersteunen dit vermoeden niet altijd. Professionals van het wijkteam, de Raad voor de Kinderbescherming en (overige) hulpverleningsinstanties geven aan dat zij heel weinig van deze signalen zien in hun dagelijkse werkpraktijk en betwijfelen of het een groter probleem betreft: *“Het willens en wetens inzetten van kinderen, omdat zij minder grijpbaar zijn? Nee, dat past niet zo bij mijn ervaringen. Ik kan me voorstellen dat het wel eens gebeurt, maar een vooropgezet plan daarbij, nee, dat gebeurt denk ik niet vaak.”* Het blijft



in deze gevallen onduidelijk of dit komt doordat professionals signalen onvoldoende herkennen – zoals politie, gemeente en OM betogen – of doordat het aantal cases beperkt is. Op basis van internationale wetenschappelijke literatuur kunnen we in elk geval verwachten dat professionals slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit in veel gevallen niet als zodanig herkennen (zie ook paragraaf 4.2).

Bij de interviews in Rotterdam en Amsterdam blijkt dat vooral de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdbescherming signalen van uitbuiting in de criminaliteit krijgen. Zaken waarbij dergelijke vermoedens ontstaan komen op onregelmatige basis binnen, vrijwel altijd na aanhouding van een minderjarige door de politie. In sommige gevallen wordt al door de politie het vermoeden van uitbuiting geuit; vaak echter is er van dit soort vermoedens pas sprake als de minderjarige in gesprek gaat met de Raad voor de Kinderbescherming of de Jeugdbescherming. Professionals spreken vooral over rondtrekkende minderjarigen met een Roma-achtergrond en MOE-landers van circa 12-14 jaar, die worden opgepakt voor diefstal, zakkenrollen, inbraak en heel af en toe bedelen. Deze groepen lijken zich binnen onze landsgrenzen en internationaal te verplaatsen.

Respondenten van de Raad voor de Kinderbescherming in Amsterdam schatten dat het spoedteam gemiddeld elke maand een casus van uitbuiting van een minderjarige in de criminaliteit behandelt. Het zakkenrollersteam van de politie in Amsterdam had bij de start van het 13Oceans project – een landelijk onderzoek gericht op uitbuiting van minderjarige Roma (waarover later meer) – 35 kinderen in beeld. Respondenten van de Raad voor de Kinderbescherming in Rotterdam vinden het lastig om een betrouwbare schatting te geven. Volgens een medewerker van de jeugdbescherming in Rotterdam gaat het om zo'n *“tien tot twintig [...] zaken per jaar”*. Gemeente Rotterdam liet op basis van zorgsignalen vanuit het Bureau Jeugdzorg onderzoek uitvoeren naar het aantal niet-geregistreerde kinderen in Rotterdam – wat mogelijk kinderen zijn die kwetsbaar zijn voor dergelijke uitbuiting. Hieruit bleek dat de aantallen zeer beperkt waren.⁶²

In Amsterdam en Rotterdam krijgen dus vooral de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdbescherming en de politie diverse signalen. In Amsterdam komen in mindere mate ook signalen bij toezichthouders op straat.⁶³ Andere partijen, zoals Leerplicht, het wijkteam, en het veiligheidshuis, zien in Amsterdam en Rotterdam echter geen of zeer beperkt signalen van kinderuitbuiting in de criminaliteit.

Kortom, uit de gevoerde gesprekken in de proeftuingemeenten blijkt dat vooral gemeente en politie signalen zien van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Met name in Ede brengen de politie en de gemeente (met in beide organisaties specifiek vrijgemaakte capaciteit voor de aanpak van problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond) signalen verder richting andere partijen. In Rotterdam en Amsterdam horen we vooral bij de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdbescherming en de politie over concrete signalen. Vooral de politie lijkt een cruciale partner voor de signalering, maar de basisteams van de Nationale Politie zijn hier niet op ingericht (zie verder ook paragraaf 7.4). We constateren daarom dat professionals in de vier gemeenten weinig signalen krijgen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

⁶² Weltevrede, A., J. De Boom, Y. Seidler & T. Tuijman (2015). Ongeregistreerde' kinderen met een EU-achtergrond in Rotterdam, in opdracht van Gemeente Rotterdam, Afdeling Onderwijs en Directie Veiligheid [publicatie niet openbaar], Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁶³ Bij grootschalige evenementen, zoals de Gay Parade en Koningsdag, krijgen Amsterdamse toezichthouders op straat bijvoorbeeld signalen dat jonge kinderen van Oost-Europese afkomst aan het zakkenrollen zijn.



4.4.2 Vernauwde blik bij signalering

Beperkte signalering van de problematiek is deels te koppelen aan een vernauwde blik van professionals. De eerder genoemde concepten van het *usual victim* en *ideal victim* sluiten naadloos aan bij wat we in verschillende interviews terug horen.

Focus op 'usual victims'

Binnen de twee onderzochte proeftuingemeenten, waar een relatief grote Roma-gemeenschap woont en het programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen' vorm krijgt, ligt de focus van respondenten zonder uitzondering op Roma; zij kennen – op het eerste gezicht – geen concrete voorbeelden van uitbuiting in de criminaliteit onder niet-Roma. Ook in Rotterdam en Amsterdam koppelen professionals signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit aan Roma en MOE-landers. Daarbij hebben professionals het vrijwel nooit over verschillen binnen die gemeenschappen; zij spreken voornamelijk over *de Roma*. Dat vooral bij Roma sprake zou zijn van het aanzetten van minderjarigen tot criminele activiteiten wijten professionals aan hun "*andere normen en waarden*": "*Kinderen worden opgevoed in een omgeving waarin het normaal is dat je met papa, mama of oom op rooftocht gaat.*" Hier is sprake van etnicisering en culturalisering van de problematiek: deze wordt rechtstreeks gekoppeld aan een bepaalde etnische groep en de cultuur daarvan.

Bij doorvragen blijkt echter dat professionals – met terugwerkende kracht – wel degelijk *andere cases* kennen die te typeren zijn als uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Dat constateren we in interviews met respondenten in zowel Rotterdam, Amsterdam en in (één enkel geval) in een onderzochte proeftuingemeente. We horen meerdere voorbeelden: een casus van een Nederlands gezin, waarvan de kinderen meegenomen werden op 'rooftocht'; een casus van een Hindoestaanse jongen die inbraken pleegde met zijn vader; Marokkaanse kinderen die mee uit stelen gaan met hun ouders; en het gebruik van minderjarigen in de drughandel. Bij deze cases leggen professionals (vooraf) echter geen link met uitbuiting; zij stellen in niet-Roma-cases (te) weinig de vraag of er sprake is van uitbuiting en wat er in dat geval mogelijk en nodig is voor zowel het potentiële slachtoffer als ook de vervolging van de dader.

De focus op Roma lijkt in de proeftuingemeenten samen te hangen met de aldaar aanwezige Roma-gemeenschap en de focus van centrale professionals op problematieken binnen deze specifieke gemeenschap. In Rotterdam en Amsterdam zien we echter eenzelfde focus op Roma als het over de thematiek van uitbuiting in de criminaliteit gaat⁶⁴; wellicht hangt deze samen met kenmerken die professionals koppelen aan uitbuiting in de criminaliteit. Zij denken bijvoorbeeld aan dergelijke uitbuiting als opgepakte minderjarigen "*een vreemd verhaal hebben; dat ze voor een dag naar Nederland zijn gekomen vanuit bijvoorbeeld Bulgarije en morgen – altijd is het morgen – weer naar huis gaan*", als ze een "*vreemde naam*" hebben, als kinderen ver van huis worden aangetroffen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland en als onduidelijkheid bestaat over wie de gezagsdragers zijn. Deze associaties wijzen op een vooronderstelling dat mensenhandel vooral transnationaal is – een onjuiste veronderstelling, want mensenhandel kan ook binnen landsgrenzen plaatsvinden. Deze focus houdt dus een vernauwing van de juridische definitie in. De door professionals met mensenhandel geassocieerde kenmerken passen niet bij zaken van in Nederland gevestigde kinderen en leggen daarmee onbewust de nadruk op trekkende (Roma-)groepen.

⁶⁴ Dit betekent overigens niet dat in Rotterdam en Amsterdam een specifiek beleid wordt gevoerd rond een eventuele Roma-problematiek, zoals in de proeftuingemeenten. Wel verwijzen we hiermee naar de associatie die professionals maken met de etnische groep van Roma en de door hen veronderstelde 'Roma-cultuur' als zij denken aan de cases rond uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.



Focus op 'ideal victims'

Een vernauwing van de signalering van uitbuiting vindt – naast bovengenoemde focus op Roma – ook plaats in het onderscheid dat professionals in sommige gevallen maken tussen jongens en meisjes – iets wat we eerder ook constateerden in onze analyses van de cases (zie paragraaf 4.2.2). In meerdere interviews komt naar voren dat professionals meisjes als slachtoffer van uitbuiting meer voor de hand vinden liggen dan jongens: “*de rechter ziet jongens minder snel als slachtoffer dan meisjes*”, zo observeert een raadsmedewerker. Het zou daarom bij meisjes eerder lukken om hen in een civielrechtelijk traject te plaatsen dan bij jongens. Een zorgprofessional merkt op dat “*er met name een belletje gaat rinkelen als het een meisje is*”. Bij de cases die zij kent van jongens waarbij vergelijkbare signalen waren, beschrijft zij dat ze “*gevoelsmatig*” minder snel dacht dat deze jongens “*zelig*” waren en daarom niet meteen de koppeling maakte met uitbuiting. Dit geldt overigens niet voor alle zorgprofessionals die we hierover spraken.

Kortom, de focus van professionals ligt op uitbuiting van minderjarigen met een Roma-achtergrond in de criminaliteit. Het actief zoeken naar cases binnen andere etnische groepen levert echter ook andere voorbeelden op (zie daarvoor overigens ook casus 1 en 4 in dit onderzoek); dergelijke andersoortige cases herkennen professionals echter minder snel als mogelijke uitbuiting. We spreken in het onderzoek binnen de vier gemeenten geen enkele professional die eigenstandig aangeeft een ‘niet-Roma-voorbeeld’ te kennen en deze zélf als uitbuiting te hebben gelabeld. Daarnaast vinden professionals het labelen van een zaak als uitbuiting in de criminaliteit ook lastiger als het jongens betreft.

4.5 DEELCONCLUSIES

Wat betreft de signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit toont internationale literatuur aan dat professionals dergelijke gevallen vaak niet signaleren. Ons onderzoek in vier gemeenten bevestigt dit beeld – echter: hierbij geldt de kanttekening dat voorsnog niet met zekerheid iets kan worden gezegd over de werkelijke aantallen van gevallen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (*guesstimates*). Voor veel professionals geldt het fenomeen als (relatief) nieuw. Bovendien zorgt onzekerheid over de hardheid van de informatie er soms voor dat professionals uitbuiting niet of niet al te sterk aanzetten richting andere partijen of dat zij het niet als eerste aanknopingspunt zien bij de aanpak van de bredere multiproblematiek binnen het gezin.

De beperkte signalering heeft te maken met kennis en expertise van professionals (waar we in hoofdstuk 5 verder op ingaan). Uit zowel de gedetailleerde analyse van de cases als het onderzoek in gemeenten blijkt dat deze beperkte expertise leidt tot een vernauwde blik van professionals, waarin voornamelijk oog is voor een stereotiep slachtoffer; andere mogelijke slachtoffers blijven buiten beeld en/of behandelen professionals als dader van een crimineel feit. Dit stereotype slachtoffer heeft een Midden- of Oost-Europese en/of Roma-achtergrond (door professionals vaak gezien als het ‘*usual victim*’) en is eerder een meisje dan een jongen (meisjes passen beter in het beeld van het ‘*ideal victim*’). Vanuit de literatuur zagen we al dat minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit zichzelf vaak niet als slachtoffer zien en daarom ook niet als zodanig presenteren. Deze presentatie lijkt dus vooral voor jongens verhullend te werken; meisjes worden eerder als slachtoffer aangemerkt door professionals.

Zowel uit de cases als in het verder doorvragen in de tientallen interviews in gemeenten blijkt dat er wel degelijk andere cases zijn van mogelijke uitbuiting van minderjarigen in de



criminaliteit, die niet passen binnen deze stereotypering door professionals. Wij concluderen dat signalering van de problematiek door professionals daarom nogal eens is gericht op kenmerken van de *persoon* in plaats van op kenmerken van de *problematiek* zélf. In één van de aanbevelingen (zie hoofdstuk 8) zullen we er dan ook voor pleiten om te investeren in kennis over het fenomeen, waarbij het bij het oppakken van een minderjarige voor een strafbaar feit een standaard overweging moet zijn of deze feiten gepleegd kúnnen zijn onder invloed van een volwassene.





5 Handelingsperspectief: beschikbare middelen en expertise

5.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten over het handelingsperspectief van professionals bij de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Met handelingsperspectief doelen we op de geschiktheid en aanwezigheid van maatregelen en de expertise die professionals tot hun beschikking hebben om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit te signaleren en aan te pakken.

Voor de gebruikte methoden verwijzen we naar paragraaf 1.3. We starten met de resultaten uit een systematische analyse van internationale, wetenschappelijke literatuur, die betrekking hebben op het handelingsperspectief (paragraaf 5.2). Vervolgens presenteren we de bevindingen over het handelingsperspectief van professionals in de bestudeerde cases (paragraaf 5.3). Daarna beschrijven we de bevindingen in gemeenten (paragraaf 5.4). We integreren onze bevindingen in de deelconclusies aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 5.5).

5.2 LITERATUUR OVER HANDELINGSPERSPECTIEF

Handelingsperspectief heeft betrekking op de benodigde expertise van professionals om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit te kunnen signaleren en aanpakken. Eén van de kenmerken waaraan een succesvolle aanpak van uitbuiting van minderjarigen zou moeten voldoen volgens wetenschappelijke onderzoeken⁶⁵, is dat die gebaseerd moet zijn op voldoende kennis en informatie over het fenomeen, bij alle betrokkenen. Die expertise omvat in elk geval de volgende onderwerpen (Warria et al. 2015: 327):

- (*structurele*) oorzaken en factoren die leiden tot kwetsbaarheid van minderjarigen voor uitbuiting;
- het herkennen van signalen;
- protocollen over *communicatie* met minderjarige slachtoffers;
- beoordeling van de *onmiddellijke behoeften* van minderjarige slachtoffers;
- *cross-culturele competentie* en culturele empathie;
- gevoel voor en toepassing van principes van de rechten van het kind (Desai 2008 in: Warria et al. 2015: 327);
- politiek bewustzijn en bekendheid met het nationale *migratiebeleid*.

Op basis van de literatuur voegen wij daar nog twee aandachtspunten aan toe. Een eerste aandachtspunt is dat professionals ook expertise nodig hebben over de specifieke wijze van communiceren met slachtoffers van kinderhandel. Verschillende onderzoekers vragen aandacht

⁶⁵ Een zwakte bij de meeste van deze studies is dat zij vooral gericht zijn op het aangeven wat niet werkt, en suggesties doen over wat *mogelijk* beter zou kunnen werken, maar dat deze suggesties zelden *evidence based* zijn. Met andere woorden: er wordt verondersteld (op grond van weliswaar goede argumenten) dat iets zou moeten werken, maar dit is nog niet uitgetoet of onderzocht.



voor de observatie dat kinderen in het proces van uitbuiting machteloos zijn gemaakt en dat dit zich niet dient te reproduceren in de hulpverlening aan het kind (Rigby 2011: 331; Hodge 2014: 6; West & Loeffler 2015: 21). Gebeurt dit wel, dan kan het kind dat ervaren als het inperken van zijn/haar vrijheid en onafhankelijkheid en als doorgaande onderdrukking (West & Loeffler 2015: 13-14). In tegenstelling tot de juridische benadering waarin de nadruk niet ligt op de *agency* van kinderen (zie paragraaf 2.3), worden hulpverleners juist aangemoedigd *agency* van kinderen te erkennen en ondersteunen.⁶⁶ Zij zouden zich moeten toeleggen op zaken als: het bevestigen van hun ervaringen, het aanmoedigen van een gevoel van controle en autonomie, het bevorderen van vertrouwen en veiligheid en een grote rol van het kind zelf in het proces (Hodge 2014: 6). Hiertoe is een vertrouwensrelatie met de hulpverlener en vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens (inclusief: het kind informeren over vertrouwelijkheidsclausules en regels) van groot belang (Pearce 2011; Hodge 2014; West & Loeffler 2015; Warria et al. 2015).

West en Loeffler (2015) hebben de rol van kinderen in hun eigen hulpverleningstraject uitgewerkt met het concept '*victim resistance*' (het verzet van het slachtoffer binnen diens eigen hulpverleningstraject) en de '*reactance theory*' (het begrijpen van verzet als een logische reactie op een aantasting van iemands vrijheid, erop gericht om individuele vrijheden weer terug te krijgen). West en Loeffler menen dat hulpverleners minderjarigen moeten aanmoedigen hun eigen beslissingen te nemen, binnen de bestaande (en daartoe soms beperkende) kaders van de (institutionele) hulpverlening. Zij benoemen enkele *best practices* zoals kinderen in institutionele settings toestaan hun eigen leefomgeving te herontwerpen (schilderen, versieren en dergelijke) of hen toestaan hun verhaal pas te vertellen wanneer zij dit wensen. Inzicht in deze '*reactance theory*' en '*victim resistance*', inclusief instrumenten om daarmee om te gaan, dient onderdeel te zijn van de expertise van (hulpverlenings) professionals.

Ten tweede voegen wij toe dat professionals overzicht nodig hebben van het gehele veld van *mogelijk betrokken instanties en actoren* en hun respectievelijke taken en verantwoordelijkheden, zodat zij weten op wie zij beroep kunnen doen voor bepaalde maatregelen die nodig zijn ten aanzien van de minderjarigen en het sociaal netwerk rondom hen (zie hiervoor meer uitgebreid de stroomschema's in hoofdstuk 3 en onze bevindingen over samenwerking in hoofdstuk 7).

Kortom, wetenschappelijke literatuur benoemt specifieke expertisegebieden die voor professionals essentieel zijn om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit te signaleren en aan te pakken. De literatuur richt zich voornamelijk op kennis en expertise en veel minder op concrete instrumenten/maatregelen die daarbij behulpzaam zijn.

5.3 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ANALYSE CASES

Uit de literatuur weten we dus dat en welke expertise van belang is voor het signaleren en aanpakken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Ook weten we uit internationale literatuur dat het nogal eens aan die expertise schort. In onze analyse van de cases komt dit handelingsperspectief op een aantal punten terug. We starten hierna met een korte beschrijving

⁶⁶ Daarmee wordt in de literatuur niet bedoeld dat hulpverleners door moeten slaan naar de andere kant en uit moeten gaan van volledige eigen verantwoordelijkheid van het kind voor de situatie waarin die zich bevindt. Dat zou een kwestie zijn van *blaming the victim*. Zoals in paragraaf 2.3 uiteengezet, is hier het concept van 'negotiated interdependence' inzichtelijk, aangezien het rekening houdt met zowel 'agency' als de restricties daarvan (immers: er moet daarin rekening worden gehouden met afhankelijkheidsrelaties en de noodzaak tot het 'onderhandelen' van je positie).



van het handelingsperspectief in elke afzonderlijke casus⁶⁷, om vervolgens in te gaan op de belangrijkste resultaten op dit terrein: de beperkte expertise van professionals over het fenomeen (paragraaf 5.3.1), de twijfel aan de zinvolheid van het label mensenhandel in specifieke zaken (paragraaf 5.3.2) en in sommige gevallen de ontoereikendheid van instrumenten die professionals tot hun beschikking hebben (paragraaf 5.3.3).

5.3.1 Beperkte expertise

Casus 1: winkeldiefstal door moeder en dochter

De bij de aanhouding van moeder Petra en dochter Anna betrokken agent neemt niet in overweging dat moeder Petra haar dochter Anna aangezet zou kunnen hebben tot het plegen van winkeldiefstal. Later in de keten komt die mogelijkheid wel naar voren – zij het niet onder de noemer ‘mensenhandel’ of ‘uitbuiting’. Op ZSM pikt de dienstdoende jeugdofficier, in samenspraak met de aanwezige secretaris, de zaak eruit omdat de secretaris het ‘vreemd’ vindt dat moeder haar dochter Anna bij aanhouding meteen beschuldigt; de secretaris had eerder verwacht dat de moeder zich zou verontschuldigen voor het gedrag van haar kind. De zaak wordt daarom niet behandeld op een TOM-zitting⁶⁸ of met een sepot, maar doorverwezen naar een politierechter. Bij het multiprobleemgezin betrokken raadsonderzoekers gaan uit van zelfstandige diefstal door dochter Anna.

Casus 2: woninginbraak door twee meisjes

De betrokken politieagenten hebben in de casus van de meisjes Marina en Leila niet de mogelijkheid van uitbuiting op hun netvlies. Bij de aanhouding van de meisjes vult een politieagent de zogenaamde Preselect Recidive vragenlijst van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) in, om de kans op recidive te bepalen. Die vragenlijst leidt voor beide meisjes tot een lage score (c.q. lage kans op recidive). Een raadsmedewerker ondervraagt Marina en Leila in het cellencomplex van de politie aan de hand van de standaard LIJ vragenlijst – een vervolg op de Preselect Recidive vragenlijst. De vragenlijst blijkt eveneens ontoereikend, omdat de ouders of verzorgers van Marina en Leila niet in beeld zijn. Vermoedens over uitbuiting komen wel naar boven tijdens gesprekken tussen een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming en de meisjes, hun ‘tante’ en hun ‘moeder’, maar het lukt niet om de casus verder door te leiden richting de opsporing van een eventuele uitbuiting. De hulpverlening aan Marina en Leila beperkt zich tot het begeleiden van de meisjes naar hun thuisland in de hoop dat daar een hulpverleningstraject rondom de meisjes kan worden opgestart.

Casus 3: woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’

Voor de politieagenten die de neefjes Krisztián en Milan oppakken voor woninginbraak is uitbuiting in de criminaliteit geen overweging. Deze mogelijkheid komt pas later in beeld, door expertise van buiten het team: een inhoudsdeskundige suggereert dat er in deze zaak meer aan de hand is dan enkel woninginbraak door de twee jongens. De politie pakt de mogelijkheid van mensenhandel vervolgens op en communiceert deze richting de Raad voor de Kinderbescherming. Bij de Raad voor de Kinderbescherming leidt deze notie echter niet tot een andere werkwijze: het raadsdossier noemt mogelijke mensenhandel in één adem met de noodzaak tot detentie voor de jongens. Ook later in de keten is expertise niet voorhanden, zoals bij de behandeling van de zaak door het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Krisztián en Milan komen ook hier niet of enkel zijdelings in beeld als mogelijke slachtoffers van uitbuiting.

Uit voorgaande beschrijvingen van het handelingsperspectief in de cases blijkt dat expertise nogal eens een struikelblok is. Expertiseopbouw is lastig; professionals die we spreken over deze (en volgende) cases geven vrijwel zonder uitzondering aan dat het voor hen een “*unieke casus*” betreft; in hun loopbaan hadden ze nooit of zelden een vergelijkbare casus en dus ervaring opgedaan met deze problematiek. Daardoor maakt uitbuiting van de minderjarige in de

⁶⁷ Andere delen van de cases zijn uitgewerkt in eerdere hoofdstukken (zie de paragrafen 4.3, 6.3 en 7.3; een complete beschrijving van de cases is opgenomen in bijlage 3).

⁶⁸ TOM staat voor Taakstraf Openbaar Ministerie. Op een TOM-zitting kan een officier van justitie een verdachte een taakstraf (een werkstraf of een leerstraf) of een geldboete, of een combinatie hiervan aanbieden. Bij deze besloten zitting is het niet de rechter die een straf oplegt maar de officier van justitie die een straf aanbiedt. Als de verdachte hier niet op ingaat of de taakstraf niet naar behoren uitvoert, wordt hij of zij alsnog gedagvaard voor de rechter.



criminaliteit meestal geen onderdeel uit van de opties die professionals in overweging nemen. In casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) zien we bijvoorbeeld dat de mogelijkheid dat moeder Petra haar dochter Anna aanzet tot het plegen van winkeldiefstal niet opkomt bij de agent die de aanhouding verricht. Op ZSM pikt de dienstdoende jeugdofficier, in samenspraak met de aanwezige secretaris, de zaak eruit omdat de secretaris het “vreemd” vindt dat moeder haar dochter Anna bij aanhouding meteen beschuldigt; de secretaris had eerder verwacht dat moeder Petra zich zou verontschuldigen voor het gedrag van haar kind. Het lijkt vervolgens behulpzaam dat de dienstdoende officier van justitie een *Jeugdofficier* is, die “gevoelig was voor deze argumenten” (dit verschil in gevoeligheid voor deze thematiek bij verschillende typen officieren zien we ook terug in paragraaf 7.4.2, waar het gaat over samenwerking op ZSM) Hoewel de term ‘uitbuiting’ in deze casus niet aan bod komt, blijken de afwijkende kenmerken voldoende om de zaak niet te behandelen op een TOM-zitting⁶⁹ of met een sepot, maar door te verwijzen naar een politierechter. In casus 2 legt de voogd uit dat ze vóór deze casus nog nooit een casus van mogelijke uitbuiting in de criminaliteit in behandeling had. Omdat het nieuw voor haar was is ze informatie gaan opzoeken over de problematiek, en is ze naar een expertisedag rondom kindruitbuiting in Roma-gezinnen gegaan. “*Pas dan ga je dingen herkennen en verbanden leggen. En dat heb je nodig in dit soort zaken. Dat je ervaringen die je hebt opgedaan, met elkaar kan delen.*”

In casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) blijkt uitbuiting in de criminaliteit in het geheel geen overweging bij de politieprofessionals die de eerste contacten met de neefjes Krisztián en Milan hebben. Deze mogelijkheid komt pas later in beeld, als iemand van buiten de eigen eenheid de betrokken politieprofessionals op deze mogelijkheid attendeert.

Op het moment dat professionals uitbuiting in de criminaliteit wél als optie zien, zoals in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) en – na enkele dagen – in casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’), schiet expertise verderop in de keten eveneens tekort. Zo zien we in de casus met de neefjes Krisztián en Milan dat de notie van mensenhandel bij de Raad voor de Kinderbescherming en betrokken hulpverleningsinstanties niet leidt tot een andere benadering van de jongens. Hoewel het raadsdossier vermeldt dat ze hiermee uit het strafrecht gehaald zouden kunnen worden, wordt mogelijke mensenhandel op een later moment in het dossier in één adem genoemd met de noodzaak tot detentie voor de jongens. Hieruit blijkt dat expertise over alternatieve wegen bij (mogelijke) mensenhandel niet bekend zijn, of in elk geval niet worden benut: de jongens worden bijvoorbeeld niet gesloten geplaatst als onderdeel van een civielrechtelijk traject, maar in het kader van een strafrechtelijk traject.⁷⁰ Hoewel bij meerdere cases hulpverleners betrokken zijn, is dit vanwege de multiproblematiek in het gezin of een gezagsvacuüm; hulpverleners signaleren uitbuiting niet – of pakken dit niet op als onderdeel van hun hulpaanbod (zie casus 1: ‘winkeldiefstal door moeder en dochter’ en, verderop, casus 5: ‘uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder’). In casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) beperkt de hulpverlening zich tot het begeleiden van de meisjes naar hun thuisland. In casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje) komt er – met uitzondering van de kortlopende

⁶⁹ Zie voetnoot 67

⁷⁰ Het is in de onderzochte cases lastig te achterhalen in hoeverre professionals vanuit het OM en de rechterlijke macht wél over de expertise beschikken die nodig is bij de aanpak van dit fenomeen – ze kwamen er immers nauwelijks tot niet aan te pas. Alleen in casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) en casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) komt het tot een strafrechtelijke zitting, waarbij het in casus 1 een zitting voor een politierechter betreft voor winkeldiefstal (en dus niet voor mensenhandel) en in casus 3 tot jeugddetentie voor Krisztián en Milan (en later ook voor de uitbuiters Boris). Overigens constateren we in het onderzoek in gemeenten dat expertise ook bij deze partijen grotendeels ontbreekt.



voogdijmaatregel – geen hulpverlening aan te pas, althans, niet in Nederland. In casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) blijft de hulpverlening zeer beperkt.

Kortom, bij de analyse van de cases zien we dat individuele professionals in de meeste gevallen weinig bekend zijn met de mogelijkheid van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Expertise ontbreekt bij betrokken politieprofessionals die het eerste contact hebben met de minderjarigen en veelal ook bij partijen die later in de keten aan bod komen. Professionals erkennen zelf dat zij (te) weinig weten van deze vorm van uitbuiting. Soms pakken professionals later in de keten de signalen alsnog op (zoals bij de Raad voor de Kinderbescherming of ZSM). Als vermoedens al opkomen, dan berusten die vaak op onderbuikgevoelens of iets wat “vreemd” aan doet. Het blijkt lastig die softe vermoedens verder te onderbouwen (zoals we verder laten zien in hoofdstuk 6, over handelingskracht).

5.3.2 Twijfel aan de zinvolheid van een focus op mensenhandel

Casus 4: drugsmokkel door tienermeisje

Betrokken KMar-professionals bezien de zaak van Babette eerst en vooral als drugsmokkel, niet als mogelijke uitbuiting van een minderjarige in de criminaliteit – ondanks dat de rol van de oudere vriend van Babette in het verhoor als twijfelachtig naar voren komt. De onderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming signaleert de zorgelijke aspecten in het leven van Babette, inclusief haar relatie met haar vriend, die ‘loverboy-achtige’ trekken heeft. Ze acht die vermoedens van voldoende belang om ze met een KMar collega te delen, maar de KMar geeft daar geen vervolg aan wegens ‘onvoldoende aanknopingspunten’. De vermoedens krijgen pas een vervolg als de vriend zichzelf aangeeft bij de KMar voor mensenhandel. Op dat moment verblijft Babette weer bij haar moeder in het buitenland en is er in Nederland geen hulpverleningstraject meer lopende.

Casus 5: uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder

In het gezin van Maria zijn vermoedens van verschillende incidenten van uitbuiting van haar kinderen in de criminaliteit (door ‘ooms’ en de schoonfamilie van haar dochter). Geen enkel signaal komt echter bij de politie in beeld. Wel zijn bij het gezin – om andere redenen – diverse hulpverleningsinstanties betrokken. Het is opvallend dat in de meest recente periode van afwezigheid van de moeder (zij zat in detentie) de kinderen van het gezin bijna twee jaar lang van de radar van de hulpverlening verdwenen; de hulpverlening was niet op de hoogte van hun verblijfplaats en ging daar klaarblijkelijk ook niet achteraan, ondanks dat de (leerplichtige) kinderen niet naar school gingen. De huidige hulpverleners in de zaak richten zich (bewust) niet in de eerste plaats op eventuele criminaliteit, maar geven prioriteit aan andere zaken, zoals huisvesting, schoolgang van de kinderen en het welzijn van het kindje van tienermoeder Christina.

Het geen aandacht geven aan mogelijke mensenhandel heeft niet alleen te maken met gebrek aan kennis, maar ook met het stellen van andere prioriteiten – vaak in lijn met de *core business* van de organisatie of afdeling – dan wel met twijfel over de zinvolheid een zaak als mensenhandel te duiden. Dat label impliceert immers een procesgang in de zaak, die in de optiek van de professional niet in het belang is van de organisatie of de betrokken jongere.

Dit zien we in de eerste plaats terug in casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje). Deze zaak bezien professionals eerst en vooral als drugsmokkel, niet als mogelijke mensenhandel van een minderjarige. Het onderdeel van de KMar dat Babette aanhoudt is gericht op drugdelicten. Een medewerker van de KMar meent dat er bij vermoedelijk alle minderjarige (en wellicht ook bij veel meerderjarige) drugkoeriers sprake is van uitbuiting in de criminaliteit. Hij grapt dat indien al deze zaken als mensenhandel zouden worden gekwalificeerd, “*we geen [drugs-] zaak meer over [houden]!*” Hij stelt zich bovendien de vraag in welke mate het opportuun is om al deze delicten



via een onderzoek mensenhandel – met de daarbij horende complexiteit en moeilijke bewijslast – aan te pakken. Dit draagt het risico met zich mee dat minderjarige dealers die slachtoffer zijn van uitbuiting in de criminaliteit, hierdoor niet als zodanig erkend worden.

Ook in casus 5 (uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder) zijn betrokken hulpverleners niet gericht op het omgaan met mogelijke uitbuiting van minderjarige gezinsleden in de criminaliteit. Voor zover dit bij hulpverleners al in zicht is, maken zij (bewust) de keuze zich op andere (hulp)vragen te focussen binnen de bredere multiproblematiek in het gezin (we gaan hier in hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.2 verder op in). Die handelwijze sluit aan op het in de literatuur genoemde belang van werken aan de structurele oorzaken bij zogenaamde ‘overlevingscriminaliteit’ (zoals we reeds zagen in paragraaf 4.2) in de aanpak van handel in minderjarigen voor uitbuiting in de criminaliteit.

In die zin kan het helpen om verschillende verschijningsvormen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit op een continuüm te situeren. Aan de ene kant zien we dan het aanzetten tot criminaliteit door (veelal) ouders of familieleden met als doel het voorzien in levensbehoeften (door te stelen); de delicten betreffen daar vooral winkeldiefstal. Geheel aan de andere kant staat winstgevende, niet op het voorzien in levensbehoeften gerichte criminaliteit, die veelzijdiger qua soort is (drugsmokkel, hennep knippen, woninginbraak, zakkenrollen, et cetera) waarbij de producten veelal niet voor eigen gebruik zijn, maar doorverkocht worden en waarbij meestal een hogere graad van organisatie geldt: kinderen worden bijvoorbeeld voorbereid op hoe zij met politie en instanties moeten omgaan wanneer zij opgepakt worden. Tussen deze twee extremen geldt een glijdende schaal van steeds ‘commerciële’ vormen van uitbuiting van minderjarigen. Uitgaande van een dergelijk continuüm zou je je kunnen afvragen of de zijde van ‘overlevingscriminaliteit’ in gezinsverband, zonder grote organisatiegraad, aangepakt zou moeten worden met een strafrechtelijk mensenhandeltraject. Immers: is zo’n traject in het belang van de jongere, of verergert het de situatie? In een dergelijke zaak zijn wellicht ook andere interventiemodaliteiten denkbaar.⁷¹

Kortom, het geen aandacht geven aan mogelijke mensenhandel heeft ook te maken met het stellen van prioriteiten en de zwaarte van het label mensenhandel, waaraan een specifieke procesgang is gekoppeld die volgens professionals niet altijd passend is voor de zaak.

5.3.3 Standaard instrumentarium niet altijd toereikend

Dat het instrumentarium dat professionals tot hun beschikking hebben niet altijd passend is met het oog op (mogelijke) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, komt treffend naar voren in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes). Bij de aanhouding van Marina en Leila vult een politieagent de zogenaamde Preselect Recidive vragenlijst van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ⁷²) in, om de kans op recidive te bepalen. Die vragenlijst leidt voor beide meisjes tot een lage score (c.q. lage kans op recidive), omdat ze slechts van één soort delict verdacht zijn (de antecedenten van Marina – in Duitsland – komen pas later aan het licht), omdat ze meisjes zijn en omdat ze geen medebewoners hebben met een politieregistratie. Dit laatste is

⁷¹ Overigens merken wij hier op dat in Europese wetgeving de presumptie bestaat dat signalen van mensenhandel in alle gevallen worden opgepakt.

⁷² Dit instrumentarium werd in 2010 ingevoerd, gericht op delinquente jongeren. Hoofddoelen van het LIJ zijn recidive terugdringen en gezonde opgroei- en opvoedomstandigheden bevorderen. Het LIJ beoogt dat ‘betrokken ketenpartners in de verschillende fasen van het strafproces de jongere selecteren, screenen en diagnosticeren, en de rechterlijke macht informeren over de uitkomsten, ten behoeve van haar besluitvorming’ (Nauta & Loef 2011: 5).



verrassend, omdat op dat moment nog geen zicht is op de thuissituatie van de meisjes; een onbekende thuissituatie is echter niet hetzelfde als een niet-criminele thuissituatie. Bovendien blijkt, nádat de Preselect Recidive lijst is ingevuld, dat de ‘tante’ die de meisjes op komt halen een strafblad heeft voor winkeldiefstal en woninginbraken. De betrokken raadsonderzoeker schat de kans op recidive eerder hoog in; zij vindt het zeer zorgelijk dat Marina en Leila afreizen naar een voor hen vreemd land, zonder de taal te spreken en mogelijk zonder medeweten van ouders of gezagsdragers. De Preselect Recidive vragenlijst blijkt ontoereikend voor deze doelgroep. Iets soortgelijks zien we vervolgens bij de Raad voor de Kinderbescherming, als een raadsmedewerker Marina en Leila ondervraagt in het cellencomplex van de politie. Dit gebeurt door het bevragen van de meisjes op verschillende leefgebieden, aan de hand van (een ander onderdeel van de) de standaard LIJ vragenlijst – als vervolg op de eerder genoemde Preselect Recidive vragenlijst. De vragenlijst blijkt echter ontoereikend in gevallen waarbij ouders of verzorgers niet in beeld zijn, zoals in deze casus.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat cases met een internationale component (inclusief mogelijke antecedenten in het buitenland en onduidelijkheid over verblijfplaats) en/of cases waarin ouders of verzorgers niet in beeld zijn, om een niet-standaard aanpak en benadering door professionals vragen. De inzet van het standaard ingezette LIJ-instrumentarium is volgens professionals bijvoorbeeld ontoereikend. Dat doet een extra beroep op het professionele inschattingvermogen en de expertise van betrokken professionals – waarover we in voorgaande paragraaf schreven dat het daaraan in veel gevallen ontbreekt.

5.4 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ONDERZOEK IN GEMEENTEN

Naast het casusonderzoek, zoals voorgaand uitgewerkt, hebben we het handelingsperspectief van professionals ook onderzocht in vier gemeenten: Amsterdam, Ede, Enschede en Rotterdam (zie voor een toelichting paragraaf 1.3). Dit onderzoek in gemeenten – dat start vanuit lokale professionals in plaats van uit specifieke cases – bevestigt een aantal bevindingen uit de cases. Ook in gemeenten constateren we dat de expertise over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit beperkt is, al zien we tegelijkertijd dat gemeenten initiatieven ontplooiën en/of als proeftuin wel actief zijn in het opbouwen van die expertise – vooral gekoppeld aan bredere expertise op het gebied van Roma (zie paragraaf 5.4.1). Ook zien we – weliswaar op andere manieren – dat het bestaande instrumentarium voor professionals niet voldoet in gevallen waarbij het trekkende, niet in Nederland geregistreerde minderjarigen betreft (zie paragraaf 5.4.2). Tegelijkertijd geven zorgprofessionals aan dat zij wel voldoende mogelijkheden hebben als zij willen ingrijpen in gevallen van mogelijke uitbuiting van in Nederland wonende en geregistreerde minderjarigen (zie paragraaf 5.4.3).

5.4.1 Beperkte en Roma-gerelateerde expertise

Ons onderzoek in vier gemeenten laat zien dat expertise over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vaak te vinden is bij één of enkele individuen binnen een gemeente. Dit zijn meestal professionals met expertise van Roma, die in die hoedanigheid ook (enige) kennis hebben van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. We komen voorbeelden tegen van professionals bij wie dit een formeel onderdeel van hun functie is, zoals de portefeuillehouder Roma en Vreemdelingen in het Adviesteam van de Raad voor de Kinderbescherming in Amsterdam of de projectleiders van de proeftuinen, gericht op de aanpak van de uitbuiting van Roma-kinderen. In andere gevallen gaat het om personen die het thema zelf oppakken – vanwege hun werkervaringen met Roma. Deze professionals zijn intrinsiek gemotiveerd om het fenomeen aan



te pakken; zij hebben door de tijd heen expertise opgebouwd, zowel binnen als buiten hun werk. We noemen hen *selfmade experts*. Deze *selfmade experts* proberen na te gaan hoe bijvoorbeeld criminele netwerken of familierelaties in elkaar zitten. Opvallend is dat dit los van elkaar gebeurt. We zien zowel bij de Raad voor de Kinderbescherming als bij de politie professionals die dit in kaart proberen te brengen, maar voor wie het ondoenlijk blijkt om dit (alleen) bij te houden. Alleen bij het opsporingsonderzoek van 13Oceans⁷³ is formeel capaciteit vrij gemaakt om dergelijke netwerken in kaart te brengen – wat een zeer intensieve en complexe taak blijkt.

Genoemde professionals fungeren als een soort spin-in-het-web. Collega's weten hen snel te vinden. Nadeel is dat – als deze mensen uitvallen of van baan wisselen – de kennis gemakkelijk verdwijnt uit organisaties. In de meeste gevallen is de kennis namelijk niet (formeel) ingebed in organisaties – zoals bij de *selfmade experts* – of gekoppeld aan tijdelijke programma's/onderzoeken – zoals bij de projectleiders van de proeftuinen in Ede en Enschede en 13Oceans. Organisaties bedden expertise voor het onderwerp dus niet of zeer beperkt in. Tegelijkertijd constateren we dat de aandacht die het onderwerp vraagt terecht komt bij (enkele) individuen, die vervolgens (te) zwaar belast worden. Expertise is daarmee onvoldoende geborgd in organisaties.

Op plekken waar die expertise (weliswaar tijdelijk) meer formeel is ingebed in de organisatie, zoals in de proeftuinen, zien we dat daar een stimulerende werking van uitgaat. In Ede zorgt de inzet van specifieke capaciteit binnen gemeente en politie – in het kader van het programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen' – voor meer aandacht voor de problematiek bij andere professionals in de keten die we interviewden. De gemeente- en politiefunctionaris fungeren hier regelmatig als vraagbaak voor bijvoorbeeld hulpverleners of (andere) politieagenten. In Enschede lijkt de expertise over het fenomeen momenteel in ontwikkeling; in meerdere gesprekken horen we terug dat de betreffende professional zich er (zeer) recent van bewust is dat uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit – in familieverband – een optie is. Overigens geldt ook voor deze proeftuingemeente dat respondenten de expertise van de projectleider proeftuinen bij gemeente Enschede, die specifieke kennis heeft van Roma, zeer waarderen.

In Rotterdam en Amsterdam ontbreekt het volgens verschillende respondenten aan bewustwording bij instanties in de zorg- en veiligheidsketen van de thematiek van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Zo zouden officieren van justitie deze specifieke vorm van uitbuiting niet op hun netvlies hebben. Ook zijn veel politieprofessionals en officieren van justitie op ZSM nog niet bekend met het 13Oceans onderzoek, aldus een raadsonderzoeker die regelmatig ZSM diensten draait. Bovendien constateren we dat professionals binnen de hulpverlening weinig rekening houden met de mogelijkheid dat crimineel gedrag gebeurt 'in opdracht van'. Op het vlak van signaalherkenning is expertise over en bekendheid met het fenomeen zeer beperkt aanwezig in de brede zorg- en veiligheidsketen. Op het vlak van signaalherkenning van mensenhandel in het algemeen worden overigens wel inspanningen verricht in zowel Amsterdam als Rotterdam. Professionals van Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Belastingdienst, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de gemeente trainen er groepen medewerkers op dit vlak, waaronder baliemedewerkers op het gemeentehuis, toezichhouders van de gemeente en controleurs van de arbeidsinspectie.

⁷³ Landelijk politieonderzoek, gesitueerd in Amsterdam, naar uitbuiting van Roma-kinderen in de criminaliteit.



Kortom, expertise over het fenomeen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is beperkt aanwezig in de onderzochte gemeenten. Op vaak min of meer toevallige plekken is er wel expertise bij zogenaamde (*selfmade*) ‘Roma-experts’. Opvallend is dat expertise over het onderwerp in alle gevallen gekoppeld is aan ‘Roma-expertise’, en niet zozeer aan expertise van uitbuiting of mensenhandel in het algemeen. Wel lijkt er langzaam meer aandacht voor het onderwerp te komen, door kennis over het fenomeen op te bouwen: in Ede en Enschede via het programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’, in Amsterdam via 13Oceans en in Amsterdam en Rotterdam met behulp van trainingen van professionals over signalering van mensenhandel in het algemeen.

5.4.2 Instrumentarium voldoet niet bij trekkende minderjarigen

Geïnterviewde professionals beoordelen het handelingsperspectief anders voor in Nederland geregistreerde minderjarigen dan voor trekkende, niet in Nederland geregistreerde minderjarigen. In de hierna volgende resultaten maken we daarom onderscheid tussen enerzijds in Nederland ‘gevestigde’ en anderzijds buitenlandse, ‘mobiele’ of ‘trekkende’ minderjarigen, al zijn we ons ervan bewust dat dit onderscheid in de praktijk niet zo zwart-wit is. Op sommige adressen staat bijvoorbeeld wel een gezin ingeschreven, maar treffen professionals bij huisbezoeken telkens andere kinderen aan. Professionals noemen dat een “*basisadres*”, waar steeds andere mensen wonen; families zouden door heel Europa dergelijke adressen hebben waar ze terecht kunnen.

Bij rondtrekkende, niet in Nederland geregistreerde minderjarigen – die mogelijk slachtoffer zijn van uitbuiting in de criminaliteit – voelen professionals zich geregeld “*machteloos*”. Ze zien voor deze minderjarigen geen mogelijkheden om op een structurele manier oplossingen te vinden voor de problematiek. Hoewel bij deze jongeren wel voogdij kan worden ingezet, is het lastiger om hen aan te pakken via bijvoorbeeld Leerplicht. Na aanhouding van een ‘trekkende’ minderjarige door de politie voor het plegen van een delict, vindt een gesprek plaats bij de Raad voor de Kinderbescherming – meestal via tolken. Professionals delen de ervaring dat het onmogelijk is om daadwerkelijk contact te maken met deze minderjarigen. De minderjarigen hebben vaak hetzelfde type verhaal, geven aan zo snel mogelijk terug te willen naar hun ‘familie’ en laten niets los over eventuele volwassenen die bij hun delict betrokken waren. Zij gedragen zich daarbij zelden als slachtoffer en uiten geen hulpvraag. Het niet meewerken met hulpverlening is volgens professionals in met name Amsterdam en Rotterdam eerder regel dan uitzondering; ze mijden zorg. Bovendien is in veel gevallen onduidelijk wat de identiteit van de minderjarige is, evenals wie de wettige gezagsdragers zijn.

In Amsterdam en Rotterdam zien zorgprofessionals dan ook geen andere mogelijkheid dan deze minderjarigen een plek te geven in de (crisis)opvang – waar ze vaak (een poging doen tot) weglopen (zie ook paragraaf 6.3.3). Zouden minderjarigen *wel* blijven, dan geven professionals aan dat zij zich geen raad weten met de volgende stap: “*Als zo’n kind al zou willen, is er voor hem of haar het grote risico dat ze worden teruggefloten [door het netwerk]. En dat zijn problemen waar we geen voorzieningen of programma’s voor hebben.*” Het perspectief op de lange termijn ontbreekt volgens zorgprofessionals: “*Volledig los van ‘familie’, in een land waar je de taal niet spreekt, een nieuw leven oppakken? Dat is nogal wat, helemaal voor een minderjarige.*” Daarbij ervaren hulpverleners een spanning: ze vinden het hun taak iets voor deze minderjarigen te doen (“*ze hebben recht op bescherming*”), maar professionals ervaren onvoldoende tijd om uit te zoeken wat precies aan de hand is. De minderjarige kan niet te lang in de opvang blijven voor een veelal klein delict; vermoedens van uitbuiting zijn gebaseerd op softe informatie. De tijd dat minderjarigen



opgevangen worden is volgens respondenten te kort om daadwerkelijke (gedrags)verandering bij de minderjarige te bewerkstelligen. Het “grip krijgen” op deze groep achten betrokkenen in vrijwel alle gevallen onmogelijk. Hulpverleners moeten kinderen dan laten gaan, in de wetenschap dat ze vrijwel zeker terug gaan naar het veronderstelde netwerk: *“Als je al zover komt dat je ze kunt terugleiden naar het land van herkomst, dan worden ze daar alweer op de bus terug gezet.”*

Kortom, met de groep trekkende, niet in Nederland geregistreerde minderjarigen – waarbij professionals geregeld vermoedens van uitbuiting in de criminaliteit hebben – weten zij zich niet goed raad. Deze minderjarigen mijden volgens hen hulp. Bovendien is het perspectief dat minderjarigen geboden kan worden, als zij wél een hulpvraag zouden uiten, volgens professionals onvoldoende voorhanden. Professionals zien hier vrijwel geen handelingsperspectief.

5.4.3 Instrumentarium voldoende voor geregistreerde minderjarigen

Bij (signalen van) uitbuiting in de criminaliteit van in Nederland gevestigde/geregistreerde minderjarigen geven professionals aan dat zij voldoende kunnen putten uit het bestaande instrumentarium. Ze doelen dan op de mogelijkheden die ze hebben als er zorgen zijn over een minderjarige of hun gezinssituatie, zoals vrijwillige hulpverlening via een sociaal team (zie stroomschema 3.3), interventies door Leerplicht bij schoolverzuim, of onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, zo nodig gevolgd door een onder toezichtstelling (OTS) of een uithuisplaatsing. In proeftuingemeente Ede, waar professionals uitbuiting in de criminaliteit voornamelijk signaleren binnen de aldaar gevestigde Roma-gemeenschap, achten professionals dit standaard instrumentarium voldoende, al is ervaring met daadwerkelijke hulpverlening aan (mogelijke) slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit zeer beperkt. Respondenten geven hier aan dat zij geen maatregelen missen. Ook in Rotterdam geven professionals aan dat zij bij permanent in Nederland gevestigde en geregistreerde minderjarigen voldoende mogelijkheden voor interventie hebben. Overigens ontstaat soms wel discussie over de *inzet* van dat instrumentarium, met name tussen zorg- en handhavingspartijen (dit werken we verder uit in hoofdstuk 7, over samenwerking).

Dat betekent overigens niet dat die interventies effect sorteren. Zo beschrijven verschillende professionals hoe (Roma-)gezinnen zich onttrekken aan opgelegde maatregelen, waarbij gezinnen bijvoorbeeld vluchten in het geval van (dreigende) uithuisplaatsing van kinderen. Als een uithuisplaatsing wel is toegepast, weten ouders hun kinderen soms toch weer terug te halen. Bij een ondertoezichtstelling (OTS) verblijven gezinnen soms tijdelijk in het buitenland, totdat de OTS beëindigd is. Een professional in Rotterdam noemt het voorbeeld van een Roma-meisje dat zogenaamd geld ophaalde voor een spaaractie van een lagere school, terwijl zij daar niet naar school ging. Dit riep vragen op: *“Het was een kind van 13 destijds, die bedenkt het toch niet alleen om zo'n actie op touw zetten?”* Nog voordat hierop kon worden gereageerd, waren het meisje en haar gezin verdwenen uit Rotterdam, om pas veel later – toen het kind meerderjarig was en ingrijpen vanuit Leerplicht of de Raad voor de Kinderbescherming niet meer mogelijk was – weer terug te keren.

Kortom, bij kinderen die in Nederland zijn gevestigd en ingeschreven ontbreekt het (zorg)professionals dus niet zozeer aan instrumentarium; de ingewikkeldheid ligt veeleer in de toepassing van het instrumentarium en de wijze waarop mobiele of niet in Nederland gevestigde gezinnen zich eraan onttrekken. Dat maakt het handelingsperspectief beperkt.



5.5 DEELCONCLUSIES

Met het oog op het handelingsperspectief (beschikbaar instrumentarium en expertise c.q. het *kunnen* signaleren en aanpakken van de problematiek) weten we vanuit wetenschappelijke literatuur dat specifieke expertise essentieel is om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit te signaleren en aan te pakken. Deze expertise zou onder meer moeten bestaan uit kennis over signalen van uitbuiting, competenties voor het omgaan met andere culturele achtergronden en inzicht in de behandeling van slachtoffers.

Zowel in de cases als in het onderzoek in gemeenten constateren we echter dat die benodigde expertise zeer beperkt tot niet voorhanden is. Bij de cases betrokken professionals geven aan dat deze zaak voor hen atypisch was en zij geen expertise over het fenomeen hebben. Dit zien we terug in het onderzoek in gemeenten. Hoewel expertise hier in opbouw is (in het kader van het landelijke programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen', het project 13Oceans of brede initiatieven rond trainingen mensenhandel), erkennen professionals ook hier dan zij weinig expertise hebben van de problematiek en haar achtergronden. Wat betreft expertise constateren we daarom dat er sprake is van een beperkt handelingsperspectief. Overigens is het tegelijkertijd zo dat zorgprofessionals er soms bewust voor kiezen om zich bij multiprobleemgezinnen niet in de eerste plaats te richten op signalen van mogelijke uitbuiting, omdat andere problemen (van financiële of sociaalpsychologische aard) huns inziens meer prioriteit hebben.

Dat handelingsperspectief wordt nog verder verzwakt door de ontoereikendheid van mogelijkheden die professionals ervaren om de problematiek aan te pakken. Voor in Nederland gevestigde en geregistreerde kinderen stellen professionals weliswaar dat zij over voldoende maatregelen beschikken, maar zeggen zij dat families met een Roma-achtergrond – waar professionals zich bij deze problematiek op richten, zie ook hoofdstuk 4 – zich nogal eens aan deze maatregelen onttrekken. Daarnaast is het handelingsperspectief voor trekkende, niet in Nederland geregistreerde kinderen volgens professionals nihil. Dat start, zoals we in de cases zien, bij de inschatting van de situatie aan de hand van standaard vragenlijsten. Standaard instrumentarium blijkt ongeschikt voor het inschatten van recidivegevaar of het in kaart brengen van zorgen rond leefgebieden als ouders/verzorgers niet in beeld zijn en bij zaken die omwille van een internationale component nog onvoldoende duidelijk zijn. Dit beperkte handelingsperspectief, zo constateren we op basis van het onderzoek in gemeenten, zet vervolgens door verderop in het traject, waar professionals geen mogelijkheden zien om echt contact met de minderjarigen te maken (de taalbarrière vormt een belemmering⁷⁴), voor passende opvang en een geschikte behandeling. Het bieden van een perspectief aan deze kinderen achten zij in veel gevallen onmogelijk. Het handelingsperspectief is wat betreft expertise dus in opbouw op sommige plekken. Dat voorkomt echter niet dat mogelijkheden voor daadwerkelijk ingrijpen als beperkt worden beoordeeld door professionals. In hoofdstuk 6, waar we ingaan op handelingskracht, laten we zien wat dit betekent voor de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in de praktijk.

⁷⁴ Waarbij we overigens ook horen dat hulpverleners vanwege kosten soms géén tolk inschakelen. Tot 2012 was er een ruime vergoeding. Daarna heeft het ministerie van VWS de tolkenvergoeding beperkt tot drie specifieke groepen: slachtoffers van mensenhandel, asielzoekers in opvangcentra en vrouwen die in de maatschappelijke opvang verblijven. Hoewel slachtoffers van mensenhandel ook onder de tolkenvergoeding vallen, zijn signalen volgens professionals soms nog 'te zacht' om daar al aanspraak op te maken.





6 Handelingskracht: de praktijk

6.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten over de handelingskracht van professionals bij de aanpak van zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Bij handelingskracht kijken we naar wat professionals in de praktijk daadwerkelijk doen, inclusief hun inschatting van het effect daarvan voor de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Waar handelings*perspectief* betrekking heeft op mogelijkheden die professionals tot hun beschikking hebben om iets te doen, gaat handelingskracht over hoe zij *in de praktijk handelen* bij (vermoedens van) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

We starten in dit hoofdstuk wederom met wat er in internationale, wetenschappelijke literatuur bekend is over handelingskracht van professionals in zaken van kinderhandel (paragraaf 6.2). Vervolgens beschrijven we de handelingskracht in de bestudeerde cases (paragraaf 6.3), gevolgd door de bevindingen in gemeenten (paragraaf 6.4). We integreren onze resultaten in de deelconclusies aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 6.5).

6.2 LITERATUUR OVER HANDELINGSKRACHT

In voorgaand hoofdstuk beschreven we al dat kennis en expertise onontbeerlijk zijn (zie paragraaf 5.2) om daadkrachtig te handelen; we zagen dat het vaak aan die kennis en expertise ontbreekt. In Angelsaksische studies wordt een aantal (aanvullende) aandachtspunten voor de aanpak door professionals beschreven (zie bijvoorbeeld: Patel 2011; Pearce 2011; Rigby 2011; Rafferty 2013; Hodge 2014; Domoney et al. 2015; Harvey et al 2015; Hynes 2015; West & Loeffler 2015; Warriia et al 2015)⁷⁵. In deze artikelen komen veel kritiekpunten naar voren op de bestaande aanpak van kinderhandel (en mensenhandel in het algemeen) in verschillende landen.⁷⁶ Zo stellen verschillende auteurs dat een strafrechtelijke aanpak alléén onvoldoende is om mensenhandel te bestrijden (Van der Meij & Van der Leun 2010; Patel 2011; Rafferty 2013). Het Palermo protocol (zie ook paragraaf 2.2) roept op tot de ‘drie P’s’: *prosecution, protection, prevention*. Daarvan krijgt vooral de eerste P de nadruk in nationaal beleid van bijvoorbeeld de Verenigde Staten (Patel 2011). In Nederland wordt volgens de respondenten in het onderzoek van Oude Breuil et al. (2011) wel degelijk ook aan ‘*protection*’ gedaan, maar vinden de (politie)respondenten dat daarbij een duidelijke taakverdeling moet gelden: politie neemt vooral de opsporing en vervolging voor haar rekening, en hulpverleningsinstanties moeten instaan voor de bescherming – in de zin van het bieden van opvang en psychosociale hulpverlening – van minderjarige slachtoffers. Het risico van die taakverdeling is hetzelfde als genoemd in bovenstaande academische studies uit andere landen: met een primaire focus op opsporing en vervolging kan bescherming ondergeschikt worden, wat de positie van het slachtoffer niet ten goede komt. Overigens contrasteert de bevinding van deze onderzoekers enigszins met de bevindingen in het onderhavige onderzoek, waar (bepaalde teams binnen de) politie wel degelijk de bescherming

⁷⁵ Het betreft vooral aandachtspunten voor de *hulpverlening*; in veel mindere mate gaat het over de *handhavingsaanpak*.

⁷⁶ Opvallend daarbij is dat sommige van die knelpunten, genoemd in recente artikelen (uit de afgelopen vijf jaar), tien jaar geleden ook al werden gesignaleerd. In die zin lijkt er van dergelijke inzichten weinig notie te zijn genomen, dan wel is de praktijk van beleid en aanpak van kinderhandel hardnekkig.



van het slachtoffer voor ogen heeft (hebben). Hier gaan we verderop in dit hoofdstuk nader op in. Het gaat dan echter vooral om de fysieke bescherming van het slachtoffer tegen de uitbuiters, terwijl hulpverlening vooral toeziet op psychosociale bescherming.

Het merendeel van de studies becommentarieert de aanpak van mensenhandel echter vanuit een breder perspectief dan enkel de strafrechtelijke aanpak. In deze onderzoeken worden aandachtspunten genoemd die ook betrekking hebben op preventie, bescherming en – de zogenaamde ‘vierde P’ – partnerschappen tussen betrokken organisaties (Patel 2011). Deze vierde ‘P’ behandelen we in het hoofdstuk over samenwerking (hoofdstuk 7).

Uit de verschillende studies komen zeven aandachtspunten naar voren waaraan de aanpak van kinderhandel zou moeten voldoen om succesvol te zijn⁷⁷:

1. Mensenrechtelijk
2. Kindgericht
3. Cultureel gevoelig
4. Structureel (gericht op het verhelpen van structurele oorzaken of *root causes*)
5. Gebaseerd op voldoende kennis en informatie (zoals eerder uitgewerkt in paragraaf 5.2)
6. Integraal (zoals uitgewerkt in paragraaf 7.2)
7. Transnationaal (zoals uitgewerkt in paragraaf 7.2)

De eerste vier werken we hier uit (de laatste drie behandelen we elders in het rapport).

1. *Mensenrechtelijk*

Met een *mensenrechtelijke benadering* wordt bedoeld dat uit moet worden gegaan van de bescherming van fundamentele mensenrechten (en bij kinderhandel: van de Rechten van het Kind) zoals die zijn vastgelegd in internationale verdragen (Rafferty 2013: 564; Van der Meij & Van der Leun 2010: 68; Patel 2011: 814). Dit betekent ook dat preventie en bescherming hoog in het vaandel moeten staan en niet conditioneel zijn, zoals wanneer de bescherming van het slachtoffer van mensenhandel afhankelijk is van diens medewerking aan het opsporen en vervolgen van diens verhandelaar (Patel 2011: 824-825). In het kort (en toegepast op kinderhandel) wordt met een mensenrechtelijke benadering nagestreefd dat: *‘children [are enabled] to better protect themselves by creating a safe and protective environment through law enforcement and increased monitoring. Additionally, [...] the protection of human rights from before a person is trafficked to after law enforcement has stepped in [is ensured]’* (Rafferty 2013: 565). Die *‘safe and protective environment through law enforcement’* impliceert de zorg dat kinderen niet worden gecriminaliseerd en niet als dader worden vervolgd wanneer zij in de hoedanigheid van slachtoffer van kinderhandel criminele feiten hebben begaan (West en Loeffler, 2015: 20-21). We zagen al in de voorgaande hoofdstukken in de case studies dat die zorg relevant is, aangezien in Nederland dit streven in de praktijk nog niet altijd is gerealiseerd.

⁷⁷ Een zwaktepunt bij de meeste van deze studies, echter, is dat zij vooral gericht zijn op het aangeven wat niet werkt, en suggesties doen over wat mogelijk beter zou kunnen werken, maar dat deze suggesties zelden evidence based zijn. Met andere woorden: er wordt verondersteld (op grond van weliswaar goede argumenten) dat iets zou moeten werken, maar heeft dit nog niet uitgeprobeerd.



2. Kindgericht

De mensenrechtelijke benadering hangt direct samen met het *kindgerichte uitgangspunt*; het is een benadering gericht op de persoon, wat betekent dat het *belang van het kind* centraal moet staan in alle inspanningen ter bestrijding van kinderhandel (Rafferty 2013: 565). Dit is in verschillende artikelen concreter uitgewerkt voor de alledaagse praktijk van het maatschappelijk werk (Hodge 2014), de hulpverlening (Harvey et al 2015; West & Loeffler 2015) en de geestelijke gezondheidszorg (Domoney et al. 2015). Zo wordt voor de laatste sector vastgesteld dat de gevoelde behoeftes van het kind centraal moeten staan in het therapeutisch proces. In dat verband wordt gepleit voor een zogenaamde *twee-fasen aanpak* in de behandeling van slachtoffers: eerst de heersende dreiging bij het kind wegnemen en zorgen voor voldoende sociale steun, alvorens de bij het kind bestaande trauma's aan te pakken (Domoney et al. 2015: 7; Hodge 2014: 5). Ook wordt in dit verband gesteld dat het keer op keer een traumatisch verhaal van kinderhandel moeten vertellen aan professionals niet in het belang van het kind is en voorkómen moet worden (Warria et al 2015: 326).

3. Cultureel gevoelig

Onderzoekers benadrukken in aanvulling daarop het tonen van *culturele gevoeligheid* in de omgang met het kind (Hodge 2014: 6; Warria et al 2015: 326, zie ook: Sollie et al 2013: 129). Zo zouden hulpverleners zich ervan bewust moeten zijn dat bijvoorbeeld de Westerse 'praatcultuur' mogelijk niet past bij het culturele waardenstelsel van de betrokken minderjarigen en hun families. Het gaat hierbij ook om noties van hoe 'wij' vinden dat een 'normale' kindertijd eruit hoort te zien en de hier geaccepteerde sociale rollen van minderjarigen (zie daarover ook paragraaf 2.3). Zoals eerder benadrukt werd, betekent culturele gevoeligheid niet automatisch cultuurrelativisme. Het impliceert veeleer een open blik, het afstappen van Westers ethnocentrisme, een vragende houding en het opzoeken van de dialoog, binnen de kaders die de Nederlandse wet stelt.

4. Structureel

Ten vierde wijzen wetenschappers op het belang om, binnen de hulpverlening, te zoeken naar *structurele oplossingen*. Bepaalde vormen van kinderhandel, met name die waar ouders of verzorgers bij betrokken zijn, hebben vaak hun oorsprong in omstandigheden van (relatieve) deprivatie of armoede. Zolang deze omstandigheden niet worden verholpen, blijft het risico op uitbuiting bestaan: *'Thus, social workers should come up with innovative and protective social determinants for the children's families such as social assistance, employment placement, vocational training opportunities which can mitigate trafficking. This is because as long as their families linger in poverty, they remain at risk of being exploited by traffickers who lure them with a better future for their children (...).'* (Warria et al. 2015: 326).

Vanuit de literatuur weten we dus dat de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit het gevaar in zich draagt dat de primaire focus ligt op opsporing en vervolging, waarbij de bescherming van het slachtoffer ondergeschikt kan raken. Naast de benodigde kennis en expertise (zie hoofdstuk 4) en (transnationale) samenwerking tussen uiteenlopende organisaties (zie de hoofdstukken 3 en 7), geldt bij kinderhandel dat de aanpak mensenrechtelijk dient te zijn, zodat slachtoffers van kinderhandel niet worden gecriminaliseerd en juist worden bekrachtigd doordat zij erop kunnen rekenen dat hun rechten gelden en geclaimd kunnen worden. In aanvulling daarop is een succesvolle aanpak kindgericht: het belang van het kind staat in de gehele aanpak voorop. Bovendien weten professionals om te gaan met de culturele gevoeligheden en verschillen die er bestaan tussen het kind en (hulpverlenings)professionals. Ten



slotte is een aanpak gebaat bij het aanpakken van structurele oorzaken van uitbuiting, zoals armoede.

In de volgende paragrafen kijken we in hoeverre we dergelijke aandachtspunten terug zien in de aanpak van professionals (bij vermoedens) van uitbuiting in de criminaliteit.

6.3 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ANALYSE CASES

De literatuur biedt dus een aantal aanknopingspunten voor een passende aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Er is echter weinig zicht op de concrete praktijken in Nederland. Daarop gaan we hier nader in, bezien vanuit de geanalyseerde cases, die we toelichten in paragraaf 6.3.1. We beschrijven dat professionals (mogelijke) uitbuiting in de criminaliteit soms niet als (eerste) aanknopingspunt voor actie zien (paragraaf 6.3.2); hun worsteling met de juiste opvang- en hulpverleningsmogelijkheden (paragraaf 6.3.3); problemen met het vaststellen van de identiteit van de slachtoffers en hun gezagsdragers (paragraaf 6.3.4) en de gevolgen van dit alles voor de vervolging van de uitbuiters (paragraaf 6.3.5)⁷⁸.

6.3.1 Beschrijvingen cases met het oog op handelingskracht

Casus 1: winkeldiefstal door moeder en dochter

Het gezin van moeder Petra is sinds 2007 bij de (gedwongen) hulpverlening bekend. Het is een multiprobleemgezin: er is sprake van psychische problematiek bij moeder Petra, schulden, diefstallen (ook door stiefvader en kinderen), achterstallig onderhoud in huis en zorgen over de sociale en cognitieve ontwikkeling van meerdere kinderen. De zorgelijke situatie heeft tussen 2007 en 2016 geleid tot drie aanvragen voor een ondertoezichtstelling (waarvan één is toegekend, één is afgewezen en één aanvraag nog loopt) en vier onderzoeken door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (huidige naam: Veilig Thuis). Het gezin heeft momenteel met meerdere hulpverleningsinstanties te maken, zowel vrijwillig als via 'drang'⁷⁹. Dochter Anna heeft op veel verschillende plekken – afwisselend bij vader en moeder – gewoond. In het Raadsdossier wordt zij beschreven als een 'terughoudend' meisje dat eerst – in 2007 – wat minder in beeld is in de dossieropbouw rond het gezin. In 2011 wordt Anna getypeerd als 'opstandig', 'minder vrolijk', met 'loyaliteitsproblemen naar beide ouders'. In 2016 noteert een raadsonderzoeker dat sprake is van hoog schoolverzuim, weinig aansluiting bij klasgenootjes en slechte cijfers. Voor de winkeldiefstal in de supermarkt krijgt Anna een taakstraf bij Bureau Halt; moeder Petra krijgt bij de politierechter eveneens een taakstraf.

Casus 2: woninginbraak door twee meisjes

Marina (16 jaar, vier maanden zwanger) en Leila (17 jaar) zijn opgepakt voor woninginbraak. Bij beiden is sprake van een gezagsvacuüm: het is onduidelijk wie hun ouders/verzorgers zijn. Van de 'tante' en 'moeder' naar wie de meisjes verwijzen, is de identiteit in eerste instantie onbekend. Marina en Leila worden via een spoedprocedure onder voogdij geplaatst bij het Leger des Heils. Na enkele dagen in de cel krijgen de meisjes een plaats in een gesloten instelling, elk op een andere locatie. Het behandelplan in de instelling heeft als centraal doel de terugkeer van de meisjes naar hun 'familie' in Frankrijk, waar het gezin de nodige hulp en ondersteuning moet krijgen. Professionals vinden het lastig om goed contact met de meisjes te krijgen, onder meer vanwege de taalbarrière: Marina en Leila spreken enkel Frans en Roemeens. De meisjes geven niet veel prijs. Verschillende instanties (politie, Dienst Terugkeer en Vertrek, Centrale Autoriteit, Franse Ambassade, Frans consulaat, Franse Jeugdbescherming) worden ingeschakeld vanwege twijfels over de identiteit en opvoedingssituatie van Marina en Leila in Frankrijk. Uit onderzoek blijkt dat Marina in een ander Europees land

⁷⁸ In dit hoofdstuk presenteren we de vijf cases eerst allemaal achter elkaar, en niet per thema, zoals in de vorige hoofdstukken het geval was. De achterliggende reden is dat de genoemde punten in de deelparagrafen bij de meeste cases voorkwamen en nauwelijks specifiek waren voor één casus. Voor het overzicht van de cases: zie bijlage 3 en de eerder uitgewerkte casusbeschrijvingen in de hoofdstukken 4 en 5

⁷⁹ Tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening in; bij niet meewerken kan dergelijke hulpverlening alsnog worden omgezet naar een gedwongen kader.



bekend staat onder meerdere aliasen. Nog voordat hierover duidelijkheid is, lopen beide meisjes weg uit de instelling. Bij de zwangere Marina mislukt de eerste ontsnappingspoging omdat zij gewond raakt; het lukt haar een maand later alsnog om te ontsnappen, tijdens een korte uitstap met begeleider buiten de instelling. Na deze ontsnapping vraagt de Raad voor de Kinderbescherming voor de zwangere Marina een verlenging van de ondertoezichtstelling aan, met het doel haar via een OAT (opsporing, aanhouding, terugbrenging) te kunnen terugplaatsen in de instelling. De rechter kent deze verlenging echter niet toe. Voor Leila wordt een dergelijke verlenging niet aangevraagd. Na enige tijd laat de 'moeder' van Marina en Leila via de Franse ambassade weten dat de meisjes 'thuis' zijn.

Casus 3: woninginbraak door twee neefjes en hun 'oom'

De Franssprekende neefjes Krisztián (12 jaar) en Milan (14 jaar) kunnen zich bij hun aanhouding voor een woninginbraak niet identificeren. De eerste politieverhoren zijn gericht op het bewijzen van de woninginbraak door de jongens. Pas later, door een extern signaal van buiten de eigen eenheid, komt de mogelijkheid van mensenhandel in het vizier; de nadruk komt dan te liggen op het vaststellen van de relatie tussen de volwassen man Boris – die eerder door de politie was aangehouden in de buurt en rond het tijdstip van de woninginbraak – en Krisztián en Milan. Bij het tonen van foto's van Boris, ontkent Krisztián dat hij hem kent en wil Milan niets meer zeggen. De jongens hebben geen antecedenten in Nederland, wel in België. Vanwege een gezagsvacuüm (het is onduidelijk wie het gezag over de jongens heeft) wordt de Raad voor de Kinderbescherming betrokken, evenals voogdijinstelling Nidos. De toonzetting van het Raadsdossier is vooral gericht op de jongens als daders van een strafbaar feit. De rechter legt Krisztián vier weken jeugd detentie op; Milan krijgt zes weken. Na hun detentie moeten de jongens terug naar hun familie, zo bepaalt de rechter – maar wie die familie is, is dan nog steeds niet geheel duidelijk. De voogdijinstelling en de Raad voor de Kinderbescherming overwegen of verlenging van de voogdij (met drie maanden) wenselijk is, maar vragen deze niet aan, omdat zij verwachten dat de jongens in deze drie maanden geen extra informatie zullen loslaten over hun situatie. De Raad voor de Kinderbescherming stelt zich ten doel dat zorgorganisaties in België/Frankrijk Krisztián en Milan in beeld krijgen. Na afloop van de straf haalt 'oma' de jongens op uit detentie.

Door voldoende bewijsmateriaal (waaronder vingerafdrukken van de jongens op een blikje cola in de auto) kan Boris gelinkt worden aan beide jongens. Boris krijgt later dat jaar twaalf maanden onvoorwaardelijke celstraf voor diefstal en mensenhandel met minderjarigen.

Casus 4: drugsmokkel door tienermeisje

Nadat Babette (13 jaar) op Schiphol is betrapt op het smokkelen van een bol cocaïne, wordt het 'Schipholprotocol' in werking gezet.⁸⁰ Er start een raadsonderzoek, waarna een aanvraag voor (en toekenning van) voorlopige voogdij volgt; Nidos regelt tijdelijke opvang.

In het verhoor van Babette door de KMar komt de mogelijkheid van uitbuiting naar voren. Babette wil de naam van de persoon die er iets mee te maken heeft echter niet noemen, omdat ze 'van deze persoon houdt'. Ze houdt vol dat zij de bol uit eigen beweging en zonder dwang of beïnvloeding heeft gesmokkeld. De KMar-professionals koppelen geen vervolgactiviteiten aan de mogelijkheid van uitbuiting; het blijkt geen reden voor verder onderzoek naar een mogelijke dader.

Professionals van de Raad voor de Kinderbescherming en Nidos betwijfelen eveneens of Babette haar daad uit eigen beweging uitvoerde. Het meisje lijkt emotioneel afhankelijk te zijn van haar vriend en is '24 uur per dag' met hem in contact via sociale media. Ook de moeizame relatie met haar moeder roept zorgen op over haar ontwikkeling en welzijn. Hoewel de Raadsonderzoeker een loverboy-achtige relatie met de oudere vriend mogelijk acht, kan zij niet zoveel met dit vermoeden. Het Openbaar Ministerie seponereert de zaak vanwege de geringe hoeveelheid cocaïne en omdat Babette behoorlijk aangedaan was door de ontstane situatie. De voorlopige voogdij wordt beëindigd, omdat moeder (die het gezag heeft) haar dochter is komen ophalen in Nederland. Babette en haar moeder gaan terug naar hun huis in het buitenland. De Raad en Nidos schakelen een verantwoordelijke organisatie aldaar in, waarbij de goede communicatie tussen de organisaties in Nederland en die in het buitenland opvalt, en dragen de zaak aan hen over. Enige tijd daarna geeft de vriend van Babette zichzelf – om onduidelijke redenen – aan en zegt hij, in tegenstelling tot haar verhaal, dat hij Babette heeft aangezet tot het smokkelen van de cocaïnebol. Hij wordt daarop aangehouden op grond van a) overtreding van de Opiumwet; b) aanranding van een minderjarige en c) mensenhandel. De uitkomst van deze zaak is op het moment van schrijven nog niet bekend.

⁸⁰ Sinds 2003 stelt dit protocol een team van KMar, Raad voor de Kinderbescherming en Nidos (belast met de voogdij over vluchtelingenkinderen) in staat om te interveniëren wanneer er zorg is over minderjarigen die op Schiphol aankomen.



Casus 5: Uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder

Het gezin van moeder Maria en haar elf kinderen, is al jarenlang bij verschillende instanties bekend. De hulpverlening – zoals die in de laatste jaren in gang is gezet – richt zich op het verbeteren van de gehele gezinssituatie (waaronder huishoudelijke werkzaamheden, kind- en zelfzorg, educatie, administratie en financiën en opvoeding). Professionals zijn dus actief op allerlei terreinen binnen het gezin, waaronder de structurele achterliggende problematiek van het missen van een verblijfsdocument en de daaraan gerelateerde lastigheid van het verwerven van inkomen. Betrokken professionals hebben goed inzicht in het gezin, inclusief de culturele achtergrond die binnen het gezin een grote rol speelt. Dit vergemakkelijkt de communicatie enorm en moeder heeft met name in de contactpersoon van de gemeente en in de gezinscoach een groot vertrouwen. In observaties⁸¹ zien we hoe deze professionals daarbij werken vanuit dialoog (in plaats van confrontatie met 'hoe het in Nederland nu eenmaal is'), begrip en humor. In deze aanpak wordt het pleeggedrag van moeder bewust op een tweede plan gezet. Zo belt een hulpverlener de politie met het verzoek om, wanneer moeder daar komt wegens een verhoor over een gepleegde winkeldiefstal, haar niet aan te houden wegens een groot aantal onbetaalde verkeersboetes, aangezien dit de hulpverleningsplannen zou doorkruisen. Die bestaan eruit voor het gezin een structurele inkomensbasis te garanderen (in de vorm van een uitkering) 'in ruil' voor het afzien van pleeggedrag van moeder. Voor de mogelijke uitbuiting van enkele kinderen (Christina, Demian en Kevin) ten tijde van Maria's detentie is ook geen aandacht. Nu is dit bij de beide jongens ook lastig: dit gebeurde een aantal jaren terug en de hulpverleners van nu zijn niet dezelfde als die van toen. Maar de uitbuiting van Christina⁸² is recenter en heeft belangrijke consequenties voor de relatie tussen Christina en de vader van haar kind. Tegen Christina's uitdrukkelijke wens in, zetten de hulpverleners in op een omgangsregeling tussen vader en kind. Christina voelt zich hierdoor niet erkend in haar ervaring van mishandeling en uitbuiting die zij in haar schoonfamilie te verduren heeft gehad.

6.3.2 Uitbuiting geen kernprobleem in multiprobleemgezinnen

Bij de analyse van de cases valt allereerst op dat professionals signalen van (mogelijke) uitbuiting in de criminaliteit niet altijd als reden zien voor (directe) actie (dit kwam al kort aan bod in paragraaf 5.3.2). Dit zien we met name terug in de cases van in Nederland gevestigde multiprobleemgezinnen (zie casus 1 – winkeldiefstal door moeder en dochter, en casus 5 – uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder). Volgens professionals vragen andere zaken in deze gezinnen eerst of meer aandacht. Deze handelwijze kan verbazen wanneer we die bezien vanuit het juridische mensenhandelkader – immers, zelfs bij de geringste aanwijzing van mensenhandel zou dit opgepakt moeten worden – maar het sluit wel aan bij de in de literatuur genoemde *best practices* in zaken van uitbuiting van minderjarigen. Immers, daar werd gesteld dat het oplossen van structurele oorzaken prioriteit heeft, aangezien het gezin anders in een vicieuze cirkel belandt. Het moge duidelijk zijn dat hier een spanningsveld bestaat tussen enerzijds het belang van opsporing en anderzijds het belang van hulpverlening. Als we echter het belang van het kind vooropstellen (conform de *best practices* uit de literatuur) zou tenminste de vraag onderzocht moeten worden of een strafrechtelijke aanpak van uitbuiting in 'overlevingscriminaliteit' in het belang van het kind is, zeker wanneer ouders of verzorgers, los van het delict gedrag, het kind een veilig thuis bieden.

Deze kwestie manifesteert zich sterk in casus 5 (uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder). De hulpverlening – zoals die in de laatste jaren in gang is gezet – is actief op allerlei terreinen binnen het gezin. In deze op hulpverlening gerichte aanpak verdwijnt de strafrechtelijke kant uit het zicht. Dan doelen we niet (alleen) op aandacht voor het pleeggedrag en de openstaande boetes van moeder Maria, maar ook op het mogelijke slachtofferschap van uitbuiting van de kinderen (Christina, Demian en Kevin). Binnen de context van multiproblematiek geven

⁸¹ We hebben in deze casus meerdere dagen meegelopen met twee bij het gezin betrokken voogden. We volgden hen in hun dagelijkse werkpraktijk.

⁸² Het gaat hier overigens om uitbuiting binnen het huwelijk: Christina werd als huisloof behandeld. Op enig moment leek het alsof uitbuiting in de criminaliteit hier ook deel van uitmaakte, maar dit signaal is te onduidelijk gebleven.



professionals het aspect van criminele uitbuiting geen prioriteit; zij pakken voornamelijk de, volgens hen, spoedeisende zaken op (zoals het voorkomen van het uit huis gezet worden van het gezin). De gerichtheid op specifieke hulpverleningsdoelen lijkt tot een soort tunnelvisie te leiden, of tot de wens geen verdere roering te veroorzaken in een toch al instabiele gezinssituatie.

Het niet centraal zetten van criminele activiteiten – inclusief mogelijke uitbuiting – is deels het resultaat van beperkte tijd en capaciteit, maar berust voor de geobserveerde professionals ook op een bewuste afweging. Een professional benoemt expliciet dat ze bewust niet vraagt naar delicten, omdat ze die dan moet melden en dit leidt tot verlies van vertrouwen van de familie in haar hulpverlening. Professionals geven aan dit vertrouwen essentieel te vinden voor effectieve hulpverlening – en dat wordt ook bevestigd in de literatuur. Er is hier, kortom, een spanningsveld tussen het opbouwen van een vertrouwensband en het beschermen van het kind tegen uitbuiting. Aangezien in dit geval de uitbuiting niet binnen het gezin plaatsvond – de moeder biedt haar kinderen een veilige leefomgeving – is de keuze die de hulpverleners hier maken, begrijpelijk. Door een aantal problemen, zoals criminaliteit, nu te laten liggen is er ruimte om andere zaken van de familie op orde te brengen. De gedachte is dat met financiële stabiliteit en onderwijsparticipatie op lange termijn meer kan worden bereikt. Kortom, waar professionals wel signalen zien van of horen over (uitbuiting in de) criminaliteit, beschouwen zij dit in deze casus niet als (eerste) aanknopingspunt voor het aanpakken van de multiproblematiek in het gezin.

Ook in casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) gaat het om een multiprobleemgezin en ook hier geldt dat mogelijke uitbuiting in de criminaliteit voor professionals niet als gespreksonderwerp ter tafel komt. Raadsonderzoekers bij deze casus – die de casus overigens niet beschouwden als uitbuiting, maar als een diefstal door dochter Anna – geven professionals bijvoorbeeld aan dat zij zich *“richten [...] op andere kernproblemen [dan deze winkeldiefstal]. Dit was niet de grootste zorg”*. Andere zaken, zoals de opvoeding, financiën, huisvesting en het gedrag van vader hebben volgens betrokken professionals meer prioriteit. Het benoemen van dit criminele gedrag – laat staan de mogelijke component van uitbuiting – *“helpt niet, want het brengt voor het gezin alleen maar meer stress met zich mee”*. Ook hier geldt dus dat professionals (signalen van uitbuiting in de) criminaliteit niet als (eerste) aanknopingspunt zien voor het doorbreken van de multiproblematiek binnen het gezin.

Kortom, in die cases waarin mogelijke uitbuiting plaatsvindt in de context van een multiprobleemgezin, leggen professionals de focus bewust niet op (uitbuiting van minderjarigen in de) criminaliteit. Dat kan heel valide zijn vanuit hulpverleningsperspectief. Voor de handelingskracht bij de aanpak van uitbuiting van minderjarige in de criminaliteit kan dit echter averechts werken: deze werkwijze leidt ertoe dat bij (zorgen over) uitbuiting geen actie volgt ten aanzien van de uitbuiters en dat signalen bij andere instanties (met name in de veiligheidsketen) buiten beeld blijven.

6.3.3 Opvang- en hulpverleningsinstanties worstelen met specifieke doelgroep

In de meeste cases komt het niet tot opvang van en hulpverlening aan minderjarigen, wat op zichzelf al een opmerkelijke constatering is. Wel zijn er bij twee cases acties richting de minderjarige slachtoffers aan de handhavingkant: dochter Anna (in casus 1 – winkeldiefstal door moeder en dochter) krijgt een Halt-straf en in casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) krijgen de jongens jeugddetentie. Casus 4 (drugsmokkel door een tienermeisje) eindigt



daarentegen met een sepot en in casus 5 (uitbuiting kinderen bij tijdelijke afwezigheid criminele moeder) komen zaken van uitbuiting in de criminaliteit in het geheel niet bij de politie terecht.

De enige casus waarin het komt tot (gesloten) opvang binnen een civielrechtelijk traject is casus 2 (woninginbraak door twee meisjes). Dit blijkt in deze casus een kwetsbaar punt, in twee opzichten. Allereerst is één van de meisjes bij haar aanhouding vier maanden zwanger. De gesloten instelling geeft aan dat het meisje daar kan blijven tot ze maximaal zes maanden zwanger is, omdat de instelling niet ingericht is op het bieden van opvang voor zwangere vrouwen. Daarna zou ze naar een instelling gespecialiseerd in de begeleiding van zwangere minderjarigen moeten. Dit is niet meer gebeurd, omdat ze al eerder wegliep uit de instelling. Ten tweede blijkt dat de instelling niet goed is ingesteld op deze doelgroep. De meisjes hebben in de instelling de mogelijkheid om twee keer per week met hun ‘moeder’ te bellen. Dat gebeurt onder toezicht van een Franstalige begeleider of met een tolk. Met de meisjes is de afspraak gemaakt dat zij enkel Frans spreken tijdens deze gesprekken. Toch schakelen zij soms over naar het Roemeens, waardoor zij zaken kunnen bespreken die de begeleider niet kan volgen. De begeleider grijpt dan weliswaar onmiddellijk in door het telefoongesprek stop te zetten. Hoewel beide meisjes geen contact hebben met elkaar en op verschillende locaties verblijven, doen zij op dezelfde dag een ontsnappingspoging. Deze gelijktijdige ontsnapping(spoging) is een sterke aanwijzing dat de meisjes afspraken hebben gemaakt met eenzelfde persoon over wie hen zou komen ophalen nadat ze waren weggelopen. De eerste ontsnappingspoging verhoedt niet dat Marina, bij wie de eerste ontsnappingspoging mislukte, een maand later alsnog kan ontsnappen, bij het winkelen onder begeleiding. Dit gebeurde zonder voorafgaand overleg met de voogd van Marina.

Een medewerker van de instelling geeft aan dat hierbij niet de juiste inschatting is gemaakt over het ontsnappingsgevaar. Achteraf bekeken hebben de professionals in de instelling de puzzelstukjes op hun plek gelegd en zich gerealiseerd dat er zich meer afspeelde dan zij in eerste instantie zagen. Zo werd er op enig moment een telefoon vermist en kreeg Marina, vanwege haar verwonding (opgelopen bij de eerste ontsnappingspoging), extra douchetijd waarbij zij langer zonder supervisie was. Op die manier heeft zij waarschijnlijk de ontsnappingspoging kunnen voorbereiden. De voogd zegt hierover in een interview: *“Ergens ligt de verantwoordelijkheid bij de instelling. Maar deze meiden (...) wilden hier gewoon niet zijn; zij wilden zo graag ontsnappen en dat was hun sowieso, op een andere manier, ook wel gelukt.”* Uit het onderzoek in gemeenten (zie paragraaf 6.4.2) blijkt dat ontsnappen een veelvoorkomend verschijnsel is onder een specifiek deel van de minderjarigen waarbij vermoedens bestaan van uitbuiting in de criminaliteit. Binnen de instelling leek hierover onvoldoende expertise te bestaan.

Daarnaast zien we in de Roma cases met een transnationale component dat professionals worstelen met de *“heel speciale doelgroep”*. Zij doelen daarmee op mobiele (Roma-)kinderen, zonder vaste woon- of verblijfplaats. Hierbij belemmert de taalbarrière het tot stand brengen van een vruchtbare hulpverleningsrelatie. In casus 3 beschrijft een professional Krisztián en Milan als *“ongrijpbaar”*, omdat ze geen hulpvraag hebben en nergens ingeschreven staan (waardoor hulpverlening elders niet op gang gebracht kan worden). De voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) – die was toegewezen omdat onhelder was wie het gezag had over de jongens – verliep automatisch. De voogdijinstelling en de Raad voor de Kinderbescherming hebben bij de afloop van de VOTS nog wel discussie over het aanvragen van een onder toezichtstelling (OTS), waardoor de jongens drie maanden extra onder voogdij zouden komen te staan. De verwachting van betrokken professionals was echter dat de neefjes ook tijdens die drie maanden geen informatie zouden loslaten over hun situatie. De jongens gaan na hun detentie daarom terug naar



hun (vermeende) familie. Zoals de voogd verwoordt: *“Je hoopt dat de familie van goede wil is, dat ze terug naar school gaan.”*

In casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) zien we eveneens dat de Raad voor de Kinderbescherming voor de niet-zwangere Leila, die als eerste wegloopt, geen verlenging van de onder toezichtstelling aanvraagt. Bij de zwangere Marina – die een maand later wegloopt – gebeurt dit wél, met het doel om haar via een eventuele OAT (opsporing, aanhouding, terugbrenging) te kunnen terugplaatsen in de instelling. Dit laat zien dat hulpverleners onvoldoende rekening houden met een eventueel netwerk waar beide meisjes deel van zouden kunnen uitmaken, die een dergelijke verlenging ook voor Leila zou rechtvaardigen. Bij navraag blijkt de verlenging voor de zwangere Marina aangevraagd te zijn omdat er bij haar meer ‘losse eindjes’ waren; ze was (in tegenstelling tot Leila) niet geregistreerd in Frankrijk, had een foutief adres opgegeven in Frankrijk en had meerdere aliassen in het buitenland. Een zorgprofessional geeft aan dat het ongebooren kind ook een rol speelde bij de beslissing; bij geboorte van het kindje in Nederland krijgt het automatisch een ID en kan het beschermd worden. Voor de minderjarigen zelf, zowel de beide neefjes als de meisjes, zien hulpverleners vaak echter geen verdere mogelijkheden in de hulpverlening binnen Nederland. Het aandachtspunt ‘kindgericht’ (zie paragraaf 6.2) speelt dus slechts ten dele een rol in de aanpak van professionals in beide cases; praktische belemmeringen zijn zeer bepalend.

Kortom, zelfs wanneer er een vermoeden bestaat van uitbuiting en er onzekerheid bestaat over de identiteit van de slachtoffers, komt de (vaak tijdelijke) opvang en hulpverlening vrijwel niet op gang. De hulpverlening heeft deze groep slachtoffers kortweg heel weinig te bieden en het schort vaak ook aan expertise met dergelijke zaken. In het ene geval waarin (mogelijke) slachtoffers in een civiel traject opvang krijgen, lopen zij weg – iets waar professionals in de instelling van toegeven dat zij dit ontsnapingsgevaar onvoldoende in zicht hadden.

6.3.4 Lastige identificatie minderjarige en gezagsdragers

In twee van de onderzochte cases (casus 2 en casus 3) verdwijnen zowel de meisjes Marina en Leila, als de jongens Krisztián en Milan zonder duidelijkheid over hun identiteit uit zicht. Onduidelijkheid over hun identiteit en die van hun gezagsdragers bleek voor de rechter geen reden om voogdijmaatregelen door te laten lopen. Zo zien we in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) dat de Kinderrechter niet akkoord gaat met het verzoek tot een verlenging van de voogdijmaatregel voor Marina (die ondertussen ook weggelopen was uit de instelling). De rechtbank acht zichzelf hiertoe niet bevoegd, omdat de minderjarige – volgens de verklaring van de ‘moeder’ aan de ambassade – op dat moment in Frankrijk verblijft; volgens de rechter is de minderjarige dus bij een gezaghebbende ouder. Dit is opvallend, want op dat moment bestaat geen helderheid over de identiteit van de minderjarige, noch over haar familiebanden. Casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) is in dat opzicht vergelijkbaar. Ook hier blijft onduidelijk of de ‘oma’ die zich meldt ook daadwerkelijk de oma is en of zij gezagsdrager is van de jongens. De rechter vraagt de betrokken voogdijinstelling dit uit te zoeken, maar die verschaft hierover geen duidelijkheid. Een hulpverlener in deze casus geeft aan hij nog steeds niet weet of het echt de oma was die de minderjarigen ophaalde uit detentie. Het kan ook *“de oudste vrouw van de clan”* zijn. De Raad voor de Kinderbescherming rapporteert enkel het vermoeden dat ‘oma’ het gezag heeft. Het is daarom ook in deze casus opvallend dat ‘oma’ door de rechter in staat wordt gesteld om de jongens mee te nemen na afloop van hun detentie. Uit een brief aan de Centrale Autoriteit blijkt dat de identiteit van de jongens dan nog niet is vastgesteld. Hoewel de politie (AVIM) in eerste instantie van zins is een volgauto in te



zetten om te bezien waar de jongens naar toe gaan, gebeurt dit op het laatste moment toch niet, vanwege wisselende interne prioriteiten. Tot op heden is niet duidelijk is of de persoon die de jongens ophaalde daadwerkelijk hun oma is.

Voor de ontsnapte Marina en Leila is onduidelijk waar zij naartoe zijn gegaan; het kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat de meisjes bij de ‘moeder’ zijn aangekomen na hun ontsnapping.

Kortom, voor beide cases geldt dat de minderjarigen ‘identiteitsloos’ uit beeld zijn geraakt van zowel veiligheids- als zorgorganisaties, terwijl in beide gevallen (al dan niet bevestigde) vermoedens van uitbuiting golden.

6.3.5 Onderzoek naar de uitbuiters blijft in de meeste cases uit

In de meeste cases die we onderzochten volgt geen onderzoek naar de mogelijke dader van de uitbuiting. Voor casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) geldt dat er geen enkel concreet aanknopingspunt (enkel vermoedens) voor politieonderzoek naar eventuele verdachten is, omdat de meisjes niets loslaten over uitbuiting. In casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) moet moeder Petra wel voor de rechter verschijnen, maar is dit voor een winkeldiefstal en dus niet voor uitbuiting van minderjarigen. De rechter zegt in deze casus dat het aanzetten van haar dochter tot winkeldiefstal weliswaar niet bewezen kan worden, maar waarschuwt moeder Petra tegelijkertijd dat dit een zeer kwalijke zaak zou zijn als het wel het geval was.

In casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje) en casus 5 (uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder) bestaan wel concrete aanknopingspunten voor het vervolgen van een mogelijke dader, maar aan deze signalen geven betrokken professionals geen vervolg. In casus 4 geeft de Raad voor de Kinderbescherming wel vervolg aan haar vermoedens, maar stuit zij op een dichte deur; de KMar ziet geen aanleiding tot verder onderzoek naar de mogelijke dader. Pas als de oudere vriend van Babette zichzelf aangeeft, wordt er onderzoek ingesteld. In casus 5 (uitbuiting kinderen tijdens afwezigheid moeder) bestaan onder meer signalen van uitbuiting van één van de dochters, door haar voormalige schoonfamilie. Hier wordt dit signaal in het geheel niet opgepakt.

Casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) is de enige casus waarin het daadwerkelijk tot een veroordeling van de uitbuiters komt. Hoewel de politie de zaak bij aanvang niet oppakt als mogelijke uitbuiting, gebeurt dat enkele dagen na de aanhouding wel. De reden hiervoor is dat een partij buiten het betrokken basisteam de agenten attendeert op deze mogelijkheid. Pas dan komt de nadruk te liggen op het vastleggen van de relatie tussen de man en de jongens en wordt AVIM betrokken. Zonder dit externe signaal was de zaak niet als uitbuiting opgepakt, maar verder behandeld als een woninginbraak door minderjarigen, zo verklaren respondenten. Dat het vervolgens lukt om tot een bewijsbare zaak te komen hangt nauw samen met aantal samenkomende omstandigheden op de dag van de aanhouding zelf (agenten aanwezig op straat als eigenaar woninginbraak ontdekt, betrappen van de jongens met de buit door een oplettende passant, melding over verdachte witte auto). Bovendien hebben betrokken politieprofessionals meteen goed opsporingswerk verricht, onder andere door DNA te verzamelen op spullen in de auto van Boris (de verdachte), waardoor hij in verband gebracht kon worden met Krisztián en Milan. De zaaksrechercheur vanuit AVIM stelt dat dit politiewerk bij aanvang cruciaal was voor de bewijsvoering van mensenhandel met minderjarigen.



Kortom, de analyse van de cases laat zien dat het in de meeste gevallen niet tot onderzoek naar een verdachte komt. Soms is dat heel begrijpelijk, omdat in het geheel geen aanknopingspunten voor opsporing lijken te bestaan. Soms zijn die aanknopingspunten er echter wel, maar lijkt de beperkte haalbaarheid van een bewijsbare zaak – zoals ingeschat door professionals – of de framing van de zaak vanuit de eigen afdeling bij voorbaat al te leiden tot het niet verder oppakken van het onderzoek. In de casus waarin het uiteindelijk wél tot een veroordeling van de dader komt, blijken toevalligheden, externe expertise en zorgvuldig politiewerk bij aanvang bepalend voor het resultaat.

6.4 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ONDERZOEK IN GEMEENTEN

Naast het casuonderzoek, zoals voorgaand uitgewerkt, hebben we de handelingskracht van professionals ook onderzocht in vier gemeenten: Amsterdam, Ede, Enschede en Rotterdam (zie voor een toelichting paragraaf 1.3). Dit onderzoek in gemeenten – dat start vanuit lokale professionals in plaats van specifieke cases – bevestigt een aantal bevindingen uit de cases. Ook in gemeenten constateren we dat passende opvang voor een deel van de (mogelijke) slachtoffers niet voorhanden lijkt (paragraaf 6.4.2) en dat identificatie van minderjarigen geregeld een complicerende factor blijkt (paragraaf 6.4.3). Het gaat dan om de groep van trekkende minderjarigen. Aanvullend zien we dat gevestigde gezinnen met een Roma-achtergrond, waar professionals de problematiek van uitbuiting signaleren, moeheid en vermijding oproepen (paragraaf 6.4.1) en dat de specifieke mensenhandel-afdelingen zich weinig tot niet bezig houden met deze vorm van uitbuiting, maar veeleer gericht zijn op seksuele uitbuiting (paragraaf 6.4.4). We werken deze punten hierna verder uit.

6.4.1 Vermijding van zaken met gezinnen met een Roma-achtergrond

Bij de aanpak van (mogelijke) uitbuiting van minderjarigen met een Roma-achtergrond⁸³ staat de ‘status aparte’ van Roma-families een aanpak binnen gevestigde groepen soms in de weg. In de proeftuingemeenten Ede en Enschede zetten professionals in op normalisering van de relatief grote groep van Roma in hun gemeente. Sollie et al. (2013: 71) beschreven deze normalisering al; zij spreken van de overgang van een welzijnsaanpak naar een beheersaanpak. In de welzijnsaanpak werden issues vaak vergoelijkt onder het mom van ‘dat dit nu eenmaal zo zou gaan binnen de Roma-cultuur’. De focus van professionals lag in deze aanpak op ondersteuning van gezinnen om hen verder te helpen. Met de beheersaanpak komt de nadruk meer te liggen op handhaving en repressie. Respondenten zien dat professionals die al langere tijd met de doelgroep werken, de omslag naar normalisering (c.q. de beheersaanpak) nog niet altijd maken. Als er zaken spelen rond “*bekende namen en gezinnen*” leidt dat eerder tot “*een soort berusting*” dan tot de acties die normaliter in gang gezet worden. We horen in interviews geregeld uitspraken die passen bij een ‘er-is-toch-niets-aan-te-doen’ mentaliteit. De uitzonderingspositie voor gezinnen met een Roma-achtergrond blijkt in de praktijk hardnekkig en leidt ertoe dat de prioritering van inzet op Roma-zaken niet altijd hoog is, waardoor ingrijpen soms niet of later gebeurt. Professionals beschrijven voorbeelden waarbij pas heel laat tot uithuisplaatsing wordt overgegaan, terwijl dit in een ‘standaard’ Nederlands gezin al lang gebeurd zou zijn.

Waar professionals ingrijpen enerzijds als weinig zinvol ervaren – en daarom vaak niet of veel later ingrijpen – spreken we aan de andere kant ook politie- of zorgprofessionals die niet

⁸³ Deze paragraaf richt zich weliswaar op Roma, terwijl uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit geen specifiek Roma-fenomeen is. Professionals koppelen de problematiek echter wel vrij uitdrukkelijk aan Roma (zie paragraaf 4.3 en 4.4).



ingrijpen omdat ze huiverig zijn om daadwerkelijk met Roma gezinnen in contact te treden. Een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming stelt dat zij bij de toetsing voor de beëindiging van een OTS of een machtiging uithuisplaatsing relatief vaak Roma-cases ziet waarin professionals aangeven beëindiging te willen, omdat zij niet binnen komen.⁸⁴ Die huiverigheid voor ingrijpen is nog sterker in gevallen waarin ouders – die binnen de gemeente gevestigd zijn – een ongewenst verklaring hebben, maar “geen kant op kunnen”. Banden met het thuisland hebben deze ouders vaak niet (meer). Hier ervaren professionals een dilemma: de kinderen zijn geboren uit ouders die hier niet mogen zijn, maar waar we wel verantwoordelijkheid voor dragen.

Kortom, we zien twee, elkaar versterkende bewegingen. Enerzijds het – deels – ‘opgeven’ van een groep waarbinnen uitbuiting van kinderen in de criminaliteit volgens professionals relatief vaker plaatsvindt en anderzijds een huiverigheid om hierin daadwerkelijk te interveniëren uit angst het vertrouwen van de gezinsleden te verliezen. Beide aspecten werken vermijdend gedrag door professionals in de hand en verminderen zo de handelingskracht bij uitbuiting in de criminaliteit van minderjarigen met een Roma-achtergrond.

6.4.2 Passende opvang voor rondtrekkende minderjarigen (te) beperkt voorhanden

Professionals worstelen met het vinden van passende opvang voor minderjarigen die de politie oppakt en waarbij vermoedens bestaan van uitbuiting in de criminaliteit. Dat geldt vooral als het gaat om trekkende minderjarigen, waarbij sprake lijkt van een gezagsvacuüm. Professionals hebben de ervaring dat deze minderjarigen vrijwel altijd weglopen uit de opvang (of hiertoe een poging doen). Het is opvallend dat er in de opvang van mogelijke slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit behoorlijke variatie bestaat in de keuzes die professionals in de onderzochte gemeenten maken: open, civielrechtelijk gesloten of justitieel. Zo zien geïnterviewde professionals in Rotterdam een civielrechtelijke gesloten plaatsing niet als een realistische oplossing. Zij stellen dat hiervoor veelal onvoldoende juridische onderbouwing aanwezig is. Daarnaast biedt zo’n gesloten plaatsing volgens hen onvoldoende perspectief voor een structurele oplossing van de problematiek. In Amsterdam zetten professionals meestal wél in op gesloten plaatsing. Raadsonderzoekers kunnen daar – op basis van het eerder genoemde 13Oceans onderzoek naar netwerken voor uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit – verwijzen naar het bredere criminele netwerk. Kinderrechters in Amsterdam lijken hierdoor eerder geneigd om een gesloten plaatsing toe te kennen als maatregel. Gesloten plaatsen heeft als voordeel dat de kinderen minder makkelijk kunnen vluchten. Ook uit de gesloten opvang ontsnappen echter kinderen, soms tijdens verlof en soms uit de instelling op inventieve manieren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) in paragraaf 6.3. In een ander voorbeeld brengt een meisje zichzelf verwondingen toe in haar schaamstreek, om in het ziekenhuis vervolgens een ontsnappingspoging te doen. In Enschede maken professionals weer een andere keuze als ze met vermoedens van uitbuiting van minderjarigen te maken hebben. Zij plaatsen deze minderjarigen voor een korte periode in een justitiële jeugdinstelling, om te voorkomen dat ze weglopen.

Navraag bij experts over de opvangmogelijkheden voor de specifiek onderzochte doelgroep leert dat CoMensha plaatsingsbevoegdheid heeft voor *volwassen* slachtoffers van mensenhandel, maar niet voor minderjarige slachtoffers (of het moeten de kinderen van de volwassen slachtoffers zijn). Het COA biedt wel beschermde opvang voor minderjarigen (sinds 2008, ondergebracht bij de zorginstellingen Jade en Xonar – 66 bedden), bedoeld voor alleenstaande minderjarige

⁸⁴ De Raad voor de Kinderbescherming toetst de besluiten van de Gecertificeerde Instellingen tot niet-verlenging van een ondertoezichtstelling of tot de (tussentijdse) beëindiging van een uithuisplaatsing.



vreemdelingen (amv's) – die niet Europees ingezetenen zijn. Heel soms worden hier toch Europees-ingezetenen opgevangen. Het gaat hier met name om opvang van (potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting. Sporadisch gaat het ook om de opvang van Marokkaanse jongeren die ingezet worden voor drugstransport of Vietnamese amv's die mogelijk ingezet worden voor wietteelt. In het algemeen bevestigen in het onderzoek geraadpleegde experts dat er weinig opvang beschikbaar is die goed past bij minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit.

Kortom, de opvang voor minderjarigen die niet in Nederland geregistreerd zijn, waarbij onhelder is wie de gezagsdragers zijn en bij wie vermoedens van uitbuiting in de criminaliteit bestaan, varieert: van (open) crisisopvang, gesloten civielrechtelijke opvang tot opvang in een justitiële jeugdinstelling. Bij elke optie worstelen professionals met de vraag of dit wel de juiste keuze is, waarbij de afweging van zicht houden op minderjarigen en hen weghouden van het netwerk waar zij mogelijk onderdeel van uitmaken om voorrang strijdt met de vraag in hoeverre dergelijke opvang juridisch te legitimeren is met het oog op het relatief kleine delict dat de minderjarige heeft gepleegd. Specifieke opvang voor deze minderjarige doelgroep lijkt grotendeels te ontbreken.

6.4.3 Lastige identificatie minderjarige en netwerk

Een andere uitdaging bij trekkende minderjarigen die mogelijk slachtoffer zijn van uitbuiting in de criminaliteit is het verzamelen van accurate informatie over hun identiteit (zie ook BNRM, 2016: 86). De minderjarigen gebruiken soms meerdere aliassen in verschillende landen, wat identificatie – inclusief het bepalen van de leeftijd van de minderjarige (is hij/zij écht minderjarig?) – ingewikkeld maakt.

In sommige gevallen zetten professionals tools in voor identificatie, zoals de analyse van vingerafdrukken, botanalyse en DNA analyse. De resultaten van botanalyses laten echter te lang op zich wachten, waardoor de minderjarige vaak al uit het zicht is voordat de resultaten bekend zijn (bijvoorbeeld omdat de voorlopige voogdijmaatregel twee weken na de aanhouding niet wordt verlengd door de kinderrechter). Bovendien blijkt dat professionals (internationaal) niet consequent vingerafdrukken afnemen, wat de identificatie – als er bijvoorbeeld ook antecedenten elders zijn – vertraagt. Voor snelle identificatie is bovendien efficiënte samenwerking nodig, o.a. met ambassades. Ook dat werkt vaak vertragend (hier komen we in hoofdstuk 7 op terug).

Het probleem van identificatie speelt niet alleen bij de minderjarigen zelf een rol, maar ook bij hun netwerk. In sommige gevallen melden zich meerdere personen bij de politie of de opvanginstelling, met de bewering dat zij de ouder(s) of anderszins familie zijn van de minderjarige. De minderjarige bevestigt dan meestal dat het gaat om een familielid, terwijl de identiteitsbewijzen vaak niet overeen komen. Professionals in Amsterdam geven aan dat deze familieleden zich dienen te identificeren; die vraag om identificatie was voorheen minder standaard. Omdat het vaak om kleine delicten gaat en professionals onvoldoende zicht hebben op het mogelijke netwerk daarachter, zien zij zich genoodzaakt om de minderjarigen in veel gevallen toch mee te geven als een 'familielid' zich aan de hand van een officieel ogend document kan identificeren. In Rotterdam horen we bijvoorbeeld dat de politie (werkzaam in basisteams) kinderen geregeld meegeeft aan zogenaamde ouders, zonder uit te zoeken of het echt wel de ouders zijn, zich niet bewust zijnde van de achtergronden van de problematiek.

Kortom, zowel de identificatie van de minderjarige zelf als ook die van de rechtmatige gezagsdrager blijkt een complexe zaak. Het vraagt in sommige gevallen forse tijdsinvesteringen



om zicht te krijgen op mogelijk achterliggende netwerken. Die tijd is er vaak niet omwille van strakke deadlines in civielrechtelijke procedures ten aanzien van minderjarigen (zie hiervoor ook stroomschema in paragraaf 3.4). Dat leidt ertoe dat kinderen terug gaan naar personen waar professionals “geen goed gevoel” bij hebben (geregeld ook zonder dat duidelijk is of dit daadwerkelijk de gezagsdragers zijn, zie ook casus 2 en 3). Bovendien geldt dat gezagsdragers ook de uitbuiters van de minderjarigen kunnen zijn. In termen van handelingskracht zien we dus dat professionals hier weinig mogelijkheden hebben om daadwerkelijk iets te doen voor potentiële slachtoffers.

6.4.4 Geen prioriteit voor specialistische mensenhandel professionals

Bij de aanpak van uitbuiting van kinderen in de criminaliteit is de politie een centrale organisatie, zowel bij de allereerste signalering in basisteams en op ZSM als ook via de verdere opsporing via de AVIMs (zie ook het stroomschema in paragraaf 3.3). Op basis van gesprekken binnen en buiten de politie constateren we dat juist hier een knelpunt zit, die de handelingskracht belemmert. Die basisteams en professionals bij ZSM zijn meestal niet toegerust om deze signalen op te pikken; het verder brengen van mogelijk signalen van uitbuiting in de criminaliteit gebeurt daarom sporadisch.⁸⁵ In Amsterdam zien we wel dat zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit op meer structurele wijze worden doorgeleid naar AVIM. Bij AVIM Amsterdam werken in mensenhandel gespecialiseerde rechercheurs uit verschillende Nederlandse eenheden rondom deze specifieke problematiek in het 13Oceans onderzoek. Als dergelijke zaken terecht komen bij AVIM, dan worden ze beschouwd als zeer intensief (het vraagt veel tijd en capaciteit om het netwerk boven tafel te krijgen), met een onzekere slagingskans (slechts enkele zaken zijn succesvol voor de rechter gebracht). Minderjarige (potentiële) slachtoffers leggen volgens politieprofessionals vaak leugenachtige of in het geheel geen verklaringen af. Dat vraagt van politieprofessionals om “erom heen te rechercheren”. Deze combinatie van factoren zorgt ervoor dat deze zaken geen prioriteit hebben; andere vormen van uitbuiting (met name seksuele uitbuiting) en andere onderwerpen (terrorisme, vluchtelingen en mensensmokkel) gaan voor en vragen al meer dan de beschikbare capaciteit. Meer specifiek wordt een groot deel van de capaciteit bij sommige AVIMs, zoals die in Rotterdam, op dit moment in beslag genomen door de registratie van en het onderzoek naar vluchtelingen. Professionals die proberen om zaken van uitbuiting in de criminaliteit binnen de politieorganisatie meer prioriteit te geven, vinden vaak geen gehoor in andere lagen van de organisatie.

Achter deze prioriteitsvraag speelt ook een meer principiële discussie in de veiligheidsketen. Verschillende professionals binnen het OM en de politie geven aan dat een brede toepassing van het juridische label ‘mensenhandel’ onwenselijk is voor de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit; zij waarschuwen voor het “te snel opzetten van de mensenhandel bril”. Een eerste reden die zij aanvoeren is dat het zou kunnen leiden tot misbruik door verdachten. Minderjarige verdachten zouden dan in de verleiding komen om bij aanhouding te stellen dat ze het delict moesten plegen voor een ander. Een tweede reden die respondenten aanvoeren is dat het label ‘mensenhandel’ ertoe kan leiden dat de vaak bredere problematiek rond de situatie van een minderjarige teveel uit beeld verdwijnt. Zo geeft een respondent van het OM aan dat specialistische mensenhandel officieren geen oog hebben voor bredere problematiek rond deze minderjarigen. Door een zaak op te pakken als mensenhandel, komt het in een heel specifiek deel van de veiligheidsketen terecht, waar kennis over bijvoorbeeld mogelijkheden van civielrechtelijke bescherming van kinderen vaak beperkt is. Dat zou belemmerend werken voor

⁸⁵ Zoals eerder aangehaald, is het onduidelijk of dit te maken heeft met het beperkt voorkomen van de problematiek of het gebrek aan signalering ervan.



een multidisciplinaire aanpak, waarbij ook andere partijen – zoals gemeenten en hulpverleners – een rol hebben. Een respondent suggereert dat vervolging van een uitbuiters bijvoorbeeld ook zou kunnen verlopen via wetgeving over huwelijksdwang of psychische mishandeling.

Kortom, *als* professionals een zaak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit signaleren, dan lijkt het verder brengen van een dergelijke zaak in de veiligheidsketen lastig vanwege beperkte opsporingscapaciteit en –prioriteit bij de politie. Overigens geven respondenten binnen de AVIMs aan dat zij vooralsnog vrijwel nooit dergelijke zaken voorgelegd krijgen, met uitzondering van het 13Oceans onderzoek in Amsterdam. Meer principieel geven professionals in de veiligheidsketen aan dat het onwenselijk is om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (te snel) als mensenhandel te labelen, omdat civiele trajecten hierdoor uit het zicht dreigen te verdwijnen. Bovendien duidt dit erop dat mensenhandel als een zeer zwaar stempel wordt gezien, waarmee niet te lichtvaardig omgegaan moet worden.

6.5 DEELCONCLUSIES

Vanuit de literatuur weten we dat de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit het gevaar in zich draagt dat de primaire focus ligt op opsporing en vervolging, waarbij de bescherming van het slachtoffer ondergeschikt kan raken. Uit ons onderzoek in zowel de cases als de gemeenten blijkt echter dat het maar zelden komt tot opsporing en vervolging: het niet signaleren van de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit en het niet prioriteren ervan in het geval van multiproblematiek in een gezin, zorgen ervoor dat volgende stappen in het proces meestal niet worden gezet. *Als* signalen van deze specifieke vorm van uitbuiting de mensenhandel specialisten in de veiligheidsketen al bereiken, dan krijgen ze (ook) daar vaak geen prioriteit. Op die manier blijven mogelijke daders buiten beeld.

Wat betreft de slachtoffers blijkt dat professionals worstelen met passende hulpverlening en opvang als het gaat om *mobiele groepen*. Passende opvang ontbreekt grotendeels en tot daadwerkelijke hulpverlening komt het niet of zelden. De wijze waarop mogelijke slachtoffers worden opgevangen varieert daarbij per gemeente: in (open) crisisopvang, in gesloten opvang of in de jeugdgevangenis. De vanuit de literatuur aanbevolen kindgerichtheid lijkt daarmee niet mogelijk – het beschikbare aanbod blijkt onvoldoende ingericht voor deze specifieke doelgroep van minderjarigen. Bovendien zien we met name in de cases dat potentiële slachtoffers soms eerder als dader worden behandeld dan als slachtoffer, wat ingaat tegen de in de literatuur bepleite aanpak waarin wordt gewaarschuwd voor criminalisering van minderjarigen die strafbare feiten plegen binnen omstandigheden van uitbuiting.

Bij (potentiële) slachtoffers uit mobiele groepen blijkt daarnaast ook de identificatie lastig – zowel van de minderjarige zelf als de gezaghebbende ouder/verzorger (laat staan het mogelijke netwerk waarin de minderjarige zich begeeft). In veel gevallen zijn minderjarigen al uit het zicht van professionals, voordat duidelijkheid bestaat over hun identiteit. Voor deze mobiele groep blijkt dan ook dat professionals desgevraagd geen voorbeelden kunnen noemen van cases waarin het is gelukt om daadwerkelijk een (klein) succes te boeken; in een heel enkel geval beschrijven professionals een eerste opening voor de start van hulpverlening. In het algemeen schatten professionals hun mogelijkheden voor het bewerkstelligen van verandering echter beperkt in. Zij noemen daarbij geregeld de (in de literatuur ook beschreven) structurele oorzaken van het probleem, zoals sociale deprivatie en armoede. De handelingskracht is voor de mobiele slachtoffers daarom vrijwel nihil. De integrale aanpak van het fenomeen die is ontstaan rondom



het project 13Oceans wordt door professionals wel gezien als een beloftevolle stap in de goede richting.

Als het gaat om in Nederland gevestigde gezinnen met een Roma-achtergrond, waar professionals zich in de aanpak op focussen, dan zien we beperkte en indirecte handelingskracht: kinderen gaan in sommige gevallen bijvoorbeeld meer en langer naar school, zo stellen professionals, waardoor ze naar verwachting minder vatbaar zijn voor uitbuiting in de criminaliteit. In de aanpak zien we twee, elkaar versterkende, bewegingen. Enerzijds het deels opgeven van deze groep en anderzijds een huiverigheid om hierin daadwerkelijk te interveniëren. Beide bewegingen werken vermindering en uitstel van hulpverlening in de hand, wat de handelingskracht belemmert.



7 Samenwerking tussen betrokken organisaties⁸⁶

7.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten over de samenwerking tussen professionals van verschillende organisaties bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Voor de gebruikte methoden verwijzen we naar paragraaf 1.3. We starten in dit hoofdstuk met relevante inzichten uit wetenschappelijke literatuur, die betrekking hebben op samenwerking tussen meerdere partijen rond publieke vraagstukken (paragraaf 7.2). Vervolgens presenteren we de bevindingen over het samenwerking tussen professionals in de bestudeerde cases (paragraaf 7.3). Daarna beschrijven we de bevindingen in gemeenten (paragraaf 7.4). We integreren onze bevindingen over samenwerking in de deelconclusies aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 7.5).

7.2 LITERATUUR OVER SAMENWERKING

De uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vraagt meer dan één of twee instanties die er binnen hun eigen domein stevig werk van maken (Harvey, Hornsby, & Sattar 2015); de problematiek vereist een zogenaamde integrale aanpak.⁸⁷ Een integrale aanpak moet allereerst zorgen voor samenwerking tussen verschillende betrokken partijen – en overstijgt dus organisatiegrenzen (zie ook de stroomschema's in hoofdstuk 3). Ten tweede impliceert een dergelijke aanpak een brede benadering, waarin zowel handhavingsoverwegingen als afwegingen vanuit de zorg samenkomen; de aanpak overstijgt dus ook professionele disciplines (Stinckens, Loyens & Maesschalck 2016).

Uit bestuurskundige literatuur (Ansell & Gash 2008; Head 2008; Mandell & Keast 2008; Provan & Kenis 2008; Corsby, 't Hart & Torfing 2016)⁸⁸ destilleren we een aantal criteria voor succesvolle samenwerking tussen partijen die gezamenlijk een publiek doel nastreven. Ansell & Gash (2008) onderscheiden criteria aan het samenwerkingsproces *zelf*. Daarnaast tonen zij aan dat een aantal andere zaken van belang is, namelijk de uitgangspositie voor samenwerking, de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven (het ontwerp) en het leiderschap binnen de samenwerking. Nederlands onderzoek naar samenwerking in handhavingsprojecten en meer specifiek rond mensenhandel komt grotendeels tot dezelfde criteria (bijvoorbeeld Visser, Gemergen, More & De Roon 2008; Van Gestel & Verhoeven 2011; Van Gestel & Verhoeven 2014).

⁸⁶ Voor het goed kunnen volgen van dit hoofdstuk, is het raadzaam kennis te nemen van de stroomschema's in hoofdstuk 3, waarnaar we op verschillende plekken in de tekst naar verwijzen.

⁸⁷ Overigens zijn wetenschappers kritisch op de term 'integraal'; het is een containerbegrip dat op uiteenlopende wijzen wordt ingevuld (Stinckens, Loyens & Maesschalck 2016).

⁸⁸ In het bijzonder literatuur over *collaborative governance*, *collaborative innovation* en netwerksamenwerking.



Figuur 7.2 vat de criteria samen:

Samenwerkingsproces		
a) Vertrouwen (o.a. via face-to-face contact) b) Mandaat en steun voor professionals vanuit de moederorganisaties; interne afstemming 'moederorganisaties' ⁸⁹ c) Gedeeld doel d) Aandacht voor gezamenlijke successen en een lerende houding		
Uitgangspositie	Ontwerp ⁹⁰	Leiderschap ⁹¹
a) Voorgeschiedenis partijen: goede verstandhouding b) Gelijkheid in macht en middelen (geld, vaardigheden, expertise en tijd)	a) Bekende en heldere spelregels b) Inclusief proces: relevante partijen kunnen zonder veel obstakels deelnemen	a) Toezicht op naleving spelregels b) Faciliteert dialoog c) Verkent wederzijdse kansen d) Garandeert aandacht voor deelnemers die in de samenwerking niet automatisch (goed) aan bod komen

Figuur 7.2: Criteria voor succesvolle samenwerking tussen meerdere organisaties

Aanvullend en meer specifiek kennen we – vanuit literatuur over samenwerking rond mensenhandel (waar uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit onderdeel van is) en bij multiproblematiek van minderjarigen – nog vier aanvullende uitdagingen voor samenwerking.

Een eerste uitdaging is de verbinding tussen zorg- en veiligheidspartijen. Onderzoek in Groot-Brittannië, naar samenwerking rond de aanpak van kinderhandel, toont dat ideologische verschillen tussen hulpverleningsorganisaties en justitie kunnen leiden tot een gebrek aan informatiedeling en andere interpretaties van het probleem (Harvey et al. 2015). Deze verbinding tussen zorg en veiligheid is een bredere uitdaging, die ook naar voren komt op andere terreinen. Zo toont Brits onderzoek naar samenwerking tussen politie en hulpverleners bij kindermisbruik spanningen tussen betrokken actoren, waarbij de politie een kind wel gelooft en hulpverleners niet, of omgekeerd. Daarnaast hebben (onuitgesproken) beelden over en weer ('hulpverleners durven niet individueel beslissingen te nemen' of 'politieagenten zijn racistisch') negatieve invloed op de samenwerking (Garrett 2004).

Een tweede uitdaging is het betrekken van niet-handhavingspartijen in de samenwerking ofwel de dominante rol van handhavingspartijen. Zo becommentarieert Patel (2011) de aanpak van mensenhandel in de Verenigde Staten, waar de nadruk ligt op professionals binnen de handhaving. Kinderen zijn daar min of meer gedwongen om met handhavers samen te werken, omdat dit een voorwaarde is voor bescherming. Andere auteurs pleiten voor het meer betrekken van migranten- en vluchtelingenorganisaties in de samenwerking, omdat die over transnationale sociale netwerken en cultureel gevoelige kennis van de context van kinderhandel beschikken (Hynes 2015). Dergelijke kennis ontbreekt vaak bij de integrale aanpak van de problematiek.

Een derde uitdaging in samenwerking rond kinderhandel betreft het niet nemen van verantwoordelijkheid. Britse onderzoekers constateren dat bij kinderhandel betrokken organisaties hun verantwoordelijkheden geregeld 'doorschuiven' (Harvey et al. 2015). Het betreft

⁸⁹ Issues rond afstemming met 'moederorganisaties' komen in verschillende samenwerkingsverbanden terug, bijvoorbeeld in Veiligheidshuizen (Rovers 2011). Bij samenwerking rond mensenhandel werd eerder geconstateerd dat leidinggevendenden onvoldoende de professionals in hun organisatie meenamen in de overwegingen en noodzaak voor samenwerking (Van Gestel & Verhoeven 2011). Interne afstemming is dus tweezijdig: leidinggevendenden die professionals doordringen van het belang van samenwerking en professionals die van leidinggevendenden de ruimte krijgen in samenwerking.

⁹⁰ Onderzoekers wijzen er overigens op dat het ontwerp, inclusief technische vereisten voor bijvoorbeeld het delen van informatie, veel minder ingewikkeld zijn dan uitdagingen van organisatorische/politieke aard, waarvoor tijd en het opbouwen van vertrouwen nodig is (Yang & Maxwell 2011).

⁹¹ Een leider kan een persoon zijn of een organisatie die de leiding neemt (een zogenaamde 'lead organization'), zoals bijvoorbeeld de gemeenten bij de aanpak van kinderhandel op lokaal niveau (Provan & Kenis 2008; Van Baren 2015).



een ingewikkeld probleem, waarvoor geen duidelijke kaders of protocollen bestaan, en waar organisaties hun vingers liever niet aan branden. In samenwerking tussen organisaties kan dan het patroon ontstaan dat een casus wordt ‘rondgepompt’, zonder dat betrokkenen daadwerkelijk inhoudelijke actie ondernemen.

Een vierde uitdaging bij samenwerking rond kinderhandel vormt de noodzaak om in veel cases transnationaal samen te werken (Oude Breuil 2008; Rigby 2011: 335; Warria et al. 2015: 328). Studies gaan echter weinig concreet in op hoe hulpverleners, vanuit hun eigen lokale context, transnationaal samenwerken. Uit onderzoek naar kinderhandel in Marseille bleek transnationale samenwerking vaak ad hoc, gebaseerd op de inspanningen van een individuele werknemer die ‘toevallig’ goede (etnische) banden heeft met het betreffende land (zie: EFUS 2009). Dat deze samenwerking vaak ad hoc vorm krijgt, weten we ook uit bredere studies over samenwerking (zie bijvoorbeeld Princen et al. 2016).

Kortom, voor succesvolle samenwerking kennen we vanuit de literatuur een aantal criteria (zie figuur 7.2). Meer specifiek voor de problematiek van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit geldt een aantal aanvullende uitdagingen: (1) de verbinding tussen zorg- en veiligheidspartijen, (2) het betrekken van niet-handhavingspartijen, (3) het nemen van verantwoordelijkheid door individuele organisaties en (4) het transnationaal samenwerken.

In de hierna volgende paragrafen gaan we na hoe samenwerking tot stand kwam in specifieke cases (paragraaf 7.3) en binnen onderzochte gemeenten (paragraaf 7.4). Beschreven algemene en meer specifieke criteria en uitdagingen gebruiken we voor de analyse van onze bevindingen.

7.3 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ANALYSE CASES

In deze paragraaf starten we met een korte beschrijving van de samenwerking in elke afzonderlijke casus (paragraaf 7.3.1 – zie voor de complete casusbeschrijving bijlage 3), om vervolgens in te gaan op de belangrijkste resultaten op dit terrein. We constateren dat samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen soms moeizaam tot stand komt (paragraaf 7.3.2) en dat internationale samenwerking in cases met een transnationale component vaak niet van de grond komt (paragraaf 7.3.3).

7.3.1 Beschrijvingen cases met het oog op samenwerking⁹²

Casus1: winkeldiefstal door moeder en dochter

Bij de aanhouding van moeder Petra en dochter Anna (13 jaar) voor diefstal uit een supermarkt, wordt Petra meteen door de politie verhoord. Dochter Anna wordt enkele weken na de winkeldiefstal verhoord. De politie maakt na aanhouding een zorgmelding op.⁹³

Sinds 2007 is het gezin bij de (gedwongen) hulpverlening in beeld. Dochter Anna heeft op veel verschillende plekken – afwisselend bij vader en moeder – gewoond. De zorgelijke gezinssituatie heeft tussen 2007 en 2016 geleid tot drie aanvragen voor een onder toezichtstelling en vier onderzoeken door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling⁹⁴. Het gezin heeft momenteel met meerdere hulpverleningsinstanties te maken, zowel vrijwillig als via ‘drang’⁹⁵.

⁹² Andere delen van de cases zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4, 5 en 6. Een complete casusbeschrijving is te vinden in bijlage 3.

⁹³ De politie doet dan een zorgmelding over de situatie van een minderjarige bij Veilig Thuis.

⁹⁴ Huidige naam: Veilig Thuis

⁹⁵ Tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening in; bij niet meewerken kan dergelijke hulpverlening alsnog worden omgezet naar een gedwongen kader.



In 2010 verandert Anna, zonder voorafgaande verwittiging, van school door te verhuizen van haar moeder naar haar vader, die elders in Nederland woont. Ze komt dan op haar vierde basisschool terecht. Vanuit Bureau Jeugdzorg is er geen zicht op de opvoedsituatie bij de vader, omdat '[woonplaats vader] officieel niet onder Bureau Jeugdzorg [woonplaats moeder] valt en er geen overdracht is gedaan naar Bureau Jeugdzorg [woonplaats vader], omdat vader aangeeft geen hulpvraag te hebben in de opvoeding.' Op dat moment raakt Anna tijdelijk uit beeld bij de hulpverlening. Als zij in 2011 wel weer in het zicht komt, blijkt uit het dossier dat haar gedrag behoorlijk veranderd is: zij is opstandiger en minder vrolijk.

Casus 2: woninginbraak door twee meisjes

Na aanhouding voor woninginbraak worden de Franssprekende Roma-meisjes Marina (16 jaar) en Leila (17 jaar) in verzekering gesteld, waarna de Raad voor de Kinderbescherming wordt betrokken. Omwille van een gezagsvacuüm zet de raadsonderzoeker een spoedprocedure in gang om de meisjes onder voogdij te plaatsen bij het Leger des Heils. Na enkele dagen in de cel worden Marina en Leila in een gesloten instelling geplaatst, elk op een andere locatie. Het behandelplan voor de meisjes is gericht op terugkeer naar hun 'familie' in Frankrijk, waar het gezin de nodige hulp en ondersteuning moet krijgen. Dit blijkt lastig te realiseren. Het Franse Consulaat en een sociaal werker van de Franse jeugdbescherming geven aan geen mandaat te hebben om te handelen.

In gesprekken met Marina en Leila, hun 'tante' en hun 'moeder', krijgt de raadsonderzoeker het vermoeden dat de meisjes de delicten niet vrijwillig hebben gepleegd, maar onder druk van een crimineel netwerk. Er wordt echter geen politieonderzoek naar mensenhandel opgestart. Wel worden verschillende instanties (politie, Dienst Terugkeer en Vertrek, Centrale Autoriteit, Franse Ambassade, Frans consulaat, Franse Jeugdbescherming) ingeschakeld, omdat er twijfel is over hun identiteit en opvoedings situatie in Frankrijk. Uit onderzoek blijkt dat Marina in een ander Europees land bekend staat onder meerdere aliassen. Nog voordat duidelijkheid bestaat over hun identiteit, lopen beide meisjes weg uit de instelling. De instelling doet hiervan aangifte bij de Nationale Politie, met het oog op een OAT (opsporing, aanhouding, terugbrenging) die eerst nationaal en later internationaal wordt uitgezet. Bij Marina wordt een grotere zoekactie opgezet dan bij Leila (o.a. op bus- en treinstations en verschillende woonadressen), omdat de eerdere ontsnapping van Leila en een ontvreemde mobiele telefoon in de instelling waar Marina verbleef, doen vermoeden dat er sprake was van contact met en terugkeer naar een crimineel netwerk. De 'moeder' laat via de Franse ambassade weten dat Marina en Leila terug 'thuis' zijn.

Casus 3: woninginbraak door twee 'neefjes' en hun 'oom'

De Franssprekende jongens Krisztián (12 jaar) en Milan (14 jaar) worden door de politie min of meer op heterdaad betrapt bij een woninginbraak. Bij verhoren op het politiebureau zeggen ze neefjes te zijn en te logeren bij hun 'tante' elders in Nederland, maar zij kennen het adres van hun 'tante' niet. Vanwege een gezagsvacuüm wordt de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld en start voorlopige voogdij door Nidos. De Raad voor de Kinderbescherming stelt zich ten doel dat kinderbeschermingsorganen in België/Frankrijk Krisztián en Milan in beeld krijgt. De jongens worden door de rechter veroordeeld tot vier weken (Krisztián) en 6 weken (Milan) – waarvan twee weken voorwaardelijk – jeugddetentie. Na hun detentie haalt 'oma' de jongens op, al is niet formeel duidelijk of zij de daadwerkelijke gezagsdrager is. De Raad voor de Kinderbescherming communiceert na afloop van de zaak aan de Centrale Autoriteit dat voor mensenhandel 'geen concrete aanwijzingen' bestaan. Ondertussen loopt nog het onderzoek naar de volwassen man Boris, destijds aangehouden rond het tijdstip en in de buurt van de woninginbraak. Hij wordt verdacht van het aanzetten van Krisztián en Milan tot de woninginbraak. Later dat jaar wordt hij hiervoor veroordeeld; de rechter legt twaalf maanden onvoorwaardelijke celstraf op voor diefstal en mensenhandel met minderjarigen.

Casus 4: drugsmokkel door tienermeisje

Als de KMar Babette (13 jaar) op Schiphol aanhoudt voor drugsmokkel, wordt het 'Schipholprotocol' in gang gezet. Dit protocol (ingesteld in 2003) stelt een team van KMar, Raad voor de Kinderbescherming en Nidos (belast met de voogdij over vluchtelingenkinderen) in staat om te interveniëren wanneer er zorg is over minderjarigen die op Schiphol aankomen. Er wordt een raadsonderzoek gestart en voorlopige voogdij geregeld; Nidos zorgt voor tijdelijke opvang. Hoewel Babette volhoudt dat zij de bol uit eigen beweging heeft gesmokkeld, spreken de Raad voor de Kinderbescherming en Nidos hierover twijfel uit. De Raadsonderzoeker acht een loverboy-achtige relatie tussen Babette en haar oudere vriend mogelijk, maar zij kan niet zoveel met dit vermoeden. Het Openbaar Ministerie ziet geen duidelijke aanwijzingen om de zaak te vervolgen, gezien de geringe hoeveelheid cocaïne en omdat Babette zelf al door het gebeuren getroffen werd. Er volgt een sepot.



De voorlopige voogdij wordt beëindigd, omdat moeder (die het gezag heeft) haar dochter is komen ophalen in Nederland. Babette en haar moeder gaan terug naar het land van herkomst. De Raad en Nidos schakelen een verantwoordelijke organisatie aldaar in en dragen de zaak aan hen over, met aanwijzingen wat er volgens hen moet gebeuren. Het contact met deze organisatie is, na jarenlange samenwerking, goed. Enige tijd daarna geeft de oudere vriend van Babette zichzelf aan, en bekent dat hij met de zaak te maken heeft. Hij wordt vervolgd voor – onder meer – mensenhandel.

Casus 5: uitbuiting kinderen bij tijdelijke afwezigheid criminele moeder

Het gezin van Maria en haar elf kinderen heeft op meerdere plekken in Nederland gewoond en is al jarenlang bij diverse instanties bekend. Verschillende kinderen hebben onder toezicht gestaan van een voogd, of staan dat nu nog. Op dit moment wonen er nog vijf kinderen thuis in de leeftijden van 12 tot 21 jaar. Het pasgeboren kindje van (thuiswonende) dochter Christina woont ook bij het gezin. Moeder Maria is bij de politie bekend: zij zat verschillende keren vast in Nederland en elders voor het plegen van woninginbraken en witwaspraktijken. In 2016 komt zij weer met de politie in aanraking wegens het plegen van winkeldiefstallen. Op de momenten dat Maria in detentie zit zijn er (extra) zorgen over de kinderen. Familieleden nemen dan haar kinderen onder hun hoede. Op die momenten lijken de kinderen kwetsbaar voor uitbuiting in het criminele circuit, temeer daar uit de dossiers naar voren komt dat de hulpverlening op deze momenten niet in staat is zicht te houden op de kinderen. Zo wisten de hulpverleners gedurende een periode van ongeveer twee jaar niet waar de kinderen verbleven; kinderen gingen in deze periode ook niet naar school. Mogelijke incidenten van uitbuiting in de criminaliteit met verschillende kinderen (zowel Kevin, Demian als Christina) zijn bij de politie niet bekend. Hulpverleners zijn op de hoogte van deze incidenten – soms pas veel later als andere hulpverleners actief zijn, maar focussen zich op andere problematiek in het gezin.

7.3.2 Samenwerking tussen veiligheids- en zorgpartijen blijkt zoektocht

Wanneer we voorgaande beschrijvingen van de samenwerking in de cases bezien, valt allereerst op dat we in geen enkele casus een bestaande overlegstructuur of samenwerkingsconstructie voor meerdere partijen tegenkomen, die fungeert als logische plek voor de behandeling van cases van uitbuiting in de criminaliteit. Samenwerking met andere partijen gebeurt vooral volgtijdelijk, door het overdragen van de zaak aan de andere partij, die dan aan zet is. In casus 4 (drugssmokkel door tienermeisje) zien we wel dat het Schipholprotocol de samenwerking tussen professionals bevordert – al is deze samenwerkingsconstructie niet gericht op uitbuiting. In het algemeen geldt dat met name de samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen niet automatisch vorm krijgt.

In casus 2 meent de opvanginstelling dat samenwerking met de politie – en buitenlandse instanties – tijdens de opvangperiode tekort schoot. Professionals uit de instelling hadden graag met hen aan tafel gezeten om de casus te bespreken en ook het doel van de opvang helder te krijgen. *“Het leek [bij Marina] alsof het eigenlijk een ‘overbruggingsplaatsing’ was waarbij politie tijd nodig had om dingen uit te zoeken en een perspectief te bepalen.”* Hierdoor voelde de instelling zich belemmerd om voor Marina een meer geschikte en vaste opvangplek te zoeken. Samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen krijgt in deze casus pas vorm als de opvangorganisatie de politie inlicht dat de meisjes zijn weggelopen uit de instelling; de instelling vraagt dan bij de politie om een OAT.

In casus 1 (winkeldiefstal door moeder en dochter) maakt de politie een zorgmelding. De betrokken agent geeft aan dat het niet gebruikelijk is om nog een terugkoppeling te krijgen op wat er met dergelijke zorgmeldingen gebeurt. In casus 5 worden de incidenten van uitbuiting in een gesprek met hulpverleners letterlijk benoemd, maar hier wordt door geen van de aanwezige hulpverleners op gereageerd; zij richten zich op de toekomst – in het bijzonder op de baby van Christina.

Ook in casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) zien we hoe zorg- en veiligheidspartijen elkaar lastig weten te vinden. Zo heeft de politie de zaak (via AVIM) nog in behandeling voor mensenhandel, terwijl de Raad voor de Kinderbescherming richting de



Centrale Autoriteit communiceert dat voor mensenhandel ‘geen concrete aanwijzingen’ bestaan. Dit lijkt een voorbarige conclusie, gezien het nog lopende politieonderzoek en de veroordeling van de uitbuiters die daar later op volgt. Vanuit het OM geeft een respondent aan dat het in deze zaak extra tijd kost om elkaar te vinden. Zo is de officier van justitie weinig bekend met “*de wereld van OTS en Nidos*”. Normaal zou een dergelijke zaak snel geschorst worden, maar dat kon hier niet, omdat er geen woonadres en verantwoordelijke ouders of verzorgers waren. De jongeren zaten ondertussen in de cel.

De zoekende samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen sluit aan bij wat we weten uit de literatuur, waaruit blijkt dat ideologische verschillen en wederzijdse beelden deze samenwerking nogal eens belemmeren (zie paragraaf 7.2).

Kortom, de afwezigheid van bestaande samenwerkingsstructuren – die als logische plek fungeren voor de gezamenlijke behandeling van cases van uitbuiting – leidt er dus toe dat samenwerking vooral zoekend op gang komt of achterwege blijft, met name tussen zorg- en veiligheidspartijen. Dit contrasteert met wat we zien in casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje), waar het Schipholteam van de KMar nauwe banden onderhoudt met de Raad voor de Kinderbescherming en voogdijinstelling Nidos. Hoewel dit samenwerkingsverband gericht is op de bescherming van minderjarigen die betrokken zijn bij druggerelateerde criminaliteit, wordt de uitbuiting in de casus als zodanig niet oppakt. Toch laat dit voorbeeld wel zien dat bestaande samenwerkingsstructuren – inclusief het persoonlijk kennen van mensen – grote toegevoegde waarde hebben voor de aanpak van specifieke vormen van criminaliteit.

7.3.3 Knelpunten in internationale samenwerking

Zodra een casus een transnationaal karakter heeft – bijvoorbeeld als de plegende jongeren niet in Nederland wonen – hapert de samenwerking, zo zien we in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) en casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’).

In casus 2 brengt de samenwerking met buitenlandse instanties praktische en juridische problemen met zich mee. Het Franse Consulaat verklaart aan de Raad voor de Kinderbescherming dat het een ‘*puzzel*’ is om uit te zoeken ‘*op welke grond [zij] actie kunnen gaan ondernemen*’. ‘*Dit vergt veel zoekwerk*’. Ook de sociaal werker van de Franse jeugdbescherming geeft aan dat zij ‘*geen mandaat [heeft] om te handelen*’, *al kan zij ‘wel zicht houden op de situatie, hetgeen helpend kan zijn*’. Professionals zien hier geen passende procedures en/of juridische kaders om een vlotte samenwerking tot stand te brengen.

Ook in casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) komt die haperende internationale samenwerking op verschillende manieren terug. In het raadsdossier wordt opgemerkt dat Krisztián en Milan in beeld moeten komen bij de kinderschermingsorganen in België of Frankrijk. Hierop nemen raadsmedewerkers echter geen concrete actie. In de brief naar de Centrale Autoriteit over de jongens vermeldt de Raad voor de Kinderbescherming dat er nog een onderzoek loopt naar de identiteit van de jongens, maar maakt zij geen melding over de noodzaak tot betrokkenheid van vergelijkbare instanties in Frankrijk of België.

Raadsmedewerkers geven aan dat het communiceren met de autoriteiten in Frankrijk ‘*een lastige en lange weg*’ is. Desgevraagd geeft een betrokken raadsonderzoeker aan dat het in strafzaken niet gebruikelijk is om vanuit de Raad voor de Kinderbescherming contact te maken met collega’s in het buitenland: “*ik heb dat in mijn loopbaan hier nog nooit gedaan.*” Bovendien geeft de AVIM-zaaksrechercheur aan dat hij de jongens had willen volgen toen zij uit detentie werden opgehaald door hun ‘oma’. Hij had hiervoor een volgauto aangevraagd, maar deze werd niet ingezet door “*gewijzigde prioriteiten*”. Was de volgauto wél ingezet, zo gaf de rechercheur aan, dan had hij



vanaf de grens met België geen bevoegdheden meer. Overname van de volgauto door de politie aldaar zag hij niet als een reële optie.

Tegelijkertijd zien we in casus 4 (drugsmokkel door tienermeisje) wederom een ander beeld. Hier verloopt de uitwisseling en samenwerking met de verantwoordelijke organisatie in het buitenland goed, door jarenlange samenwerking en de afwezigheid van een taalbarrière.

Kortom, uitbuiters van minderjarigen in de criminaliteit maken optimaal gebruik van de open grenzen in Europa (zo zien we in casus 2 en 3); tegelijkertijd hebben opsporings- en hulpverlenende instanties hierop vaak onvoldoende antwoord. De internationale samenwerking is grotendeels afwezig. Hierdoor raken slachtoffers van uitbuiting uit beeld (zie ook hoofdstuk 6), zonder dat een veilige terugkeer naar verantwoordelijke gezagsdragers is gegarandeerd. Dit kan daarnaast de opsporing van de daders frustreren.

7.4 BEVINDINGEN OP BASIS VAN ONDERZOEK IN GEMEENTEN

Naast het casuonderzoek, zoals voorgaand uitgewerkt, hebben we de samenwerking van professionals ook onderzocht in vier gemeenten: Amsterdam, Ede, Enschede en Rotterdam (zie voor een toelichting paragraaf 1.3). Dit onderzoek in gemeenten – dat start vanuit lokale professionals in plaats vanuit specifieke cases – bevestigt een aantal bevindingen uit de cases. Ook in gemeenten constateren we dat er geen vaste samenwerkingsstructuren bestaan in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (paragraaf 7.4.1). Daarnaast is de ketenaanpak volgens professionals niet sluitend, waardoor signalen mogelijk niet worden doorgeleid naar daarvoor gespecialiseerde organisaties of diensten (paragraaf 7.4.2). In overeenstemming met onze bevindingen op basis van de cases zien we ook in gemeenten spanningsvelden tussen zorg en opsporing (paragraaf 7.4.3), en haperende internationale samenwerking (paragraaf 7.4.4). Een belangrijke vaststelling daarbij is dat, zowel in nationale als internationale samenwerking, veel tijd nodig is om samenwerking tussen organisaties op te bouwen. We werken deze punten hierna verder uit.

7.4.1 Verschillende samenwerkingsvormen

Net zoals bij de analyse van de vijf cases (in paragraaf 7.3.2) ontbreken in drie van de vier onderzochte gemeenten vaste overlegstructuren of samenwerkingsconstructies die een passende plek zijn voor de behandeling van cases van uitbuiting in de criminaliteit met meerdere partijen. Alleen in Amsterdam is na enige tijd een dergelijke samenwerkingsconstructie, via het 13Oceans onderzoek, opgebouwd. In de andere drie gemeenten werken professionals samen op basis van casuïstiek en voornamelijk volgtijdelijk – door overdracht van het dossier van de ene naar de andere organisatie. Binnen de vier gemeenten zien we daarbij grote verschillen in de vormgeving van de samenwerking.⁹⁶

In Ede geven professionals aan dat de samenwerking ad hoc vorm krijgt, op basis van casuïstiek. Met het programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ wordt extra ingezet op zorg en handhaving in gezinnen met een Roma-achtergrond, met name vanuit de gemeente – met een projectleider programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ – en de politie. Bij de politie is een wijkagent aangesteld ‘zonder wijk’, die zich specifiek richt op de inwoners met een Roma-achtergrond. Tussen politie en gemeente vindt intensieve samenwerking rond problematiek in

⁹⁶ Het is lastig om precieze uitspraken te doen over de effectiviteit van deze verschillende aanpakken; hiervan is geen evaluatieonderzoek bekend. Bovendien is de aandacht voor het fenomeen relatief recent, waardoor de samenwerking in veel gevallen nog in opbouw is.



multiprobleemgezinnen met een Roma-achtergrond, waaronder uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

Ook in Enschede bestaat geen standaardoverlegstructuur om met signalen van uitbuiting om te gaan. Hoewel er een centrale contactpersoon is bij de gemeente in het kader van het programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen', is die er niet in andere organisaties. Volgens professionals is er bijvoorbeeld geen officier van justitie die specifiek met Roma of met dit onderwerp belast is. Structuren voor overleg zijn ad hoc.

Rotterdam kent eveneens geen specifieke aanpak voor uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Als niet-proeftuingemeente met een beperkte Roma-populatie heeft gemeente Rotterdam er voor gekozen om geen specifiek beleid te voeren ten aanzien van Roma, zoals dat in Ede en Enschede wel het geval is. De integrale ketenaanpak gericht op multiproblematiek biedt in Rotterdam wel kansen om signalen van uitbuiting in de criminaliteit met elkaar uit te wisselen, maar dit soort signalen zijn er volgens geïnterviewde professionals niet of slechts in beperkte mate (zie paragraaf 4.4.1).

In Amsterdam is daarentegen wel sprake van een specifieke samenwerkingsconstructie voor de integrale aanpak van minderjarigen in de criminaliteit. Dit samenwerkingsverband is ontstaan uit het landelijk politieonderzoek 13Oceans. Hoewel Amsterdam geen proeftuingemeente is (zie paragraaf 1.3.2), richt het 13Oceans-onderzoek zich uitsluitend op Roma. Het onderzoek ontstond toen een politieprofessional minderjarige zakkenrollers in Amsterdam vanuit een andere optiek begon te bezien, namelijk als mogelijke slachtoffers van uitbuiting. Door uitvoerig aandacht te vragen voor dit fenomeen, zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten (omdat steun vanuit de Nationale Politie in het begin lastig bleek), kwam uiteindelijk een onderzoeksteam tot stand, bestaande uit rechercheurs mensenhandel van verschillende AVIMs. In een latere fase werd via JITs samenwerking georganiseerd met twee andere Europese landen. Het project 13Oceans is dus in de eerste plaats een opsporingsonderzoek naar een crimineel netwerk dat minderjarigen met een Roma-achtergrond uitbuit in de criminaliteit. Niettemin werd vanaf de start de samenwerking met zorgpartners als essentieel beschouwd. Het onderzoek wordt gevolgd door een begeleidingscommissie die elke twee maanden overlegt en waarin de verschillende partners uit zowel de zorg- als veiligheidsketen vertegenwoordigd zijn.⁹⁷ Verschillende respondenten merken wel op dat het opvallend is dat vertegenwoordigers vanuit lokaal bestuur niet deelnemen.

Op die manier is in Amsterdam dus, na inspanningen vanuit veiligheids- en zorgorganisaties, een integrale aanpak ontwikkeld rond uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit; organisaties in de zorg- en veiligheidsketen maken in het kader van deze aanpak concrete afspraken met elkaar. Zo is er bijvoorbeeld de afspraak dat basisteams van de politie de minderjarigen niet zomaar meegeven aan personen die beweren ouders of anderszins familie te zijn, maar dat zij via de ambassade en buitenlandse instanties grondig onderzoek doen naar de identiteit van de minderjarigen. Met de opvanginstellingen is afgesproken dat zij aan de politie informatie verstrekken over personen die zich melden om minderjarigen op te halen. Hoewel deze afspraken in de praktijk niet altijd gevolgd worden (zie verder), bieden ze volgens respondenten belangrijke randvoorwaarden voor goede samenwerking binnen de zorg- en veiligheidsketen.

Kortom, waar de proeftuingemeenten samenwerking rond uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vooral ad hoc, op basis van zich aandienende casuïstiek, organiseren, is in Amsterdam met het onderzoek 13Oceans een meer structurele en integrale ketensamenwerking

⁹⁷ In de begeleidingscommissie zijn o.a. vertegenwoordigd: het Ministerie van VenJ, OM, politie, Leger des Heils, Defence for Children, Vluchtelingenwerk, Nidos, jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming.



ontstaan. Rotterdam plaatst het onderwerp binnen de aldaar bestaande integrale aanpak multiproblematiek.

7.4.2 Ketenaanpak niet sluitend

In deze tweede subparagraaf over ons onderzoek in gemeenten gaan we in op de betrokken ketenpartijen bij de aanpak en signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. We starten bij de basisteams van de politie, omdat deze een cruciale rol spelen bij de start van de keten. Vervolgens kijken we naar plekken verderop in de keten, waar meerdere relevante partijen samenkomen, namelijk ZSM en veiligheidshuizen. Aansluitend besteden we aandacht aan specifieke gremia die gericht zijn op mensenhandel, en waar eveneens meerdere partijen samenkomen: de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) en lokale mensenhandel overleggen. In lijn met onze bevindingen over individuele professionals (zie hoofdstuk 4), zien we dat ook binnen deze samenwerkingsverbanden weinig oog is voor signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

Basisteams politie cruciale rol bij start van de keten

Het stroomschema in paragraaf 3.3 laat zien dat ketenoverleg rond mogelijk uitgebuite minderjarigen in de criminaliteit bijna altijd begint bij de basisteams van de politie. Politieprofessionals hebben in de meeste gevallen de eerste contacten met minderjarigen die een klein delict hebben gepleegd, waarbij sprake kan zijn van een uitbuitingssituatie. De politie heeft zo een cruciale rol in de keten. Als politieprofessionals vermoedens hebben van uitbuiting (of andere zorgen over de situatie van de minderjarige), dan kunnen zij een zorgmelding maken bij Veilig Thuis. Bij een zorgmelding van de politie wordt – via Veilig Thuis – eventueel het wijkteam van de gemeente ingeschakeld. In interviews horen we echter dat minderjarigen soms alweer ‘gevolgen’ zijn als het wijkteam ter plaatse komt. De cruciale rol van één ketenpartner (de basisteams van de politie) in de signalering van uitbuiting bij minderjarigen houdt meteen ook een beperking in. Dit blijkt uit de vaststelling van zorgprofessionals dat politieagenten niet altijd een zorgmelding maken als dat wel nodig is; zorgprofessionals geven aan dat dit afhangt van de mate waarin politiemensen gevoelig zijn voor de problematiek van uitbuiting bij minderjarigen. De lijn van politie naar zorg (links in het stroomschema in paragraaf 3.3) blijkt in de praktijk dus niet altijd aanwezig. In het geval van minderjarigen die ouder zijn dan 12 jaar volgt alsnog een traject via ZSM of het Veiligheidshuis (zie ook het stroomschema in paragraaf 3.3 en de volgende subparagraaf). Voor 12-minners is strafrechtelijke vervolging echter niet mogelijk. Als agenten in die gevallen geen zorgmelding maken, dan is het kind uit beeld en worden mogelijkheden op signalering van uitbuiting later in de keten afgesneden. Terwijl 12-minners mogelijk bewust worden ingezet in de criminaliteit, omdat ze niet strafbaar zijn, zien we dus tegelijkertijd dat het aantal signaleringsmogelijkheden voor deze groep beperkt is. Bovendien geeft een professional van de Raad voor de Kinderbescherming aan dat, als een dergelijk zorgsignaal van een 12-minner hen al bereikt via bijvoorbeeld een sociaal team, zij zeer terughoudend zijn met ingrijpen als er enkel sprake is van kleine delicten (en geen andere signalen interventie noodzakelijk maken).

Omdat minderjarigen die uitgebuit worden in de criminaliteit veelal kleine delicten plegen, hebben dit soort zaken bovendien “*niet standaard prioriteit voor de politie*”. Het beperkt signaleren van de problematiek bij basisteams van de politie zorgt ervoor dat gespecialiseerde AVIMs weinig of geen signalen krijgen van uitbuiting bij minderjarigen van hun collega’s in de basisteams. De in stroomschema 3.3 aangegeven route van het basisteam van de politie naar de AVIMs wordt vrijwel niet bewandeld. Het 13Oceans onderzoek in Amsterdam, met rechercheurs uit



verschillende Nederlandse AVIMs, vormt hierop een uitzondering; door de toenemende bekendheid van dit onderzoeksteam komen hier wel signalen vanuit basisteams of het zakkenrollersteam in Amsterdam.

Kortom, vanuit basisteams bij de politie, een cruciaal startpunt in de keten, stopt de signalering. Als in die gevallen geen zorgmelding wordt gemaakt – wat niet consistent gebeurt – dan betekent dit dat 12-minners als mogelijk slachtoffer buiten beeld blijven. Minderjarigen van 12 jaar en ouder worden door de politie doorgaans aangemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming en volgen een weg via ZSM of het Veiligheidshuis (zie de paragraaf hierna). Signalen van uitbuiting in de criminaliteit bereiken de gespecialiseerde AVIMs meestal niet.

ZSM en veiligheidshuizen screenen niet op signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit

Aangehouden minderjarigen van 12 jaar en ouder komen terecht bij ZSM⁹⁸ (of het veiligheidshuis in het geval van veelplegers). De essentie van de ZSM-werkwijze is parallel werken in plaats van volgtijdelijk, samenwerken op een gemeenschappelijke werkvloer en doorwerken buiten kantooruren. De vijf ketenpartners zijn tegelijkertijd aanwezig in een zogenaamd Selectie- en Coördinatiecentrum (SCC), waarbij zij relevante informatie direct inbrengen aan de ‘ZSM-tafel’. De gezamenlijke inbreng van die informatie betreffende het (vermeende) strafbare feit en de verdachte stelt de officier van justitie in staat om te beoordelen wat er in de zaak moet gebeuren en welke afhandelingswijze passend is (Simon Thomas et al. 2016: 20–21).

Professionals uit zowel de zorg- als veiligheidsketen geven aan dat ZSM een meer prominente rol zou moeten spelen in de signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. De op ZSM vertegenwoordigde ketenpartners hebben immers het totale overzicht van alle aangehouden personen, waaronder ook minderjarigen van 12 jaar en ouder. Vooral de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming kan op ZSM andere ketenpartners alert maken op signalen van uitbuiting bij minderjarigen. Een respondent van het adviesteam van de Raad voor de Kinderbescherming legt uit hoe dit er soms toe leidt dat een officier van justitie beslist om een minderjarige, ondanks lichte criminele feiten, toch langer vast te houden, bijvoorbeeld als uit informatie van de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat er redenen tot bezorgdheid zijn (zoals weggelopen uit een instelling of pleeggezin). Die tijd kunnen de politie en de Raad voor de Kinderbescherming dan gebruiken om uit te zoeken wat er precies aan de hand is.

In de praktijk letten professionals op ZSM⁹⁹ vaak echter niet op signalen van uitbuiting in de criminaliteit. Professionals voeren hiervoor meerdere redenen aan. Ten eerste heeft dit te maken met de hoge caseload binnen ZSM, waardoor de druk ontstaat om “*snel een stempel op het dossier te drukken*”. Zaken waarin signalen zijn van mogelijke uitbuiting in de criminaliteit vragen extra tijd en alertheid, bijvoorbeeld om uit te zoeken of de identiteit die de minderjarige opgeeft klopt, of de ouders die zich komen melden werkelijk de ouders zijn en of er sprake is van een breder crimineel netwerk dat de minderjarige uitbuit. Dat verhoudt zich slecht tot de tijdsdruk die professionals op ZSM geregeld voelen. ZSM is voornamelijk ingericht voor de afhandeling van delicten waar efficiëntie en snelheid mogelijk zijn; tegelijkertijd is ZSM minder ingesteld op het signaleren van meer complexe misdrijven, zoals het aanzetten van minderjarigen in de criminaliteit, waarbij de eerste signalen vaak vaag en ambigue zijn. Het lastige is dat dergelijke

⁹⁸ Zie voor een toelichting op ZSM paragraaf 3.2

⁹⁹ Deze paragraaf is *mede* gebaseerd op observaties die we uitvoerden bij ZSM, naast de interviews in de vier gemeenten.



zaken meestal in het vizier komen door kleine vergrijpen en op het eerste gezicht eenvoudige zaken. Voor zover deze in het onderzoek betrokken zijn, geldt ook voor de veiligheidshuizen dat zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit hier niet of nauwelijks aan bod komen. De optie van uitbuiting in de criminaliteit lijkt hier niet of beperkt in zicht. Bovenstaande sluit aan bij een bevinding in het recente rapport van de Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016: 84) dat veelvoorkomende criminaliteit in Nederland meestal wordt aangepakt via *'afdoeningsmechanismen [...] die voornamelijk op snelheid en efficiëntie gericht zijn'*. Bij minderjarigen die uitgebuit worden in de criminaliteit, dreigt daarom de bescherming van het kind ondergeschikt te worden aan efficiënte strafrechtspleging.

Ten tweede beschrijven professionals ZSM als *"een krachtenveld"* waar doelstellingen soms *"haaks op elkaar"* staan en sommige belangen *"sneuwelen"*. Elke instantie kijkt immers vanuit een ander perspectief naar de minderjarige die een delict heeft gepleegd. De politie kijkt op ZSM vooral naar de materiële elementen van de feiten (Is het bewijsbaar?); slachtofferhulp komt op voor de belangen van het slachtoffer en is gericht op het verhalen van de schade; de Raad voor de Kinderbescherming richt zich vooral op de belangen van het kind; en de officier van justitie moet op basis van input van andere instanties een goede afweging maken voor een passende afdoening van de zaak. Hoewel de politie op ZSM, op basis van materiële elementen, vermoedens van uitbuiting kan hebben, gebeurt dat volgens een raadsonderzoeker zelden. Zij kijken, aldus een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming, naar de minderjarigen als *"kleine boefjes [die] straf verdienen"*. Bovendien ligt de focus vooral op snelheid: *"De politie die is heel druk bezig met feitelijkheden, verhoor, dit afgevinkt en dat afgevinkt, en klaar, volgende patiënt."* De signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit op ZSM staat of valt dus vooral met hoe de specifieke medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming naar de feiten en de minderjarige kijkt, maar ook met de mate waarin officieren van justitie voor de mogelijkheid openstaan. Raadsmedewerkers op ZSM geven aan dat niet alle officieren van justitie evenveel oog hebben voor het belang van de minderjarige. Vooral jeugdofficieren *"hebben dat [...] meer op hun netvlies"* (zie ook onze bevinding daarover in casus 1 – winkeldiefstal door moeder en dochter, paragraaf 5.3.1). Mensenhandelofficieren zouden wellicht ook alerter zijn voor signalen van uitbuiting bij minderjarigen die delicten plegen, maar zij draaien geen ZSM-diensten. Respondenten die ervaring hebben met/op ZSM zijn eensluidend wat betreft de noodzaak om alertheid voor signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit hier te vergroten. Tegelijkertijd is dat ingewikkeld, omdat professionals op ZSM al met ontelbaar veel zaken rekening moeten houden: *"Het duizelt ze gewoon."* Bovendien zorgt de wisselende samenstelling van ZSM-teams ervoor dat signalering afhankelijk blijft van individuen die er toevallig oog voor hebben. Bij ZSM Midden-Nederland heeft men om die reden gekozen voor wat kleinere ZSM teams, om zo meer continuïteit te garanderen; dan nog zijn meer dan 100 personen, in wisselende samenstellingen, op ZSM actief.

Ten derde beschouwen politie en OM het label mensenhandel als zwaar en ingrijpend, mede omdat het aanleiding geeft tot een opsporingsonderzoek door gespecialiseerde rechercheurs en een mensenhandelofficier (we noemden dit eerder al in paragraaf 6.4.4). Professionals op ZSM geven aan dat zij daarom wel heel duidelijke signalen willen hebben voordat zij een dergelijk zware procedure in gang zetten.

Tot slot zijn minderjarigen bij ZSM in de minderheid; slechts tien procent van de aangehouden personen is minderjarig en binnen deze groep wordt dan waarschijnlijk ook nog eens een (zeer)



beperkt deel uitgebuit. De mate waarin professionals op ZSM met dergelijke zaken te maken (kunnen) krijgen is dus gering, waardoor men er geen ervaring mee opbouwt.

Kortom, professionals bij ZSMs screenen zaken met minderjarigen vrijwel niet op signalen van mogelijke uitbuiting. Redenen hiervoor zijn de hoge case load bij ZSM, met nadruk op efficiënte strafrechtpleging, het spanningsveld tussen zorg en handhaving (waarover meer in paragraaf 7.4.3), de perceptie dat mensenhandel een (te) zwaar label is en de beperkte ervaring met cases van minderjarigen in de criminaliteit. De route vanuit ZSM (en het veiligheidshuis) naar signalering van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (zie ook het stroomschema in paragraaf 3.3) komt in de praktijk zelden voor.

Beperkte aandacht in ketenoverleg gericht op mensenhandel

Hoewel uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit een vorm van mensenhandel is, valt op dat het fenomeen weinig of geen aandacht krijgt bij initiatieven van ketensamenwerking rond mensenhandel. Seksuele uitbuiting heeft (ook) daar prioriteit. Zo is in Rotterdam de Zorgtafel Prostitutie Mensenhandel opgericht, waarin de zorg- en veiligheidsketen vertegenwoordigd zijn.¹⁰⁰ Deze partners bespreken maandelijks concrete cases van mensenhandel, waaronder ‘loverboy’-problematiek bij minderjarigen. Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit komt hier echter niet ter sprake. Verschillende onderzoekers geven in interviews aan dat er geen strikte scheiding bestaat tussen seksuele en criminele uitbuiting: sommige loverboys zetten hun slachtoffers zowel in voor prostitutie als in de criminaliteit (zie ook casus 4 – drugsmokkel door tienermeisje, paragraaf 6.3). Op de Rotterdamse Zorgtafel kwamen volgens een betrokken respondent echter nog geen zaken ter sprake waarin dit het geval was.

In de gemeente Amsterdam vindt regelmatig overleg plaats over mensenhandelzaken. Aan deze overleggen nemen meerdere partijen deel, waaronder onderwijs, jeugd en zorg (zoals een team van de GGD). Ook in dit overleg ligt de focus op ‘grooming’ en seksueel overschrijdend gedrag. Tot slot komt de problematiek van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit ook zelden aan bod bij de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs), waar mensenhandel één van de centrale thema’s is. Deze RIECs werken op basis van signalen van partners als politie, gemeente en Belastingdienst, voor problemen die om een regionale samenwerking vragen. De RIECs zijn bovendien gericht op de aanpak van de daders van mensenhandel, niet op slachtoffers. Sporadisch komen hier signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit aan bod; de aandacht gaat vooral uit naar seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

Kortom, uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit komt als vorm van mensenhandel weinig tot niet aan bod in ketenoverleggen voor mensenhandel. De focus ligt hier op seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

7.4.3 Spanningsveld tussen zorg- en handavingsorganisaties

In bovenstaande paragraaf zien we dat de ketenaanpak rond de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit geregeld niet sluitend is. Deels heeft dit te maken met een spanningsveld tussen zorg- en veiligheidspartijen, wat we reeds zagen in het krachtenveld op ZSM. Deze paragraaf gaat dieper in op (soms) tegenstrijdige doelstellingen en ideologieën die samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen bemoeilijken bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de

¹⁰⁰ Op dit casuoverleg zijn met name de politie, Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond (JBRR), MEE Rotterdam-Rijnmond, Humanitas, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Rotterdam-Rijnmond GGD, Raad voor de Kinderbescherming, Horizon, gemeente Rotterdam, controlepunt mensenhandel en prostitutie, maatschappelijk werk en Fier vertegenwoordigd.



criminaliteit. Voor de vier onderzochte gemeenten beschrijven we wat dat in de praktijk betekent en laten we tegelijkertijd zien dat die samenwerking onmisbaar is. Een regiefunctie om verschillende partijen – met elk hun eigen perspectief – bij elkaar te brengen, is daarom nodig. Het overbruggen van eventuele spanningsvelden lukt beter als professionals bij verschillende ketenpartners elkaar persoonlijk kennen en als professionals voldoende mandaat hebben om te doen wat nodig is binnen hun eigen organisatie.

Uit onderzoek naar samenwerking tussen meerdere organisaties kennen we het belang van een gedeeld doel (zie ook Ansell & Gash, 2008). In de onderzochte gemeenten zien we dat partijen het lastig vinden om dat gezamenlijke doel te definiëren. Dat zien we vooral in de spanning die er ontstaat tussen zorg- en veiligheidsinstanties. Dergelijke spanningsvelden zijn inherent aan de specifieke taken van deze instellingen; zij zullen daarom ook nooit geheel verdwijnen. Uit de literatuur (Ansell & Gash, 2008) weten we bovendien dat hiervoor de uitgangspositie voor samenwerking goed moet zijn, wat zich uit in een goede verstandhouding en voldoende tijd om samenwerking op te bouwen. Het blijkt zaak om hier passend mee om te gaan, omdat de twee elkaar hard nodig hebben. In het 13Oceans onderzoek, waarin op een vrij unieke manier veel ervaring is opgedaan met de integrale aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, zien we dit duidelijk terug: alle betrokken instanties zijn gericht op het stoppen van de uitbuitingsituatie. Om dit te realiseren zijn er drie essentiële componenten: (1) identificatie van minderjarige en ouders om de opvoedingsituatie in kaart te brengen, (2) zorg op korte en lange termijn en (3) opsporing met het doel om het netwerk op te rollen. Zorgprofessionals hebben de politie nodig om de minderjarigen te identificeren. Ook vinden zorgprofessionals het belangrijk dat de politie het netwerk opspoort dat de minderjarigen uitbuit, zodat ze minderjarigen beter kunnen beschermen, *“want we kunnen ze niet beschermen als we niet weten tegen wat.”* Tegelijkertijd hebben politieprofessionals zorgpartijen nodig, omdat hulpverleners cruciale informatie aan het onderzoeksteam kunnen leveren. Zorgprofessionals kunnen bijvoorbeeld informatie geven over ‘ouders’ die de minderjarigen komen ophalen of telefonische contacten die minderjarigen hebben met hun ‘familie’. Belangrijk is wel dat die informatie tijdig wordt doorgegeven aan de politie, zodat zij – indien nodig – snel de passende opsporingsactiviteiten kunnen inzetten: *“Als ik morgen pas hoor dat zij twee uur met haar familie heeft gebeld, [...] dan word ik eigenlijk boos.”* In het samenbrengen van zorg- en opsporingsbelangen is bij 13Oceans een belangrijke rol weggelegd voor de officier van justitie die de begeleidingscommissie voorziet. Professionals noemen hem de *“spin in het web”* die de noodzakelijke verbindingen legt tussen zorg en veiligheid. Dit lukt natuurlijk slechts wanneer de partijen zelf ook hun verantwoordelijkheid nemen in de samenwerking.

Zorg- en veiligheidspartijen hebben elkaar dus nodig voor een passende aanpak. Dat lukt in toenemende mate, als partijen langere tijd intensief met elkaar samenwerken, en hierbij leren uit gemaakte fouten. Ook binnen 13Oceans en in de proeftuingemeenten zien we langzaam de vruchten van opgebouwde netwerken ontstaan. De maandenlange samenwerking binnen 13Oceans zorgt ervoor dat er steeds beter wordt samengewerkt tussen zorg en handhaving; al doende heeft men geleerd en persoonlijke contacten¹⁰¹ die in het netwerk ontstonden bleken op latere momenten zeer behulpzaam (wat in lijn is met wat Ansell & Gash, 2008 zeggen over de

¹⁰¹ Het belang van vertrouwen tussen professionals die elkaar persoonlijk kennen wordt ook duidelijk bij minderjarigen die niet binnen het project vallen. Verschillende zorgprofessionals geven aan dat je dan terecht moet bij de gewone wijkteams van politie waar je niemand persoonlijk kent, wat de samenwerking bemoeilijkt. Het zorgt immers voor een *“extra schakel”* en een *“heel stuk onbekendheid”*, wat vergt dat je een relatie moet opbouwen om elkaar te gaan begrijpen. Hulpverleners hebben reeds zo’n vertrouwensband opgebouwd met het 13Oceans team wat *“makkelijker”* en *“efficiënter”* werkt, omdat je elkaar vertrouwt en beter kunt *“schakelen”*.



noodzaak van het opbouwen van vertrouwen, onder meer via face-to-face contacten, zie paragraaf 7.2). In de onderzochte proeftuingemeenten zien we eenzelfde beweging: door intensieve uitwisseling, onder andere rond concrete cases, lukt het partijen steeds beter om zich in elkaars perspectief te verplaatsen en van daaruit meer integraal aan de slag te gaan. Zo heeft de samenwerking in de proeftuinen (in)direct geleid tot vier veroordelingen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit (zoals beschreven in paragraaf 2.4). Daarvoor is het wel van belang dat de direct bij de samenwerking betrokken professionals ook enig mandaat hebben om te handelen; we horen in de interviews meerdere voorbeelden waarin professionals in de samenwerking mooie stappen maakten, maar hiervoor vervolgens geen steun kregen in hun eigen organisaties. Daarmee wordt aan een cruciale voorwaarde voor succesvolle samenwerking, namelijk het mandaat en de steun vanuit de moederorganisaties (zie figuur 7.2) niet voldaan.

Toch blijft passende samenwerking ook een worsteling. Dat komt vooral tot uiting in de uitdagingen rondom informatie-uitwisseling en uiteenlopende opvattingen over wat in het belang is van de minderjarige. We zien in de onderzochte gemeenten op vier manieren hoe soms sprake is van een moeizame samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen.

Ten eerste is efficiënte informatiedeling tussen ketenpartners bij samenwerking cruciaal. Twijfels bij professionals over (formele) mogelijkheden van informatiedeling zorgen in de praktijk echter voor problemen. Zo is het voor respondenten vaak onbekend óf er een convenant is om informatie uit te wisselen met andere partijen. In het kader van het programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ is in Ede een convenant opgesteld om goede informatie-uitwisseling formeel mogelijk te maken.¹⁰² In Rotterdam is er bij de Zorgtafel Prostitutie Mensenhandel ook een basis voor informatiedeling door convenanten¹⁰³, maar die wettelijke basis ontbreekt bij samenwerking tussen gemeentelijke wijkteams en politie. Dit zien we eveneens terug in andere gemeenten. Partijen krijgen daarom soms op informele basis “grijze informatie” van elkaar, waar ze formeel niets mee kunnen. Bij 13Oceans in Amsterdam bemoeilijkt de vertrouwelijkheid van het opsporingsonderzoek de uitwisseling van informatie tussen politie en zorgpartners. In de begeleidingscommissie wisselen instanties wel algemene informatie uit, maar operationele informatie is enkel toegankelijk voor de betrokken rechercheurs en de officier van justitie. Het delen van gevoelige informatie zou immers hun onderzoek “in gevaar” brengen en een “afbreukrisico” kunnen inhouden. Hulpverleners hebben daarom soms het gevoel dat zij over te weinig informatie beschikken om minderjarigen goed te kunnen helpen. Vanuit de strafrechtelijke kant klinkt het dan weer dat voogden het onderzoek soms (on)bewust tegenwerken, doordat zij informatie over minderjarigen achterhouden of politie-informatie doorspelen aan hun cliënt. Dit lijkt te maken te hebben met een hulpverlenersperspectief dat we ook binnen andere gemeenten terug horen, waarbij hulpverleners enerzijds aangeven dat het geregeld onwenselijk is om de informatie die zij over hun cliënten hebben te delen met de politie, omdat de noodzakelijke hulpverleningsrelatie dan in gevaar komt. Anderzijds achten sommige hulpverleners het voor die hulpverleningsrelatie van belang dat zij volledig transparant kunnen zijn richting hun cliënt over wat ze wel of niet weten. Hierdoor zetten hulpverleners volgens respondenten vanuit de handhaving de belangen van de minderjarige op het spel, wat “vrij kwalijk” is, zeker als de minderjarige naar aanleiding van die informatie wegloopt uit de instelling.

¹⁰² Dit convenant is organisatorisch ondergebracht bij het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).

¹⁰³ Idem



Ten tweede is er bij zorg- en handhavingspartijen discussie over de mate waarin interventies als ondertoezichtstelling (OTS) of uithuisplaatsing een verbetering voor de situatie van de minderjarige zijn. Vanuit de handhavingskant geven respondenten aan dat het soms veel te lang duurt voor er over wordt gegaan tot uithuisplaatsing, terwijl hulpverleners daar tegenin brengen dat je zeer terughoudend moet zijn met dergelijke maatregelen. Zoals een hulpverlener verwoordt: *“In de jaren '70 is er veel uithuisgeplaatst en die jongeren zijn gemiddeld genomen niet gelukkig geworden. De vraag is dan ook altijd waar de grens ligt rond uithuisplaatsing. Bij gemeente en politie komt die grens eerder dan bij ons.”*

Ten derde zien we dat deze spanning zich voordoet in afwegingen over vervolging van daders versus de bescherming van de minderjarige. Hoewel op lange termijn geldt dat vervolging (en het oprollen van het netwerk) leidt tot het stoppen van de uitbuitingsituatie, kan een opsporingsonderzoek op korte termijn nadelig zijn voor de betrokken minderjarige. Door een politieverhoor kan een minderjarige bijvoorbeeld *“in een loyaliteitsconflict komen met de ouders, opa, oom...”* of wordt hij/zij verplicht om *“de rest van het leven over de schouder te kijken”* wegens gevaar voor repercussies door het netwerk. Een ingewikkelde afweging is dan wat prevaleert in de aanpak: het oprollen van het netwerk of de bescherming van het kind? Dat komt terug in concrete afwegingen: het te snel overhalen van de minderjarige om te gaan praten met de politie over het netwerk dat hem of haar uitbuit, kan leiden tot een terugslag in de vertrouwensband met hulpverleners, zoals blijkt uit voorvallen bij de start van het 13Oceans-onderzoek. Een hulpverlener legt uit dat je bij een minderjarig slachtoffer van uitbuiting de tijd moet nemen om elkaar te *“leren kennen [...] een relatie aan [te] gaan”*. De minderjarige moet daarbij de regie houden: *“Het kind bepaalt of hij wil praten of niet.”* Zo klagen hulpverleners dat slachtoffers soms keer op keer hun traumatische verhaal moeten vertellen, wat zij onwenselijk achten met het oog op de hulpverlening. Dat geduld en die voorzichtigheid verhoudt zich soms lastig tot opsporingsdoelen: de minderjarige heeft mogelijke cruciale informatie voor het onderzoek, die het onderzoeksproces kan versnellen. De kindgerichtheid (zie de literatuur daarover in paragraaf 6.2) blijkt in die spanningsvolle relatie tussen zorg en opsporing soms lastig houdbaar.

Ten vierde is een opsporingsonderzoek mensenhandel erg tijdrovend.¹⁰⁴ Minderjarigen kunnen echter niet onbepaald in een gesloten instelling verblijven. Dit leidt in concrete situaties tot een spanningsveld. De politie wenst in die gevallen dat minderjarigen zo lang mogelijk afgeschermd blijven van het netwerk – liefst via gesloten plaatsing gedurende het hele onderzoek. Zorgprofessionals benadrukken daarentegen het belang van begeleiding naar en terugplaatsing in de maatschappij, met daarin ook het geleidelijk leren omgaan met vrijheden. Zij hanteren hierbij het pedagogisch perspectief dat minderjarigen moeten leren omgaan met vrijheden, zoals het bellen met het thuisfront en verlof (met of zonder begeleiding). Dat resulteert er echter vaak in dat minderjarigen weglopen en meer vrijheden krijgen dan de politie wenselijk acht voor het opsporingsonderzoek en de veiligheid van minderjarigen.

¹⁰⁴ Om die reden is het 13Oceans onderzoek afgebakend tot een specifiek crimineel netwerk. Informatie over andere netwerken wordt voorlopig niet opgevolgd. Dit verhoogt volgens professionals enerzijds de kans op een veroordeling voor dit specifieke netwerk, maar zorgt er anderzijds voor dat de aanpak vanuit de politie verschilt voor minderjarigen die wel of niet in het onderzoek passen. Enkel bij ‘13Oceans’ kinderen gaat het onderzoeksteam de identiteit na van minderjarigen en het netwerk rondom hen. Voor minderjarigen die buiten het project vallen, gebeurt dit door basisteams met doorgaans minder specifieke expertise en contacten rondom deze problematiek. Ter illustratie verwijst een raads onderzoeker naar een niet-13Oceans casus waarin slechts in beperkte mate identiteitsonderzoek is uitgevoerd waardoor de meisjes met een ouder zijn meegestuurd waarvan niet zeker was of het ook een ouder was. Als zij binnen 13Oceans vielen, had de Raad volgens haar een beter verhaal bij de kinderrechter om de meisjes langer onder voogdij te plaatsen.



Kortom, ondanks het spanningsveld van verschillende belangen en doelstellingen tussen zorg- en veiligheidspartijen, blijkt uit het 13Oceans onderzoek en eerste pogingen in proeftuingemeenten dat partijen – als zij langere tijd in staat worden gesteld om met elkaar samen te werken – steeds beter manieren vinden om zowel zorg- als opsporingsoverwegingen mee te nemen in hun aanpak. Dat vraagt wel om persoonlijk contact tussen professionals van verschillende organisaties, het actief onderhouden van dergelijke netwerken en mandaat vanuit moederorganisaties voor professionals die aan deze netwerken deelnemen.

7.4.4 Knelpunten in internationale samenwerking

Ons onderzoek richt zich op de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland; wij hebben dan ook geen uitgebreid onderzoek gedaan onder internationale samenwerkingspartners. Dat neemt niet weg dat professionals regelmatig verwezen naar de noodzaak van internationale samenwerking en knelpunten benoemen die zij hierbij tegenkomen. Wij beschrijven deze punten hierna; deze punten hebben we niet getoetst bij internationale instanties zelf. Omdat knelpunten rond internationale samenwerking ook duidelijk naar voren kwamen in casus 2 (woninginbraak door twee meisjes) en casus 3 (woninginbraak door twee neefjes en hun ‘oom’) (zie paragraaf 7.3.3), bevelen wij aan dat meer diepgaand onderzoek wordt gedaan naar de wisselwerking tussen Nederlandse, buitenlandse en internationale instanties in de strijd tegen uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Wij noemen hierna de knelpunten vanuit Nederlandse professionals in de onderzochte gemeenten.

Ten eerste geven professionals – vooral binnen de politie en het OM – aan dat de internationale opsporing van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit veelal uitblijft. Dit is volgens hen onterecht, omdat uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit een fenomeen is dat vaak een transnationaal karakter heeft. Deze professionals geven verschillende redenen aan waarom volgens hen het fenomeen op dit moment (nog) geen Europese aanpak (via Europol) kent. Zo verwijzen zij bijvoorbeeld naar de lage prioriteit dat dit fenomeen in verschillende Europese landen op dit moment krijgt en de politieke gevoeligheid van het opzetten van een opsporingsonderzoek dat in hoofdzaak gericht is op een specifieke etnische groep. Het gevolg is dat internationale politietsamenwerking rond dit fenomeen doorgaans vorm krijgt via een JIT of rechtshulpverzoeken tussen specifieke landen. Dit laatste verloopt echter vaak te traag in vergelijking met de grote mobiliteit van de groepen die verantwoordelijk zijn voor de uitbuiting. Zo klinkt vanuit het 13Oceans team (dat ondertussen ruime ervaring heeft op dit vlak) dat de bureaucratie van internationale politietsamenwerking een groot struikelblok is in het project, met name met die landen die geen JIT vormen met Nederland. Een grotere betrokkenheid van Europol bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit zou volgens politierechercheurs enkele voordelen opleveren. De politie zou sneller kunnen acteren op criminele groeperingen, zodat vermeden wordt dat rechercheurs zich *“helemaal blauw tikken”* aan rechtshulpverzoeken dat *“capaciteit en energie”* kost die vervolgens niet kan worden ingezet voor gespecialiseerde opsporingsactiviteiten. Verder kan centrale aansturing door Europol de samenwerking tussen landen beter stroomlijnen, wat de huidige fragmentatie in de aanpak tegengaat. Op dit moment lijkt het erop dat elk Europees land voor zichzelf het wiel uitvindt, zonder dat geleerd wordt uit succes- en faalervaringen in andere landen waar opsporingsonderzoek is gedaan naar deze problematiek (bijvoorbeeld Zwitserland, Oostenrijk, Duitsland, België en Frankrijk). Zo beschrijft een respondent dat een netwerk van uitbuiters van minderjarigen in de criminaliteit in een ander Europees land een *“korte klap op [de] bovenlaag”* kreeg, waarna ze daar vertrokken en elders in Europa opnieuw begonnen – zonder dat dit opgevolgd wordt door buitenlandse diensten. Het gebrek aan gecoördineerde en centraal



aangestuurde internationale samenwerking leidt met andere woorden tot een constante verschuiving van het probleem tussen Europese landen. Hierdoor loopt de politie bij dit fenomeen *“constant achter de feiten aan”*. Enkel een Europese aanpak via Europol kan hier volgens professionals die we spraken verandering in brengen. Het probleem lijkt zich soms eerder te verplaatsen dan dat het wordt opgelost (Van der Meij & Van der Leun 2010).

Ten tweede zijn, naast buitenlandse politiediensten, ook andere instanties nodig in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, waaronder ambassades, de Centrale Autoriteit en jeugdhulpverlening in het land van herkomst. Het identificeren van het land van herkomst is echter vaak lastig, zeker bij ‘staatsloze’ minderjarigen die bij de geboorte niet zijn geregistreerd (zoals in casus 2 – woninginbraak door twee meisjes). Als het al lukt om uit te zoeken waar de minderjarige vandaan komt, wil dat land – zeker bij minderjarigen met een Roma-achtergrond – vaak niet meewerken, omdat ze daar niet gewenst zijn. Dit leidt er volgens professionals toe dat *“zo’n ambassade [...] helemaal geen zin [heeft] om dingen te gaan lopen doen.”* Het opstarten van jeugdhulpverlening in het buitenland lukt volgens professionals in een beperkt aantal gevallen wel (zie bijvoorbeeld ook casus 4 – drugsmokkel door tienermeisje, zie paragraaf 7.3.3). Een respondent verwijst ter illustratie naar één concrete zaak van een minderjarige jongen die al voor de derde keer in Nederland was opgepakt voor een crimineel feit. Die jongen had al drie keer een voogdijmaatregel gekregen. Op een bepaald moment heeft de voogd een poging gedaan om de minderjarige terug te sturen naar Roemenië; dat lukte, maar drie maanden later werd de jongen weer opgepakt voor een crimineel feit in Nederland. *“Dat is een beetje dweilen met de kraan open.”* Het kost volgens zorgprofessionals veel capaciteit voor vaak weinig resultaat.

Kortom, de internationale aanpak van het transnationale fenomeen uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit verloopt zeer moeizaam, zoals we ook al zagen in de cases (zie paragraaf 7.3.3). Volgens respondenten geldt dit zowel voor internationale politiesamenwerking als voor samenwerking met ambassades en jeugdhulpverleningsinstanties in het buitenland.

7.5 DEELCONCLUSIES

We concluderen dat er – los van het specifieke opsporingsonderzoek en de daaraan gekoppelde integrale aanpak van 13Oceans – geen samenwerkingsconstructies zijn waarin uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit standaard is belegd. Dit blijkt zowel uit het casuonderzoek als in de onderzochte gemeenten. De twee proeftuingemeenten geven samenwerking vooral ad hoc vorm, op basis van zich aandienende casuïstiek. Rotterdam plaatst het onderwerp binnen de aldaar bestaande integrale aanpak van multiproblematiek. Hoewel we niet stellen dat voor het specifieke fenomeen een aparte samenwerkingsstructuur zou moeten bestaan, is het wel noodzakelijk dat het onderwerp in beeld is bij ketenoverleggen, waarin het wordt beschouwd als onderdeel van het takenpakket. Dat is nu – met uitzondering van 13Oceans – geenszins het geval. Dat is zorgelijk, temeer omdat voor de hand liggende plekken voor signalering, met name ook die plekken waar meerdere ketenpartners met elkaar om tafel zitten (zoals ZSM), zich nog onvoldoende bezig houden met en bewust zijn van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Kinderen die jonger zijn dan 12 jaar bevinden zich in een extra kwetsbare positie. Als de politie geen zorgmelding maakt (van signalen van uitbuiting) bij Veilig Thuis, blijven deze minderjarigen meestal ook buiten beeld van andere organisaties in de keten. Bij minderjarigen van 12 jaar en ouder kan uitbuiting nog gesignaleerd worden door ketenpartners op ZSM (of in veiligheidshuizen), maar professionals screenen daar vrijwel niet op signalen van mogelijke uitbuiting. Bovendien komt uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit als vorm van



mensenhandel weinig tot niet aan bod in ketenoverleggen voor mensenhandel. De nadruk ligt daar voornamelijk op seksuele uitbuiting. Van een integrale aanpak van de specifieke problematiek – vormgegeven via daarvoor aangewezen samenwerkingsconstructies – kan in drie van de vier onderzochte gemeenten dus (nog) niet gesproken worden.

Op verschillende vlakken komen punten uit de wetenschappelijke literatuur terug in de samenwerkingspraktijk. Dat zien we allereerst als het gaat om de spanningsvolle samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketen. In paragraaf 7.2 lieten we al zien dat de verbinding tussen zorg- en veiligheidspartijen bemoeilijkt wordt door ideologische verschillen, uiteenlopende belangen en beelden over elkaar. In de cases zien we dat de afwezigheid van samenwerkingsconstructies waar de problematiek behandeld kan worden ertoe leidt dat zorg- en veiligheidspartijen vooral zoekend te werk gaan; contact tussen die twee gaat niet vanzelf. Gebrekkige informatie-uitwisseling leidt zelfs tot verschillende *framing* van de problematiek. Alleen in de casus waarin al wél een structuur bestaat van samenwerking (casus 4) vinden de twee elkaar beter. Het onderzoek in gemeenten onderstreept dit beeld. Hier zien we dat het een behoorlijke investering vraag in het netwerk (in termen van persoonlijk contact en afspraken tussen ketenpartners), waarin zowel zorg- als veiligheidspartijen deelnemen, voordat de samenwerking passend tot stand komt. Ook dan is het een blijvende strijd, bijvoorbeeld tussen het belang van (snelle) opsporing van de dader versus bescherming van het minderjarige slachtoffer.

Een tweede punt dat we al uit de literatuur destilleerden en dat zowel in de cases als in de gemeenten veelvuldig aan bod komt, is de behoefte aan internationale samenwerking; die is onmisbaar bij een fenomeen dat zich niet beperkt tot landsgrenzen. Waar uitbuiters van minderjarigen in de criminaliteit optimaal gebruik maken van de open grenzen in Europa (zo zien we bijvoorbeeld in casus 2 en 3), doen de opsporings- en hulpverleningsinstanties dat in deze gevallen nog niet. Er is nog veel winst te boeken op zowel het terrein van politesamenwerking rond deze specifieke thematiek, als op het gebied van samenwerking met buitenlandse zorgorganisaties, de Centrale Autoriteit en ambassades, zo betogen professionals. Hierdoor raken slachtoffers van uitbuiting uit beeld (zie ook hoofdstuk 6), zonder dat een veilige terugkeer is gegarandeerd. Dit kan daarnaast de opsporing van de daders frustreren.



8 Conclusies en aanknopingspunten voor beleid

8.1 INTRODUCTIE

Dit onderzoek richtte zich op de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland – een vorm van mensenhandel. Onze focus lag op de praktijk van professionals die met de problematiek te maken (kunnen) krijgen. We onderzochten in hoeverre professionals het fenomeen signaleren (*signalering en framing*), of zij voldoende toegerust zijn wat betreft expertise en instrumentarium om het probleem aan te pakken (*handelingsperspectief*) en wat zij in de praktijk doen (*handelingskracht*). Daarnaast onderzochten we de *samenwerking* tussen professionals bij (mogelijke) uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.

Voor het onderzoek hebben we data verzameld via verschillende methoden (methodologische en datatriangulatie) en vanuit meerdere perspectieven (diversiteit in de groep respondenten en onderzoekertriangulatie). Via internationale wetenschappelijke literatuur hebben we allereerst in kaart gebracht wat al bekend is over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Vervolgens hebben we empirisch onderzoek gedaan naar deze vorm van uitbuiting in Nederland. We analyseerden vijf cases waarin (mogelijk) sprake was van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. In deze vijf cases verrichtten we uitgebreid dossieronderzoek bij zowel de politie als de Raad voor de Kinderbescherming en interviewden we bij de casus betrokken professionals van verschillende organisaties. De cases vormden hierbij het startpunt voor dataverzameling. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan in vier gemeenten, waarbij niet specifieke cases, maar lokale professionals het startpunt voor onderzoek vormden. Door interviews met tientallen professionals in Amsterdam, Ede, Enschede en Rotterdam, aangevuld met documentenanalyse, kregen we diepgaand inzicht in de signalering en framing door professionals, hun handelingsperspectief, de handelingskracht in de praktijk en de samenwerking tussen verschillende betrokken partijen.

Als we de data uit deze verschillende bronnen samenbrengen, dan blijkt dat professionals uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit slechts beperkt signaleren, vooral omdat expertise over of alertheid voor de problematiek in de meeste gevallen niet of beperkt aanwezig is. Als er wel sprake is van signalering, dan blijkt dat professionals vooral worstelen met de aanpak van (mogelijke) slachtoffers uit mobiele groepen. Bovendien blijkt samenwerking, vooral tussen zorg- en veiligheidspartijen, maar ook internationaal, een zoektocht. Na een korte beschrijving van de aard en omvang van het fenomeen, werken we deze punten in onderstaande conclusies verder uit.

8.2 CONCLUSIES

8.2.1 Aard en omvang

Over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit zijn in Nederland, maar ook internationaal, weinig (gedegen) data voorhanden. De omvang van dit fenomeen in Nederland kan (vooralsnog) niet worden vastgesteld en schattingen hieromtrent moeten worden afgedaan als *'guesstimates'*. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste kan, door geringe aangiftebereidheid onder slachtoffers, een behoorlijk *'dark number'* worden verondersteld. Dat maakt dat politiecijfers slechts een zeer beperkt deel van het probleem in beeld brengen. Ten tweede gaan de wél beschikbare cijfers van



instanties vaak over volwassenen (specifieke informatie over minderjarigen is dan niet voorhanden) óf over meer- en minderjarigen samen zonder onderscheid te maken tussen beide groepen. Ten derde zijn andere vormen van uitbuiting (met name seksuele uitbuiting) veel beter in beeld; het bredere begrip mensenhandel wordt veel sneller geassocieerd met seksuele uitbuiting dan met uitbuiting in de criminaliteit. Overigens is deze specifieke vorm van uitbuiting juridisch ook niet apart gedefinieerd. Internationale rapporten maken het fenomeen soms wel concreter door het noemen van delicten die worden gepleegd door slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit, zoals bedelen, zakkenrollen, winkeldiefstal, woninginbraak, pinpasfraude en druggerelateerde delicten. Hoewel er signalen zijn dat deze vormen voorkomen onder verschillende etnische groepen, kent het Nederlandse (en Europese) discours een sterke focus op slachtoffers (en daders) uit Midden en Oost-Europese landen en/of met een Roma-achtergrond.

De zaken in Nederland waar het tot een veroordeling is gekomen op grond van het delict mensenhandel zijn op één hand te tellen als het gaat om uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Wanneer we dit aantal afzetten tegen de signalen van (potentiële) gevallen van uitbuiting in de criminaliteit uit het werkveld (zie paragraaf 8.2.2 hierna), die op 'softe', tot dusver niet geverifieerde of onbewezen informatie zijn gebaseerd, alsook tegen door ons binnen het kader van dit onderzoek gevonden en bestudeerde zaken, kunnen we vaststellen dat de vijf bewezen zaken van handel in minderjarigen voor uitbuiting in criminaliteit een onder-representatie zijn van het vóórkomen van het fenomeen in Nederland.

8.2.2 Signalering en framing van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit

De eerste onderzoeksvraag was in welke mate en hoe professionals potentiële uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit signaleren (*signalering en framing*). Internationale studies wijzen op hindernissen voor signalering (Pierce 2011; Hodge 2014; Warria et al. 2014, 2015) die we in onze eigen bevindingen bevestigd zien. Professionals signaleren (potentiële) zaken van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vaak niet als zodanig, met als belangrijke reden gebrekkige expertise en alertheid. Het fenomeen is voor veel professionals (relatief) nieuw. Seksuele uitbuiting is al veel langer in beeld, waardoor professionals hier vaak veel beter mee bekend zijn. Bovendien geldt bij uitbuiting in de criminaliteit – en niet bij seksuele uitbuiting – dat signalering bemoeilijkt wordt door het in de praktijk lastige onderscheid tussen criminele jongeren en minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit, zeker wanneer die slachtoffers niets loslaten over hun uitbuiters.

De relatieve onbekendheid met het fenomeen blijkt uit de stereotyperingen die professionals vaak maken van (potentiële) minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit. Die stereotyperingen uiten zich op twee manieren: het stereotype slachtoffer (1) heeft een Midden- of Oost-Europese en/of Roma-achtergrond (door professionals gezien als het '*usual victim*') en (2) is eerder een meisje dan een jongen (meisjes passen beter in het beeld van het '*ideal victim*'). Wat betreft het eerste punt (over het '*usual victim*') richten professionals zich eenzijdig op bepaalde etnische groepen, een focus die we ook zagen in de literatuur (Siegel 2013; Anti-Slavery 2014; Lavaud-Legendre & Peyroux 2014; De Witte & Pehlivan 2014; Spapens et al. 2014). Dat wordt versterkt doordat expertise over de problematiek vooral georganiseerd is via 'Roma-portefeuillehouders'. De gerichtheid op MOE-landers en/of Roma gaat samen met een eenzijdige bik op bepaalde delicten: bedelen, zakkenrollen, winkeldiefstal en woninginbraken. Wat betreft het tweede punt (over het '*ideal victim*'), weten we vanuit de literatuur dat minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de criminaliteit zichzelf vaak niet als slachtoffer zien en zich daarom ook niet als zodanig presenteren (zie bijvoorbeeld Bastia 2005; Pearce 2011; Rigby



2011). Deze presentatie werkt in de praktijk vooral voor jongens verhullend; professionals lijken meisjes eerder als slachtoffer aan te merken.

De neiging te focussen op Roma/MOE-landers en meisjes zorgt ervoor dat andere mogelijke slachtoffers vaak buiten beeld blijven, zoals autochtone slachtoffers of minderjarigen die worden ingezet voor drugsgelateerde delicten. Hoewel die minderjarigen vaak wel in beeld komen bij instanties, krijgt hun zaak doorgaans niet het label ‘mensenhandel’ van professionals. Deze minderjarigen worden eerder beschouwd als “*kleine boefjes*” en via strafrechtelijke weg aangepakt. We zien deze andersoortige cases zowel terug in het casusonderzoek als – na doorvragen – in interviews met professionals in de vier gemeenten. Betrokken professionals geven toe dat zij in die cases niet eerder oog hebben gehad voor eventuele signalen van uitbuiting of dat ze hun vermoedens in die richting niet hard konden maken.

Met het oog op signalering merken we (met anderen) verder op dat uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit juridisch niet precies is uitgewerkt (Kaandorp & Blaak 2013; Smit & Boot 2007). Het wordt wel genoemd als een mogelijke vorm van uitbuiting, maar de elementen van die uitbuiting (zoals: het door een volwassene aangezet plegen van strafbare feiten; de buit moeten afgeven/delen met een volwassene etc.) zijn niet gespecificeerd. In de praktijk laat dit veel ruimte aan professionals om zelf invulling te geven aan deze vorm van uitbuiting. Enerzijds is dit positief, omdat niet al deze elementen steeds tegelijkertijd aanwezig (moeten) zijn in de gevallen waarin slachtoffers uitgebuit worden in de criminaliteit. Anderzijds leidt deze ruimte ertoe dat professionals zoekende zijn naar aanknopingspunten voor signalering, waarbij de nadruk vaak ligt op profielen van daders of slachtoffers – zoals beschreven in lijsten van ‘kwetsbaarheden van minderjarigen voor kinderhandel’ (zie paragraaf 2.5). Dergelijke opsommingen kunnen leiden tot tunnelvisie. Dat zien we in dit onderzoek terug, waarin we voorgaand aangaven dat signalering van de problematiek door professionals nogal eens gericht is op kenmerken van de *persoon* (etnische achtergrond, geslacht) in plaats van op kenmerken van de *problematiek* zélf. Professionals ontberen vaak expertise over elementen van het feit ‘uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit’ zélf.

8.2.3 Handelingsperspectief: beschikbare middelen en expertise

De volgende onderzoeksvraag richtte zich op het handelingsperspectief van professionals: welke maatregelen hebben professionals tot hun beschikking en hoe zijn zij opgeleid en getraind om met uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit om te gaan? We weten vanuit de literatuur dat specifieke expertise van groot belang is voor een succesvolle aanpak. Het gaat dan niet enkel om kennis van *wat* uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is – zoals in paragraaf 8.2.2 benoemd – maar ook om expertise over andere relevante onderwerpen, zoals culturele empathie, communicatie met minderjarige slachtoffers en beoordeling van noden van minderjarige slachtoffers (Warria et al. 2015: 327).

Wat betreft expertise over de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit constateren we in ons onderzoek dat die vooral te vinden is bij portefeuliehouders op het terrein van Roma, projectleiders in proeftuingemeenten in het kader van het landelijk programma ‘Aanpak uitbuiting Roma-kinderen’ en *selfmade experts* (individuele personen die het onderwerp zelf hebben opgepakt en hier – vaak naast veel andere taken – expertise over hebben opgebouwd). De inbedding van expertise in organisaties is vaak afwezig of tijdelijk. Wat betreft expertise constateren we daarom dat er sprake is van een beperkt handelingsperspectief.

Vooraf bij niet in Nederland geregistreerde, mobiele minderjarigen, beschouwen professionals de beschikbare maatregelen als ontoereikend. Dit heeft vooral te maken met de taalbarrière,



onduidelijkheid over de identiteit van en het sociaal netwerk rondom de minderjarige en het gebrek aan hulpvraag van en toekomstperspectief voor de minderjarige. Bovendien blijken standaard protocollen niet altijd toepasbaar voor deze groep, wat een extra beroep doet op expertise van professionals die – zoals in voorgaande alinea's beschreven – in de meeste gevallen maar zeer beperkt of niet voorhanden is. Het handelingsperspectief beoordelen professionals bij deze mobiele groepen als zeer klein tot afwezig. Voor in Nederland gevestigde en geregistreerde minderjarigen beschikken professionals weliswaar over voldoende maatregelen, maar zij zeggen dat mobiele en niet in Nederland gevestigde families (al dan niet met een Roma-achtergrond) zich nogal eens aan deze maatregelen onttrekken.

8.2.4 Handelingskracht: de praktijk

Een volgende onderzoeksvraag was gericht op de handelingskracht van professionals: welke maatregelen zetten zij daadwerkelijk in en wat is hun inschatting van de werking daarvan? Vanuit de literatuur weten we dat de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit het gevaar in zich draagt dat de primaire focus ligt op opsporing en vervolging, waarbij de bescherming van het slachtoffer ondergeschikt kan worden (Patel 2011). Uit ons onderzoek in zowel de cases als in de gemeenten blijkt echter dat het maar zelden komt tot opsporing en vervolging¹⁰⁵; het niet signaleren van de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, onzekerheid over de hardheid van signalen en het niet prioriteren ervan in het geval van multiproblematiek in een gezin zorgen ervoor dat volgende stappen in het proces meestal niet worden gezet. *Als* signalen van deze specifieke vorm van uitbuiting de mensenhandel specialisten in de veiligheidsketen al bereiken, dan krijgen ze (ook) daar vaak geen prioriteit. Op die manier blijven mogelijke daders buiten beeld.

Net zoals handelingsperspectief, is ook de handelingskracht vooral beperkt bij mobiele minderjarigen. Professionals worstelen met het vinden van passende opvang en tot daadwerkelijke hulpverlening komt het zelden. De wijze waarop mogelijke slachtoffers worden opgevangen varieert per gemeente van (open) crisisopvang tot gesloten opvang en de jeugdgevangenis. De vanuit de literatuur aanbevolen kindgerichtheid (Rafferty 2013) lijkt lastig haalbaar bij niet in Nederland geregistreerde minderjarigen; het beschikbare hulpverleningsaanbod lijkt onvoldoende ingericht voor deze specifieke doelgroep. Bovendien zien we met name in de analyse van concrete cases dat potentiële slachtoffers soms eerder als dader worden behandeld dan als slachtoffer. Dit kan te maken hebben met het feit dat slachtoffers zichzelf niet als 'het ideale slachtoffer' presenteren en dus ook niet als zodanig herkend worden door professionals. Ook een in etnisch opzicht gekleurde perceptie op stereotype slachtoffers speelt hierin een rol: bepaalde etnische groepen worden eerder als slachtoffer (en overigens ook als dader) aangemerkt. Tevens geldt dat sommige minderjarigen niets loslaten over hun uitbuiting(en) en om die reden niet als slachtoffer worden (h)erkend.

Bij (potentiële) slachtoffers uit deze mobiele groepen blijkt daarnaast ook de identificatie lastig – zowel van de minderjarige zelf als de gezaghebbende ouder/verzorger (laat staan het mogelijke netwerk waarin de minderjarige zich begeeft). Technieken als DNA- en vingerafdrukanalyse, evenals botskans nemen in de praktijk vaak te veel tijd in beslag. In veel gevallen zijn minderjarigen al uit het zicht van professionals, voordat duidelijkheid bestaat over hun identiteit. Bovendien worden bij kleine delicten niet standaard DNA-stalen of vingerafdrukken afgenomen, waardoor minderjarigen probleemloos aliassen kunnen verwerven in verschillende landen, zonder dat deze aan elkaar gekoppeld worden.

¹⁰⁵ Het 13Oceans-onderzoek, dat specifiek gericht is op de opsporing van een specifiek netwerk van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, vormt hierop een uitzondering.



Verder schatten professionals, op het vlak van hulpverlening, hun mogelijkheden voor het bewerkstelligen van verandering in de situatie van uitgebuite minderjarigen beperkt in. Zij noemen daarbij geregeld de (in de literatuur ook beschreven, Warria et al. 2015) structurele oorzaken van het probleem, zoals sociale deprivatie en armoede. Los van het feit dat er nog weinig ervaring is opgedaan met daadwerkelijk langdurige opvang van en hulpverlening aan deze groep, is de handelingskracht voor de mobiele slachtoffers daarom vrijwel nihil.

Als het gaat om in Nederland gevestigde gezinnen met een Roma-achtergrond, waar professionals zich in de aanpak op focussen, dan zien we beperkte en indirecte handelingskracht. Zo zijn professionals hoopvol als kinderen meer en langer naar school gaan, omdat ze dan naar verwachting minder vatbaar zijn voor uitbuiting in de criminaliteit. Toch zijn er ook bij deze groep hindernissen waar professionals tegenaan lopen. In de aanpak zien we met name twee, elkaar versterkende, bewegingen. Enerzijds zien we dat professionals deze groep deels opgeven – vaak ten gevolge van pogingen tot hulpverlening zonder resultaat – en anderzijds is er sprake van een huiverigheid om daadwerkelijk te interveniëren uit angst het opgebouwde vertrouwen te verliezen. Beide bewegingen werken vermindering en uitstel van hulpverlening in de hand, wat de handelingskracht belemmert. Het opbouwen van een vertrouwensband, die nodig is voor effectieve hulpverlening, blijkt in praktijk ook zeer ingewikkeld.

De handelingskracht in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is daarmee beperkt aanwezig in de zorg- en veiligheidsketen (met uitzondering van de partijen zoals betrokken bij het 13Oceans project); waar professionals voor in Nederland gevestigde minderjarigen met een Roma-achtergrond soms enige handelingskracht zien, beoordelen zij die voor mobiele groepen als (vrijwel) afwezig.

8.2.5 Samenwerking tussen betrokken partijen

De volgende onderzoeksvraag richtte zich op de samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. In het algemeen concluderen we dat er in de onderzochte cases en gemeenten geen vaste samenwerkingsconstructies zijn waarin uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is belegd. Een uitzondering daarop vormt het 13Oceans-opsporingsonderzoek en de daaraan gekoppelde integrale aanpak, die wordt gezien als een beloftevolle stap in de goede richting. In de onderzochte proeftuingemeenten en de cases krijgt samenwerking vooral ad hoc vorm, op basis van zich aandienende casuïstiek. Zorg- en veiligheidspartijen gaan daarbij vooral zoekend te werk. In enkele gevallen is wel stevig geïnvesteerd in een netwerk met persoonlijke contacten en afspraken tussen ketenpartners. Dan komt samenwerking, met opgebouwde gezamenlijke ervaringen en relaties waar men op terug kan vallen, beter tot stand (we zien dat bij 13Oceans; en het Schipholteam van de KMar).

Gezien de aard van de problematiek (waarbinnen zowel de zorg- als de veiligheidsketen een belangrijke rol hebben), is het noodzakelijk dat het onderwerp (ook) in beeld is bij ketenoverleggen waarin zorg- en veiligheidspartijen samenkomen. Dat is nu – met uitzondering van de bredere samenwerking die is ontstaan rond het opsporingsonderzoek 13Oceans – niet het geval. Professionals in ketenoverleggen die zouden kunnen fungeren als belangrijk signaleringspunten, zoals ZSM, zijn nog onvoldoende gericht op signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Kinderen tot 12 jaar bevinden zich in een extra kwetsbare positie. Als de politie geen signalen oppikt en/of geen zorgmelding maakt bij Veilig Thuis, blijven deze minderjarigen meestal ook buiten beeld van andere organisaties in de keten. Bij minderjarigen van 12 jaar en ouder, die besproken worden op ZSM (of in veiligheidshuizen),



zien we dat professionals vaak niet screenen op signalen van mogelijke uitbuiting in de criminaliteit. Bovendien zien we bij ketenoverleggen voor mensenhandel een focus op seksuele uitbuiting (wat aansluit op onze eerdere conclusies in paragraaf 8.2.2).

De afwezigheid van een integrale aanpak zorgt ervoor dat het (extra) ingewikkeld is om zorg- en opsporingsbelangen evenwichtig mee te nemen in de aanpak. Dit blijkt bijvoorbeeld uit gebrekkige informatiedeling. Hoewel het delen van informatie een belangrijke voorwaarde is voor een integrale aanpak (Visser, Gernerden, More & De Roon, 2008), weten professionals in de praktijk niet altijd welke informatie zij wel of niet mogen delen en verschillen partijen soms van mening over de wenselijkheid van het delen van informatie. Dat er, ook breder dan rond informatiedeling, spanningen bestaan tussen zorg en veiligheid weten we uit eerder onderzoek. Vaak hebben die te maken met contrasterende doelstellingen en verschillende opvattingen over wat in het belang is van de minderjarige slachtoffers (Harvey, Hornsby & Sattar 2015). Van de drie P's in het Palermo protocol (namelijk: *prosecution*, *protection*, *prevention*) zouden politie en justitie vooral de opsporing en vervolging tot hun rekening nemen, terwijl hulpverleningsinstanties vooral beschermen (Oude Breuil et al. 2011). Dit wordt bevestigd in de cases; hulpverlening aan de slachtoffers (als zij al als zodanig erkend worden) en opsporing van de daders vormen daarin twee (grotendeels) aparte trajecten. Minderjarige slachtoffers zijn voor de handhaving dan vooral een bron van informatie, met het risico dat minderjarigen te snel of keer op keer het traumatisch verhaal van kinderhandel moeten vertellen (Domoney et al. 2015; Hodge 2014; Warria et al. 2015). Bij het opsporingsonderzoek 13Oceans en de aanpak van uitbuiting in de proeftuingemeenten zien we daarentegen dat zorg en handhaving elkaar steeds beter vinden in de gezamenlijke doelstelling om minderjarigen te beschermen (*'protection'*). De precieze invulling daarvan verschilt wel en leidt tot opvatting die op gespannen voet met elkaar staan. Handhavingsorganisaties willen minderjarigen vooral afgeschermd zien van het criminele netwerk, waardoor zij veilig zijn, beschikbaar als getuigen en niet inzetbaar in de criminaliteit. Zorgprofessionals benadrukken vooral het ontwikkelen van *'agency'* bij de minderjarigen, door hen meer grip te geven op hun leven en door het voorbereiden van hun re-integratie in de samenleving. Dit leidt tot een dilemma: moeten minderjarigen (1) leren omgaan met vrijheid, met het risico op terugkeer naar het netwerk, of (2) langdurig gesloten worden geplaatst met het risico op onwenselijke psychosociale gevolgen op lange termijn? In zo'n krachtenveld is ketenregie een bijzonder lastige klus. In de begeleidingscommissie van 13Oceans zien we dat de voorzitter een belangrijke rol speelt in het bij elkaar brengen van zorg en handhaving (zie ook wat Ansell & Gash 2008 zeggen over het belang van leiderschap in interorganisationele samenwerking). Maar goede samenwerking lukt uiteraard niet zonder inspanningen van de zorg- en veiligheidspartijen zelf om zich in de verschillende perspectieven van andere organisaties in te leven.

Vanuit wetenschappelijk literatuur komt rond deze (letterlijk grensoverschrijdende) problematiek tot slot ook het belang van internationale samenwerking als succesfactor naar voren (Oude Breuil 2008; Rigby 2011; Warria et al. 2015). Waar uitbuiters van minderjarigen in de criminaliteit optimaal gebruik maken van de open grenzen in Europa, doen de opsporings- en hulpverlenende instanties dit in veel gevallen nog niet. Zowel op het terrein van politiesamenwerking op dit specifieke thema, als ook rond zorgorganisaties en ambassades, is nog veel winst te boeken. Doordat deze samenwerking nog niet of (te) beperkt tot stand komt, raken slachtoffers van uitbuiting uit beeld, zonder dat een veilige terugkeer is gegarandeerd. Dit kan daarnaast de opsporing van de daders frustreren.



8.3 AANKNOPINGSPUNTEN VOOR BELEID

Ingegeven door onze conclusies formuleren we hierna per onderzoeksdeel (signalering en framing, handelingsperspectief, handelingskracht en samenwerking) enkele suggesties, die kunnen dienen als aanknopingspunten voor beleid.

8.3.1 Signalering en framing van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit

Een essentiële eerste stap in het verder brengen van de signalering en aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit is het **genereren van bredere bekendheid van het fenomeen**. Uit ons onderzoek blijkt dat de overweging dat een minderjarige niet een “*schurkje*” is, maar als slachtoffer is aangezet door een volwassene, nog weinig wordt gemaakt. Hoewel het onmogelijk is alle professionals uitgebreide expertise over het fenomeen te laten opdoen, dienen professionals het wel meer als *optie* te gaan zien. Nu is uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit vaak nog ‘verstopt’ in de brede categorie ‘overige uitbuiting’ of smal gedefinieerd (zoals bijvoorbeeld in de online Wegwijzer Mensenhandel, waarin het alleen gaat over stelen en bedelen, en bijvoorbeeld niet over drugsmokkel of andere delicten).¹⁰⁶

Verdieping en verruiming van de kennis omtrent uitbuiting van minderjarigen zou, gezien de delicate problematiek en de minderjarigheid van de slachtoffers, niet moeten afhangen van een kortdurende cursus voor een brede groep van professionals. In aanvulling op deze bredere bekendheid van het fenomeen raden we vooral aan dat betrokken organisaties één of enkele professionals als **aandachtsfunctionaris meer diepgaande expertise laten opbouwen**. Professionals kunnen een dergelijke aandachtsfunctionaris consulteren bij vermoedens. Dat is bijvoorbeeld wenselijk bij de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en hulpverlenings- en opvanginstanties voor minderjarigen. Hulpverleningsorganisaties die werken met minderjarigen zijn daarbij in het bijzonder van belang – met het oog op **minderjarigen tot 12 jaar**. Deze groep minderjarigen blijft buiten de veiligheidsketen, wat een extra beroep doet op signalering door zorgpartijen.

Ervaren professionals in deze thematiek binnen een organisatie, die reeds een bewustwordingsproces hebben doorlopen en belangstelling, ‘*feeling*’, expertise en ‘*best practices*’ hebben opgebouwd, verdienen speciale aandacht als mogelijke ‘aandachtsfunctionarissen’. Zij dienen in die rol dan wel ruim voldoende te worden ondersteund (qua tijd, scholingsmogelijkheden, erkenning etc.) door hun organisaties. Door een dergelijke inzet van aandachtsfunctionarissen is expertise meer **structureel ingebed** in organisaties..

Het genereren van aandacht werkt het beste vanuit het delen van opgedane kennis en ervaring. Wij zien het **13Oceans-onderzoek** – waarbinnen op vrij unieke wijze een integrale samenwerking is aangegaan op dit specifieke onderwerp – **als een belangrijk voorbeeld en startpunt**. De ervaringen die hier zijn opgebouwd zijn van grote waarde, zowel wat betreft het vormgeven van dergelijke samenwerking, het delen van ervaringen in signalering en aanpak en het bekendheid genereren voor de problematiek zelf. Het is raadzaam de hier opgedane ervaringen actief en breed te delen binnen betrokken organisaties. Een mogelijk startpunt daarvoor vormen (andere) professionals die zich nu specifiek met mensenhandel bezig houden (zoals binnen de politie en het OM). Zodra deze specialisten uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit meer in het zicht hebben, kunnen zij hun kennis en ervaring hierover actief delen in

¹⁰⁶ De online Wegwijzer Mensenhandel is bedoeld om het hulp- en ondersteuningsaanbod voor alle slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Het is een interdepartementaal project (van de ministeries van VWS, VenJ en SZW). Bron: <http://www.wegwijzermensenhandel.nl/>



de bredere organisatie. Nu ligt de nadruk daar vaak nog grotendeels op seksuele uitbuiting. Hetzelfde geldt voor bestaande mensenhandel overleggen; ook hierbinnen is een verbreding nodig, waarbij er ook aandacht komt voor uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Van hieruit kunnen betrokkenen de aandacht voor het fenomeen verder verspreiden binnen hun eigen organisaties.

Bij het breed genereren van aandacht voor het onderwerp onder professionals, dient de **nadruk te liggen op kenmerken van de problematiek zélf, niet op kenmerken van de persoon** (c.q. profielen). Ons onderzoek laat immers zien dat het gevaar van tunnelvisie ervoor zorgt dat (niet-stereotype) slachtoffers en daders nu buiten beeld blijven. Het is daarbij wellicht behulpzaam om expertise (zoals bijvoorbeeld bij eerder genoemde aandachtsfunctionarissen), niet (alleen) onder te brengen bij Roma-experts, maar bij mensenhandel experts. Het is daarbij wenselijk om de **kenmerken van de problematiek vast te leggen in wetgeving**, aangezien uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in wetgeving niet is uitgewerkt. Een exponent in wetgeving is dan bijvoorbeeld: ‘de minderjarige staat de buit of winst (deels) af’. Juridisch is overigens ook **aandacht nodig voor de werking van het zogenaamde ‘non punishment-beginsel’**. Vanuit wetgeving is onhelder ‘vanaf welk moment iemand als slachtoffer wordt beschouwd. Is iemand bijvoorbeeld slachtoffer vanaf het moment dat hierover een vermoeden ontstaat, of pas wanneer er een veroordeling is voor mensenhandel?’ (BNRM 2009: 230, BNRM 2016). Dat laatste lijkt echter onwenselijk, omdat een veroordeling voor mensenhandel veel tijd kost. In hoofdstuk 6 laten we zien dat dit ertoe kan leiden dat de zaak van de minderjarigen ondertussen al kan zijn afgedaan met een straf.

8.3.2 Handelingsperspectief: beschikbare middelen en expertise

In de voorgaande paragraaf stellen we dat het onhaalbaar is om alle professionals, die in aanraking kunnen komen met cases van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit, hiervoor diepgaand op te leiden. In dat kader stellen we aandachtsfunctionarissen voor. Daarnaast stellen we hier dat het aanvullend van groot is belang om meer diepgaande **expertise over het onderwerp op te bouwen bij professionals die geregeld ZSM-diensten draaien**. Voor ZSM is het wenselijk dat – in geval van behandeling van delicten door minderjarigen – de mogelijkheid van ‘uitbuiting in de criminaliteit’ in alle gevallen wordt overwogen. Om dat goed te kunnen doen, is in deze gevallen wel diepgaandere expertiseopbouw nodig, in de eerste plaats bij professionals van het OM, omdat Officieren van Justitie op ZSM – weliswaar in overleg met ketenpartners – bepalen hoe een zaak wordt afgedaan. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven via een leergang bij het Studiecentrum Rechtspleging (SSR), waar de rechters en de officieren van justitie opgeleid worden. Daarnaast ligt de focus voor expertiseopbouw bij ZSM-raadsonderzoekers, aangezien zij de belangen van het kind behartigen.

8.3.3 Handelingskracht: de praktijk

(Het vergroten van) handelingskracht vraagt aandacht voor structurele oorzaken, zoals sociale deprivatie (zie ook Warria et al. 2015). Bij de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit zijn professionals zich er vaak sterk van bewust dat hun interventies plaatsvinden binnen een grotere (veelal internationale) context – wat soms de beperktheid van hun mogelijkheden markeert. Tegelijkertijd zijn op nationaal niveau wel stappen mogelijk die het aanpakken van de problematiek, binnen deze kaders, kunnen versterken.

In het stadium van de huidige aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit constateerden we dat signalen vaak niet verder worden doorgeleid in de keten. Op basis van het



relatief beperkte aantal ervaringen die zijn opgedaan, zien we de volgende aanknopingspunten voor beleid:

Allereerst toont ons onderzoek dat professionals zoeken naar **geschikte opvang voor (mogelijke) slachtoffers**. De ervaring leert dat minderjarigen vaak weglopen. In gemeenten krijgt de opvang op verschillende manieren vorm (open/gesloten of jeugdgevangenis). *Als* een minderjarig slachtoffer in het vizier komt, dan is geschikte opvang en bijbehorende hulpverlening lastig te vinden. Het is daarom raadzaam om afspraken te maken over hoe om wordt gegaan met opvang van deze groep en te investeren in (hulpverlenings)expertise over het fenomeen op specifieke opvanglocaties. Suggesties zijn bijvoorbeeld aan te sluiten bij bestaande opvang voor minderjarigen binnen het COA (nu vooral gericht op niet Europees ingezetenen) en/of de opvangorganisaties die binnen 13Oceans ervaringen hebben opgedaan met deze specifieke doelgroep.

Ten tweede dient er duidelijkheid te komen over **perspectieven die aan (mobiele) minderjarigen geboden kunnen worden** in Nederland. De worsteling van professionals is nu dat minderjarigen worden opgepakt voor een relatief klein delict, waarvoor ze maar kort vastgehouden kunnen worden. In die korte opvangperiode is het niet haalbaar om een hulpverleningsrelatie op te bouwen en meer zicht te krijgen op de daadwerkelijke achtergronden (c.q. hardheid van de signalen) van uitbuiting. Minderjarigen verdwijnen vervolgens uit het zicht, zonder dat hun veiligheid is gegarandeerd. Het is wenselijk om voor deze specifieke doelgroep na te denken over manieren voor het omgaan met het dilemma van het enerzijds minderjarigen leren omgaan met vrijheid met het risico op terugkeer naar het netwerk en anderzijds langdurige gesloten plaatsing met het risico op onwenselijke psychosociale gevolgen op lange termijn. Professionals hebben heldere kaders nodig bij het maken van deze spanningsvolle afwegingen

Als, ten derde, signalen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit al zover komen dat ze bij specialistische mensenhandel onderdelen (met name de AVIM bij de politie) terecht komen, dan krijgen ze hier – omwille van capaciteitsoverwegingen – geen **prioriteit**. Dit verdient aandacht, want hiermee blijven mogelijke daders uit het zicht. Meer capaciteit kan een oplossing zijn. Als dat geen haalbare optie is, dan is op zijn minst transparantie nodig over de *inhoudelijke* overwegingen voor het wel/niet prioriteren van deze zaken.

Ten vierde toont onder meer het 13Oceans aan onderzoek dat slachtoffers onder meerdere aliassen in verschillende landen bekend zijn. Het is van belang op de hoogte te zijn van het 'uitbuitingstraject' van deze minderjarigen teneinde hen optimaal te kunnen beschermen. Zo zou sneller inzichtelijk moeten zijn op welke plekken en wanneer minderjarigen al zijn opgepakt; dan zijn vermoedens van uitbuiting sneller hard te maken en wordt opsporing van daders bevorderd. Op dit moment vergt het achterhalen van dergelijke informatie veel onderzoek (mede omdat het afnemen van vingerafdrukken van plegers van strafbare feiten niet altijd en overall standaard gebeurt). Ten behoeve van de handelingskracht is het van groot belang na te denken over manieren om de **identificatie van slachtoffers te verbeteren en versnellen**. Transnationale samenwerking is hiervoor onmisbaar. Deze is in andere vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld terrorismebestrijding) reeds (beter) gewaarborgd; het verdient aanbeveling zulke mogelijkheden en kanalen ook aan te wenden voor de uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Daarbij moet rekening worden gehouden met de minderjarigheid van de slachtoffers en het voor de hand liggende stigma vanwege de strafbare activiteiten die zij in het



kader van de uitbuitingssituatie pleegden. Met andere woorden: verbetering van de identificatie van deze minderjarigen moet niet leiden tot hun verdere stigmatisering.

8.3.4 Samenwerking tussen betrokken partijen

We constateerden dat in de meeste gevallen nog geen sprake is van een integrale aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Vooral de nog niet vanzelfsprekende samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen vraagt aandacht; zij hebben elkaar hard nodig om een effectieve aanpak van het fenomeen mogelijk te maken. Zo stoppen hulpverleners het civiele traject als er vanuit de opsporing onvoldoende aanwijzingen zijn voor een netwerk van uitbuiting. Daarnaast biedt het laten doorlopen van een ondertoezichtstelling van slachtoffers die naar het buitenland verdwijnen mogelijkheden om contact te onderhouden met zorginstanties in het buitenland, wat wellicht ook informatie oplevert ten behoeve van de opsporing. Samenwerking tussen deze partijen zal inherent spanningsvol blijven, maar kan wel gefaciliteerd worden door **heldere juridische kaders/convenanten** – bijvoorbeeld met het oog op privacy vereisten bij informatiedeling. Ook het expliciet opnemen van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit **als thematiek in bestaande mensenhandel overleggen** – waar zorg en handhaving elkaar reeds hebben gevonden en een persoonlijk netwerk van contacten hebben uitgebouwd – kan de aanpak van het fenomeen ten goede komen.

De onder paragraaf 8.2.2 genoemde aandachtsfunctionarissen kunnen ook een rol krijgen in het verder vormgeven van samenwerking. Genoemde **aandachtsfunctionarissen zouden ook landelijk geregeld contact** met elkaar kunnen hebben – vanuit verschillende regio's binnen hun organisatie, maar ook breder, met aandachtsfunctionarissen uit verschillende organisaties. Zo kan er meer interregionale samenwerking ontstaan, die aansluit bij de verplaatsingen van gezinnen/personen die mogelijk slachtoffer zijn van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit. Bovendien kan dit zorgen voor verrijking en verdere borging van expertise over deze problematiek in de gehele keten.

Het **koesteren en verder uitbouwen van eerste pogingen om meer integrale samenwerking vorm te geven** verdienen aandacht. De complexiteit van de problematiek, de vaak beperkte expertise en de zoektocht naar passende opvang en hulpverlening laten zien dat nu eerst en vooral ervaringen moeten worden opgebouwd om het fenomeen in Nederland daadwerkelijk aan te pakken. 13Oceans kan daarbij bijvoorbeeld de volgende stap maken naar het verder uitbouwen van expertise en het opbouwen van internationale netwerken, die voor de problematiek onmisbaar zijn. Daarbij kan het behulpzaam zijn om **organisaties te betrekken die (al) internationaal georiënteerd of georganiseerd zijn**, zoals het Leger des Heils, en gebruik te maken van bestaande informatiesystemen, zoals het Analytical Work File (AWF) van Europol.



Referenties

- Anti-Slavery. (2014). Trafficking for Forced Criminal Activities and Begging in Europe. Verkregen via: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2014/t/trafficking_for_forced_criminal_activities_and_begging_in_europe.pdf
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P. & Kalleberg, A. (2000). *Manufacturing advantage: why high-performance work systems pay off*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bastia, T. (2005). Child trafficking or teenage migration? Bolivian migrants in Argentina. *International Migration*, 43(4), 58-89.
- Bovenkerk, F. M., Van San, M., Boone, M., Boekhout van Solinge, T., & Korf, D. I. (2006). *Loverboys of modern pooierschap*. [Loverboys or modern pimps]. Amsterdam: Amstel Uitgevers.
- Bradley, H., & Cockbain, E. (2014). Children can be trafficked too: Towards and inclusive definition of internal child sex trafficking. *Child Abuse Review*, 23, 171-184.
- CoMensha (2015). *Jaaroverzicht. Het beeld van 2014*. Amersfoort: CoMensha
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2016). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 1-15.
- De Witte, I. & Pehlivan, M.T. (2014) *Vulnerability of Bulgarian and Romanian Children to Trafficking in The Netherlands and in Brussels*. Budapest: Mario Project.
- Domoney, J., Howard, L. M., Abas, M., Broadbent, M., & Oram, S. (2015). Mental health service responses to human trafficking: a qualitative study of professionals' experiences of providing care. *BMC psychiatry*, 15(1), 1-9.
- EFUS (European Forum for Urban Security). (2009). *Wandering Young People: The Conditions for Return*. Parijs: EFUS.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- Esser, L. B. & Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2014). Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedragingen in de delictomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr. *Delikt & Delinkwent* 48, 512-528.
- Europese Commissie (2012) *De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016*, Brussel: Europese Commissie
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D., & Siegel, D. (2010). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. Den Haag: WODC.
- Friman, H.R. & Reich, S. (2007). *Human Trafficking, Human Security, and the Balkans*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Garrett, P. M. (2004). Talking Child Protection The Police and Social Workers 'Working Together'. *Journal of Social Work*, 4(1), 77-97.
- Gitlin, T. (1980). *The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. Berkeley: University of California Press.
- Gjermeni, E., Van Hook, M. P., Gjipali, S., Xhillari, L., Lungu, F., & Hazizi, A. (2008). Trafficking of children in Albania: Patterns of recruitment and reintegration. *Child Abuse & Neglect*, 32(10), 941-948.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled identity*. New York: Simon & Schuster Inc.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- Hannerz, U. (2002). Where We Are and Who We Want to Be. In: Hedetoft, U. & Hjort, M. (eds.), *The Postnational Self. Belonging and Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 217-232.
- Harvey, J. H., Hornsby, R. A., & Sattar, Z. (2015). Disjointed service: an English case study of multi-agency provision in tackling child trafficking. *British journal of criminology*, 55(3), 494-513.
- Hashim, I. (2006). *The Positives and Negatives of Children's Independent Migration: Assessing the evidence and the debates (Working Paper T16)*. Brighton: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Hashim, I., & Thorsen, D. (2011). *Child migrants in Africa*. Zed Books and the Nordic Africa Institute.



- Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*.
- Head, B. W. (2008). Assessing network-based collaborations: effectiveness for whom?. *Public Management Review*, 10(6), 733-749.
- Hodge, D. R. (2014). Assisting victims of human trafficking: Strategies to facilitate identification, exit from trafficking, and the restoration of wellness. *Social work*, 59 (2), 111-118.
- Huijsmans, R., & Baker, S. (2012). Child Trafficking: 'Worst Form' of Child Labour, or Worst Approach to Young Migrants? *Development and Change*, 43(4), 919-946.
- Hynes, P. (2015). No 'Magic Bullets': Children, Young People, Trafficking and Child Protection in the UK. *International Migration*, 53(4), 62-76.
- Jovanović, J. (2015). 'Vulnerability of Roma' and Anti-Human Trafficking Policies in Serbia: Recommendations to the National Policy Network. Verkregen via: http://pdc.ceu.hu/archive/00007204/01/CPS_Vulnerability_of_Roma_2015.pdf
- Kaandorp, M., & Blaak, M. (2013) *Kinderhandel in Nederland*. Unicef & Defence for Children. Verkregen via: <https://www.defenceforchildren.nl/images/20/2404.pdf>
- Kooijmans, J., & van de Glind, H. (2010). Child slavery today. In: Craig, G. (ed.), *Child Slavery Now: A Contemporary Reader*. Bristol: The Policy Press, pp. 21-41.
- Lavaud-Legendre, B., & Peyroux, O. (2014). Mineur(e)s nigérian(e)s et originaires des Balkans en situation de traite en France. Regards pluridisciplinaires sur les processus d'asservissement et les échecs de la protection. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 30(1), 105-130.
- Leys, K., Zaitch, D. & Decorte, T. (2016). De gevalstudie.. In: Decorte, T. & Zaitch, D., (ed.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminology*. Leuven: Acco, pp. 162-186.
- Lowenkron, L. (2015). Consent and vulnerability: some intersections between child sexual abuse and the trafficking in persons for sexual exploitation. *Cadernos Pagu*, (45), 225-258.
- Maesschalck, J. (2016). Methodologische kwaliteit in het kwalitatief onderzoek. In: Decorte, T. & Zaitch, D., (ed.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminology*. Leuven: Acco, pp.132-160.
- Mai, Nick. 2011. Tampering with the Sex of 'Angels': Migrant Male Minors and Young Adults Selling Sex in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37: 1237-52.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), p. 728
- Meijnen, H. (2016). Een handboek cultuur werkt niet. Interview met Gerrit van Roekel, *Blauw* nr. 3
- Mesu & Van Nobelen (2012) *Woning criminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: Dienst IPOL
- Nagy, V. & Oude Breuil, B.C.M. (2015). Mobility Rules. Migrant and Drifters Fare Well (?) in Post-Welfare Europe. In: De Jong, F., (ed.), *Overarching Views of Crime and Deviance - Rethinking the Legacy of the Utrecht School*. The Hague: Eleven, pp. 527-546.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) (2009). *Mensenhandel - Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (BNRM) (2013). *Mensenhandel: negende rapportage van de Nationaal rapporteur*. Den Haag:
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (BNRM) (2015). *Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (BNRM) (2016). Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel. Den Haag: Nationaal Rapporteur.)
- Nauta, O, & L. Loef (januari 2011), *Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen Situatie tot 15 januari 2011*, Amsterdam: DSP-Groep (in opdracht van WODC)
- O'Connell Davidson, J. (2005). *Children in the Global Sex Trade*. Cambridge: Polity Press.
- O'Connell Davidson, J. (2011). Moving Children? Child Trafficking, Child Migration, and Child Rights. *Critical social policy*, 31(3), 454-477.
- O'Connell Davidson, J. (2013). Telling Tales: Child Migration and Child Trafficking. Stories of Trafficking Obscure the Realities for Migrant Children. *Child Abuse and Neglect*, 37(12), 1069-1079.
- Oude Breuil, B. C. (2008). 'Precious Children in a Heartless World'? The Complexities of Child Trafficking in Marseille. *Children & Society*, 22(3), 223-234.



- Oude Breuil, B. C. (2010). 'Bienvenue chez les grands!': young migrant cigarette vendors in Marseille. In: Craig, G. (ed.), *Child Slavery Now: A Contemporary Reader*. Bristol: The Policy Press, pp. 21–41.
- Oude Breuil, B. C., Siegel, D., Van Reenen, P., Beijer, A., & Roos, L. (2011). Human Trafficking Revisited: Legal, Enforcement and Ethnographic Narratives on Sex Trafficking to Western Europe. *Trends in organized crime*, 14(1), 30–46.
- Nagy, V. & Oude Breuil, B.C.M. (2015). Mobility Rules. Migrant and Drifters Fare Well (?) in Post-Welfare Europe. In Ferry de Jong (Eds.), *Overarching Views of Crime and Deviance - Rethinking the Legacy of the Utrecht School* (pp. 527–546) (20 p.). The Hague: Eleven.
- Patel, A. (2011). Back to the Drawing Board: Rethinking Protections Available to Victims of Trafficking. *Seattle Journal for Social Justice*, 9(2), 813–842.
- Pearce, J. J. (2011). Working with trafficked children and young people: Complexities in practice. *British Journal of Social Work*, 41(8), 1424–1441.
- Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R. (2016 [2014]). Cross border co-operation between professional organizations: Police, Fire Brigades and Emergency Health Services in Dutch Border Regions. *European Urban and Regional Studies* Vol. 23(3), 497–512
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229–252
- Rafferty, Y. (2013). Child trafficking and commercial sexual exploitation: A review of promising prevention policies and programs. *American Journal of Orthopsychiatry*, 83(4), 559–575.
- Rigby, P. (2011). Separated and trafficked children: The challenges for child protection professionals. *Child Abuse Review*, 20(5), 324–340.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Bosch: Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek
- Sanghera, J. (2005). Unpacking the trafficking discourse. In: Kempadoo, K., Sanghera, J., & Pattanaik, B. (eds.), *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*. New York: Routledge, pp. 3–24.
- Segrave, M., Milivojevic, S., Pickering, S. (2009). *Sex trafficking. International Context and Response*. Devon: Willan Publishing.
- Siegel, D. (2009). *The Mazzel Ritual. Culture, Customs and Crime in the Diamond Trade*. Dordrecht/New York: Springer.
- Siegel, D. (2010). Proeftuin Mensenhandel Bulgarije. Verslag van bevindingen. In: Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D.J. & Siegel, D. *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen. Eerste bevindingen. (Cahier 2010-2012)*. Den Haag: WODC, pp. 83–94.
- Siegel, D. (2013). Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland. *Politie & Wetenschap*.
- Simon Thomas, M., P. van Kampen, L. van Lent, M.J. Schiffelers, P. Langebroek & J. van Erp (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Universiteit Utrecht, in opdracht van WODC.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1), 1–14.
- Smit, M., & Boot, M. (2007). Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context: Achtergronden en reikwijdte. *Justitiële Verkenningen*, 5(7), 1.
- Sollie, H., Wijkhuijs, V., Hilhorst, W., Wal, R. & Kop, N (2013). *Aanpak multiproblematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Spapens, T., Tamas, A. M., Lulle, A., Durieux, H., Polatside, V., Dragota, C., & Muraszkievicz, J. (2014). *A report concerning the macro and micro analyses of human trafficking*. Verkregen van: http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2014/11/TRACE_D1.3_Final.pdf
- Stinckens, M., Loyens, K., & Maesschalck, J. (2016). De implementatie van lokaal veiligheidsbeleid: op zoek naar een theoretisch kader. *Panopticon: Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 37(1), 25–48.
- Terrio, S.J. (2008). New Barbarians at the Gates of Paris? Prosecuting Undocumented Minor in the Juvenile Court – The Problem of the 'Petits Roumains'. *Anthropological Quarterly* 81, 873–901.
- Thorsen, D. (2007). *'If Only I Get Enough Money for a Bicycle!' A Study of Childhoods, Migration and Adolescent Aspirations Against a Backdrop of Exploitation and Trafficking in Burkina Faso*. Working Paper. Brighton: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Tielbaard, N., Van Meeteren, M., Commandeur, X. (2016) Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel, *Tijdschrift voor Criminologie* 58(2), 36–53.



- UN (2000) 'Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime'. United Nations. Verkregen van: http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traf_eng.pdf.
- Van den Borne, A. & Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland.
- Van der Leun, J. P., & Vervoorn, L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland*. Den Haag: Boom.
- Van der Meij, P. P. J., & van der Leun, J. P. (2010). Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel. In: Schoep, G. K.,
- Van Baren, A. (2015). *Ketenaanpak moet kinderuitbuiting terugdringen*, CCV-secondant magazine. Bron: <http://www.ccv-secondant.nl/magazine/secondant-1-maart-2015/ketenaanpak-moet-kinderuitbuiting-terugdringen/>
- Van Gestel, B. & M. Verhoeven (2011). Obstakels voor samenwerking. Bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel, *Justitiële Verkenningen*, 37 (2): 23-39 Publicatie n.a.v. WODC-evaluatie van de programmatische aanpak.
- Van Gestel, B. & M. Verhoeven (2014) Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. Over samenwerking tussen overheidsinstanties bij de aanpak van mensenhandel. *Tijdschrift voor Criminologie* (56) 1: 24-41
- Van Wichelen, S. (2015). Scales of Grievability: On Moving Children and the Geopolitics of Precariousness. *Social & Cultural Geography*, 16(5), 552-566.
- Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M., Harreveld, C. & Jansma, A. (2011) *Loverboys en hun slachtoffers. Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Vidra, Z., Baracsi, K., Katona, N., & Sebhelvi, V. (2015). *Child Trafficking in Hungary: Sexual Exploitation, Forced Begging and Pickpocketing*. Verkregen via: <http://real.mtak.hu/27558/1/cps-book-child-trafficking-in-hungary-2015.pdf>
- Visser, R. A., Gernerden, E. V., More, P. A., & De Roon, R. C. J. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden University Press, p. 39-42
- Warria, A., Nel, H., & Triegaardt, J. (2014). Identification and Initial Care Process of Child Victims of Transnational Trafficking: A Social Work Perspective. *Social Work*, 50(4), 529-549.
- Warria, A., Nel, H., & Triegaardt, J. (2015). Challenges in Identification of Child Victims of Transnational Trafficking. *Practice*, 27(5), 315-333.
- West, A., & Loeffler, D. N. (2015). Understanding Victim Resistance: An Exploratory Study of the Experiences of Service Providers Working with Victims of Child Trafficking. *Journal of Applied Research on Children: Informing Policy for Children at Risk*, 6(1), 1-25.
- Whitehead, A. & Hashim, I. (2005). 'Children and Migration'. *Background paper for DFID Migration Team*. Niet gepubliceerd.
- Witte, de, I. & Pehlivan, M. T. (2014) Vulnerability of Bulgarian and Romanian Children to Trafficking in The Netherlands and in Brussels, Mario Project, Budapest. The Netherlands: Defence for Children/ECPAT.
- WODC (13 oktober 2015). *Startnotitie. Integrale aanpak handel in en criminele uitbuiting van kinderen in Nederland*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Yang, T. M., & Maxwell, T. A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), p. 169.
- Young, J. (2007). *The Vertigo of Late Modernity*. London: Sage Publications.



BIJLAGEN

- Anti-Slavery. (2014). Trafficking for Forced Criminal Activities and Begging in Europe. Verkregen via: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2014/t/trafficking_for_forced_criminal_activities_and_begging_in_europe.pdf
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P. & Kalleberg, A. (2000). *Manufacturing advantage: why high-performance work systems pay off*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bastia, T. (2005). Child trafficking or teenage migration? Bolivian migrants in Argentina. *International Migration*, 43(4), 58-89.
- Bovenkerk, F. M., Van San, M., Boone, M., Boekhout van Solinge, T., & Korf, D. I. (2006). *Loverboys of modern pooierschap*. [Loverboys or modern pimps]. Amsterdam: Amstel Uitgevers.
- Bradley, H., & Cockbain, E. (2014). Children can be trafficked too: Towards and inclusive definition of internal child sex trafficking. *Child Abuse Review*, 23, 171-184.
- CoMensha (2015). *Jaaroverzicht. Het beeld van 2014*. Amersfoort: CoMensha
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2016). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 1-15.
- De Witte, I. & Pehlivan, M.T. (2014) *Vulnerability of Bulgarian and Romanian Children to Trafficking in The Netherlands and in Brussels*. Budapest: Mario Project.
- Domoney, J., Howard, L. M., Abas, M., Broadbent, M., & Oram, S. (2015). Mental health service responses to human trafficking: a qualitative study of professionals' experiences of providing care. *BMC psychiatry*, 15(1), 1-9.
- EFUS (European Forum for Urban Security). (2009). *Wandering Young People: The Conditions for Return*. Parijs: EFUS.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- Esser, L. B. & Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2014). Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedragingen in de delictomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr. *Delikt & Delinkwent* 48, 512-528.
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D., & Siegel, D. (2010). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. Den Haag: WODC.
- Friman, H.R. & Reich, S. (2007). *Human Trafficking, Human Security, and the Balkans*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Gitlin, T. (1980). *The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. Berkeley: University of California Press.
- Gjermeni, E., Van Hook, M. P., Gijpali, S., Xhillari, L., Lungu, F., & Hazizi, A. (2008). Trafficking of children in Albania: Patterns of recruitment and reintegration. *Child Abuse & Neglect*, 32(10), 941-948.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled identity*. New York: Simon & Schuster Inc.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- Hannerz, U. (2002). Where We Are and Who We Want to Be. In: Hedetoft, U. & Hjort, M. (eds.), *The Postnational Self. Belonging and Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 217-232.
- Harvey, J. H., Hornsby, R. A., & Sattar, Z. (2015). Disjointed service: an English case study of multi-agency provision in tackling child trafficking. *British journal of criminology*, 55(3), 494-513.
- Hashim, I. (2006). *The Positives and Negatives of Children's Independent Migration: Assessing the evidence and the debates (Working Paper T16)*. Brighton: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Hashim, I., & Thorsen, D. (2011). *Child migrants in Africa*. Zed Books and the Nordic Africa Institute.
- Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*.
- Head, B. W. (2008). Assessing network-based collaborations: effectiveness for whom?. *Public Management Review*, 10(6), 733-749.



- Hodge, D. R. (2014). Assisting victims of human trafficking: Strategies to facilitate identification, exit from trafficking, and the restoration of wellness. *Social work*, 59 (2), 111-118.
<http://www.mensenhandelweb.nl/system/files/documents/16%20okt%202014/lp-v-j-0000004191.pdf>
- Huijsmans, R., & Baker, S. (2012). Child Trafficking: 'Worst Form' of Child Labour, or Worst Approach to Young Migrants? *Development and Change*, 43(4), 919-946.
- Hynes, P. (2015). No 'Magic Bullets': Children, Young People, Trafficking and Child Protection in the UK. *International Migration*, 53(4), 62-76.
- Jovanović, J. (2015). 'Vulnerability of Roma' and Anti-Human Trafficking Policies in Serbia: Recommendations to the National Policy Network. Verkregen via:
http://pdc.ceu.hu/archive/00007204/01/CPS_Vulnerability_of_Roma_2015.pdf
- Kaandorp, M., & Blaak, M. (2013) *Kinderhandel in Nederland*. Unicef & Defence for Children. Verkregen via: <https://www.defenceforchildren.nl/images/20/2404.pdf>
- Kooijmans, J., & van de Glind, H. (2010). Child slavery today. In: Craig, G. (ed.), *Child Slavery Now: A Contemporary Reader*. Bristol: The Policy Press, pp. 21-41.
- Lavaud-Legendre, B., & Peyroux, O. (2014). Mineur(e)s nigérian(e)s et originaires des Balkans en situation de traite en France. Regards pluridisciplinaires sur les processus d'asservissement et les échecs de la protection. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 30(1), 105-130.
- Leys, K., Zaitch, D. & Decorte, T. (2016). De gevalstudie.. In: Decorte, T. & Zaitch, D., (ed.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminology*. Leuven: Acco, pp. 162-186.
- Lowenkron, L. (2015). Consent and vulnerability: some intersections between child sexual abuse and the trafficking in persons for sexual exploitation. *Cadernos Pagu*, (45), 225-258.
- Maesschalck, J. (2016). Methodologische kwaliteit in het kwalitatief onderzoek. In: Decorte, T. & Zaitch, D., (ed.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminology*. Leuven: Acco, pp.132-160.
- Mai, Nick. 2011. Tampering with the Sex of 'Angels': Migrant Male Minors and Young Adults Selling Sex in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37: 1237-52.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), p. 728
- Meijnen, H. (2016). Een handboek cultuur werkt niet. Interview met Gerrit van Roekel, *Blauw* nr. 3
- Mesu & Van Nobelen (2012) *Woning criminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: Dienst IPOL
- Nagy, V. & Oude Breuil, B.C.M. (2015). Mobility Rules. Migrant and Drifters Fare Well (?) in Post-Welfare Europe. In: De Jong, F., (ed.), *Overarching Views of Crime and Deviance - Rethinking the Legacy of the Utrecht School*. The Hague: Eleven, pp. 527-546.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) (2009). *Mensenhandel - Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (BNRM) (2013). *Mensenhandel: negende rapportage van de Nationaal rapporteur*. Den Haag:
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (BNRM) (2015). *Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (BNRM) (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.)
- Nauta, O, & L. Loef (januari 2011), *Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen Situatie tot 15 januari 2011*, Amsterdam: DSP-Groep (in opdracht van WODC)
- O'Connell Davidson, J. (2005). *Children in the Global Sex Trade*. Cambridge: Polity Press.
- O'Connell Davidson, J. (2011). Moving Children? Child Trafficking, Child Migration, and Child Rights. *Critical social policy*, 31(3), 454-477.
- O'Connell Davidson, J. (2013). Telling Tales: Child Migration and Child Trafficking. Stories of Trafficking Obscure the Realities for Migrant Children. *Child Abuse and Neglect*, 37(12), 1069-1079.
- Oude Breuil, B. C. (2008). 'Precious Children in a Heartless World'? The Complexities of Child Trafficking in Marseille. *Children & Society*, 22(3), 223-234.
- Oude Breuil, B. C. (2010). 'Bienvenue chez les grands!': young migrant cigarette vendors in Marseille. In: Craig, G. (ed.), *Child Slavery Now: A Contemporary Reader*. Bristol: The Policy Press, pp. 21-41.



- Oude Breuil, B. C., Siegel, D., Van Reenen, P., Beijer, A., & Roos, L. (2011). Human Trafficking Revisited: Legal, Enforcement and Ethnographic Narratives on Sex Trafficking to Western Europe. *Trends in organized crime*, 14(1), 30-46.
- Nagy, V. & Oude Breuil, B.C.M. (2015). Mobility Rules. Migrant and Drifters Fare Well (?) in Post-Welfare Europe. In Ferry de Jong (Eds.), *Overarching Views of Crime and Deviance - Rethinking the Legacy of the Utrecht School* (pp. 527-546) (20 p.). The Hague: Eleven.
- Patel, A. (2011). Back to the Drawing Board: Rethinking Protections Available to Victims of Trafficking. *Seattle Journal for Social Justice*, 9(2), 813-842.
- Pearce, J. J. (2011). Working with trafficked children and young people: Complexities in practice. *British Journal of Social Work*, 41(8), 1424-1441.
- Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R. (2016 [2014]). Cross border co-operation between professional organizations: Police, Fire Brigades and Emergency Health Services in Dutch Border Regions. *European Urban and Regional Studies* Vol. 23(3), 497- 512
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252
- Rafferty, Y. (2013). Child trafficking and commercial sexual exploitation: A review of promising prevention policies and programs. *American Journal of Orthopsychiatry*, 83(4), 559-575.
- Rigby, P. (2011). Separated and trafficked children: The challenges for child protection professionals. *Child Abuse Review*, 20(5), 324-340.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Bosch: Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek
- Sanghera, J. (2005). Unpacking the trafficking discourse. In: Kempadoo, K., Sanghera, J., & Pattanaik, B. (eds.), *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*. New York: Routledge, pp. 3-24.
- Segrave, M., Milivojevic, S., Pickering, S. (2009). *Sex trafficking. International Context and Response*. Devon: Willan Publishing.
- Siegel, D. (2009). *The Mazzel Ritual. Culture, Customs and Crime in the Diamond Trade*. Dordrecht/New York: Springer.
- Siegel, D. (2010) Proeftuin Mensenhandel Bulgarije. Verslag van bevindingen. In: Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D.J. & Siegel, D. *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen. Eerste bevindingen. (Cahier 2010-2012)*. Den Haag: WODC, pp. 83-94.
- Siegel, D. (2013). Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland. *Politie & Wetenschap*.
- Simon Thomas, M., P. van Kampen, L. van Lent, M.J. Schiffelers, P. Langebroek & J. van Erp (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Universiteit Utrecht, in opdracht van WODC.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Smit, M., & Boot, M. (2007). Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context: Achtergronden en reikwijdte. *Justitiële Verkenningen*, 5(7), 1.
- Sollie, H., Wijkhuijs, V., Hilhorst, W., Wal, R. & Kop, N (2013). *Aanpak multiproblematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Spapens, T., Tamas, A. M., Lulle, A., Durieux, H., Polatside, V., Dragota, C., & Muraszkievicz, J. (2014). *A report concerning the macro and micro analyses of human trafficking*. Verkregen van: http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2014/11/TRACE_D1.3_Final.pdf
- Stinckens, M., Lovens, K., & Maesschalck, J. (2016). De implementatie van lokaal veiligheidsbeleid: op zoek naar een theoretisch kader. *Panopticon: Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 37(1), 25-48.
- Terrio, S.J. (2008). New Barbarians at the Gates of Paris? Prosecuting Undocumented Minor in the Juvenile Court – The Problem of the ‘Petits Roumains’. *Anthropological Quarterly* 81, 873-901.
- Thorsen, D. (2007). *‘If Only I Get Enough Money for a Bicycle!’ A Study of Childhoods, Migration and Adolescent Aspirations Against a Backdrop of Exploitation and Trafficking in Burkina Faso*. Working Paper. Brighton: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Tielbaard, N., Van Meeteren, M., Commandeur, X. (2016) Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel, *Tijdschrift voor Criminologie* 58(2), 36-53.
- UN (2000) *‘Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime’*. United Nations. Verkregen van:



- http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traf_eng.pdf.
- Van den Borne, A. & Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland.
- Van der Leun, J. P., & Vervoorn, L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland*. Den Haag: Boom.
- Van der Meij, P. P. I., & van der Leun, J. P. (2010). Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel. In: Schoep, G. K.,
- Van Baren, A. (2015). *Ketenaanpak moet kinderoitbuiting terugdringen*, CCV-secondant magazine. Bron: <http://www.ccv-secondant.nl/magazine/secondant-1-maart-2015/ketenaanpak-moet-kinderoitbuiting-terugdringen/>
- Van Gestel, B. & M. Verhoeven (2011). Obstakels voor samenwerking. Bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel, *Justitiële Verkenningen*, 37 (2): 23-39 Publicatie n.a.v. WODC-evaluatie van de programmatische aanpak.
- Van Gestel, B. & M. Verhoeven (2014) Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. Over samenwerking tussen overheidsinstanties bij de aanpak van mensenhandel. *Tijdschrift voor Criminologie* (56) 1: 24-41
- Van Wichelen, S. (2015). Scales of Grievability: On Moving Children and the Geopolitics of Precariousness. *Social & Cultural Geography*, 16(5), 552-566.
- Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M., Harreveld, C. & Jansma, A. (2011) *Loverboys en hun slachtoffers. Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Vidra, Z., Baracsi, K., Katona, N., & Sebhelvi, V. (2015). *Child Trafficking in Hungary: Sexual Exploitation, Forced Begging and Pickpocketing*. Verkregen via: <http://real.mtak.hu/27558/1/cps-book-child-trafficking-in-hungary-2015.pdf>
- Visser, R. A., Gemerden, E. V., More, P. A., & De Roon, R. C. J. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden University Press, p. 39-42
- Warria, A., Nel, H., & Triegaardt, J. (2014). Identification and Initial Care Process of Child Victims of Transnational Trafficking: A Social Work Perspective. *Social Work*, 50(4), 529-549.
- Warria, A., Nel, H., & Triegaardt, J. (2015). Challenges in Identification of Child Victims of Transnational Trafficking. *Practice*, 27(5), 315-333.
- West, A., & Loeffler, D. N. (2015). Understanding Victim Resistance: An Exploratory Study of the Experiences of Service Providers Working with Victims of Child Trafficking. *Journal of Applied Research on Children: Informing Policy for Children at Risk*, 6(1), 1-25.
- Whitehead, A. & Hashim, I. (2005). 'Children and Migration'. *Background paper for DFID Migration Team*. Niet gepubliceerd.
- Witte, de, I. & Pehlivan, M. T. (2014) Vulnerability of Bulgarian and Romanian Children to Trafficking in The Netherlands and in Brussels, Mario Project, Budapest. The Netherlands: Defence for Children/ECPAT.
- WODC (13 oktober 2015). *Startnotitie. Integrale aanpak handel in en criminele uitbuiting van kinderen in Nederland*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Yang, T. M., & Maxwell, T. A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), p. 169.
- Young, J. (2007). *The Vertigo of Late Modernity*. London: Sage Publications.



Bijlage 1: Juridisch kader kinderhandel

Kinderhandel is in het ‘Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children’, behorend bij de ‘Convention Against Transnational Organized Crime’ van de Verenigde Naties (ook wel: ‘Palermo Protocol’) als volgt gedefinieerd:

- (a) *‘Trafficking in persons’ shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;*
- (b) *The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;*
- (c) *The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered ‘trafficking in persons’ even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;*
- (d) *‘Child’ shall mean any person under eighteen years of age.*

Naast het Palermo Protocol wordt kinderhandel in andere conventies en verdragen nader juridisch gedefinieerd. De belangrijkste zijn (Kaandorp & Blaak 2013: 15):

- Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Europees Mensenhanderverdrag, 2005);
- Het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (Verdrag van Lanzarote, 2007);
- Het Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (ILO-Verdrag 182, 1999);
- Het Verdrag ter bescherming van huishoudelijke werkers (ILO-Verdrag 189, 2011);
- Het VN Kinderrechtenverdrag (‘Convention on the Rights of the Child’, 1989), in het bijzonder het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (2000) en het Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten (2000).

Deze verschillende verdragen gaan nader in op verschillende *vormen* van kinderhandel, zoals *seksuele uitbuiting* (Verdrag van Lanzarote en het Facultatief Protocol verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie van het VN Kinderrechtenverdrag), *arbeidsuitbuiting* (ILO-Verdrag 182 en 189), of *uitbuiting van de diensten van kinderen en/of slavernij(achtige) praktijken* (ILO-Verdrag 182 en 189 en het Facultatief Protocol betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten van het VN Kinderrechtenverdrag). Nederland heeft al deze verdragen, met uitzondering van ILO-Verdrag 189, geratificeerd.

Daarnaast geldt een aantal EU richtlijnen met betrekking tot kinderhandel dat door Nederland moet worden omgezet in nationale wetgeving en beleid, zoals bijvoorbeeld de Richtlijn mensenhandel 2011/36/EU. In tegenstelling tot het Palermo Protocol gaat deze Richtlijn ook uitgebreid in op de *bescherming* van slachtoffers van mensenhandel. Zo voorziet zij (in artikel 8) bijvoorbeeld in het niet vervolgen of bestraffen van slachtoffers van mensenhandel indien zij,



voortvloeiend uit de omstandigheid van mensenhandel, een strafbaar feit hebben begaan. Verder dienen lidstaten te zorgen voor bijstand en ondersteuning van het slachtoffer vóór, tijdens en ná de strafrechtsprocedure (in artikel 11) en bescherming (eventueel in een getuigenbeschermingsprogramma). De bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel is in de Richtlijn apart geregeld in de artikelen 13 tot en met 16.¹⁰⁷

Op Europees niveau zijn voor kinderhandel verder de volgende richtlijnen van belang: de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie 2011/92/EU; de Richtlijn verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel 2004/81/EG; de Opvangrichtlijn 2003/9/EG en de Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG. Zie voor het overzicht en een verdere uitwerking hiervan: Kaandorp en Blaak (2013).

¹⁰⁷ Zie: Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:NL:PDF>, geraadpleegd op 08/01/2016.



Bijlage 2: Toelichting systematic literature review

Toelichting op de keuze van de literatuur voor dit onderzoek

In dit onderzoek is een *systematic literature review* uitgevoerd, ofwel een literatuuronderzoek waarbij via een vaste en duidelijk beschreven systematiek gekomen is tot een lijst van bestudeerde artikelen/ boeken etc. die kunnen beschouwd worden als een compleet overzicht van huidige literatuur op het gebied van de onderzoeksvraag, geoperationaliseerd in de zoektermen. Hier lichten we toe hoe we gekomen zijn tot de ruim 50 bestudeerde artikelen/boeken (fase 1 in dit onderzoek, zie paragraaf 1.3.1).

Er zijn overwegend twee zoekmachines gebruikt: *Scopus* en *Google Scholar*. Een aanvullende zoektocht in zoekmachine Picarta leverde weinig nieuwe treffers op.

Er is gezocht op artikelen, boeken, reviews en dergelijke gepubliceerd in de jaren **2010 tot en met 2016** die zich richten op kinderhandel/ mensenhandel **binnen Europa**. Er werd gezocht op basis van verschillende zoektermen. We gebruikten enkele zeer algemene zoektermen (zoals ‘child trafficking’) en andere meer specifieke zoektermen, teneinde ook specifieke vormen van kinderhandel in de literatuur in beeld te krijgen (zoals ‘child trafficking and begging’). Binnen Scopus kan gekozen worden voor het zoeken binnen bepaalde categorieën/ disciplines: hier hebben we ons beperkt tot treffers binnen de categorieën ‘health care’ en ‘social sciences’. In tabel 1 is te zien welke zoektermen zijn ingevoerd. Aangezien *Scopus* een Engelstalige zoekmachine is, zijn de Nederlandse zoektermen enkel in *Google Scholar* ingevoerd.

Bij de gebruikte zoektermen (met name de meer algemene, zoals ‘child trafficking’) golden vaak een groot aantal ‘hits’ of resultaten. Om tot een selectie daarvan te komen, zijn de volgende aanvullende stappen gezet:

1. Op basis van het snel scannen van de **titels** vielen artikelen af die geen directe link met kinderhandel hadden, onvoldoende ingingen op de vragen binnen dit onderzoek (aard en omvang, definities, kenmerken fenomeen en kenmerken daders/slachtoffers, maatschappelijke achtergronden, aanpak en hulpverlening), te specifiek (bijv. medisch) of juist te algemeen waren¹⁰⁸.
2. Na de ‘titelscan’ werd van de geschikt lijkende artikelen het **abstract** gelezen; dit gebeurde voor in totaal ruim 300 artikelen. Op basis van de abstracts bepaalden we of:
 - a. kinderhandel het **hoofdonderwerp** was van het artikel, of dat het als bijzaak in het artikel werd behandeld; in het laatste geval is het artikel niet opgenomen in de selectie;
 - b. het artikel **relevant is voor dit onderzoek** – en dus gaat over: aard en omvang, definities, kenmerken van het fenomeen en kenmerken van daders/slachtoffers, maatschappelijke achtergronden, aanpak van kinderhandel en/of hulpverlening in het geval van handel in minderjarigen voor uitbuiting in de criminaliteit.

¹⁰⁸ Een voorbeeld van een ons inziens ongeschikt (want hier: te specifiek) artikel is ‘Persistence of DNA from laundered semen stains: Implications for child sex trafficking cases’ (Brayley-Morris et al 2015).



Om zowel de zoekresultaten als de literatuurstudie zelf ‘behapbaar’ te houden is er bij de **specifiekere zoekresultaten** (dus: ‘child trafficking and...’ waarna een specifieke vorm van kinderhandel, dan wel een verfijning van het onderwerp, zoals ‘and definition’ volgt) slechts naar de **eerste twintig** resultaten gekeken; de resultaten waren geordend naar ‘relevance’ (NB. Scopus sorteert op relevantie en doet dat door te kijken naar het aantal citaties: hoe vaak een onderzoek door andere onderzoekers is gebruikt.)

De op deze manier geselecteerde artikelen zijn verder **aangevuld met titels die bij het onderzoeksteam op grond van haar expertise bekend zijn en ons inziens niet mochten ontbreken**. Het ging dan bijvoorbeeld om zogenaamde ‘klassiekers’ of werken van ‘leading scholars’ (bijvoorbeeld: O’Connell Davidson) die in de zoekresultaten ontbraken omdat zij bijvoorbeeld van vóór 2010 waren, of om welke reden dan ook niet door de zoekmachines waren gerecupereerd.

Door de Engelstalige bias in de (Noord-Europese & Amerikaanse) academische wereld levert ‘standaard’ zoeken in zoekmachines als Scopus voornamelijk Engelstalige artikelen op, die vaak ook gaan over het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten. Gebruikmaking van bijvoorbeeld Franse of Duitse zoektemen (‘trafic et traite’, ‘Ausbeutung’ enzovoort) levert in Scopus geen soelaas (geen treffers in die taal of studies uit die landen). Om bias te voorkomen, hebben wij daarom aanvullend:

- a) via andere zoekmachines zoals Google Scholar of nationale (bijvoorbeeld Franse) zoekmachines en met ruimere zoekmarges (bijvoorbeeld: van 2005–2016 gezocht in plaats van 2010–2016) enkele goed bruikbare **artikelen in het Duits en Frans toegevoegd** (dit kunnen proefschriften zijn; master theses hebben wij niet toegevoegd)¹⁰⁹
- b) **rapporten van NGO’s toegevoegd die niet in de academische databases te vinden zijn**, via eigen expertise/ netwerken én die van de begeleidingscommissie. Toegevoegd zijn: Terrio 2008 (Frankrijk); Mai 2011 (Frankrijk); Lavaud-Legendre & Peyroux 2014 (Frankrijk); Van der Meij & Van der Leun 2010 (Nederland); Sollie et al 2013 (Nederland).

Zoektermen
kinderhandel Nederland
handel in minderjarigen
uitbuiting minderjarigen
child trafficking
child trafficking and definition
child trafficking and child welfare
child trafficking and begging
child trafficking and pickpocketing
child trafficking and criminal activities
child trafficking and exploitation
child trafficking and unaccompanied minors
exploitation and unaccompanied minors
child trafficking and social work
child trafficking and child slavery

Figuur 2: Overzicht gebruikte zoektermen

¹⁰⁹ Treffers in andere talen (bijvoorbeeld Italiaans of Spaans) hebben wij niet toegevoegd om praktische redenen: wij beheersen deze talen onvoldoende. Bovendien publiceren deze landen vaak (ook) in grote Franstalige tijdschriften.



Bijlage 3: Beschrijving cases

CASUS 1: WINKELDIEFSTAL DOOR MOEDER EN DOCHTER

In december 2014 houdt de politie moeder Petra aan in de plaatselijke supermarkt, omdat zij een deel van haar boodschappen niet heeft afgerekend. Bij de aanhouding zijn twee van haar kinderen aanwezig: Samantha van 8 jaar en Anna van 13 jaar. Verder is een buurmeisje aanwezig: Demi van 11 jaar. Petra zit in een rolstoel. Zij heeft de boodschappen in haar mandje afgerekend, maar niet de boodschappen in de tas die aan haar rolstoel hangt. Desgevraagd geeft dochter Anna aan dat de niet afgerekende spullen, waaronder koffie, broodjes en gourmet schotels, in een andere supermarkt zijn gekocht. In de tas zitten ook spullen van de Hema; bij navraag blijken deze ook gestolen te zijn. Eerder dat jaar waarschuwden medewerkers van diezelfde supermarkt de moeder met haar kinderen al, als ze zich verdacht gedragen. De medewerkers spraken toen de kinderen aan. Moeder Petra deed destijds net alsof ze niet bij de kinderen hoorde, zo verklaart een betrokken winkelmedewerker.

Bij de aanhouding in december 2014 ontkent Petra eerst dat ze iets weet van de boodschappen in de tas aan haar rolstoel. Later – in het politieverhoor – bekent ze dat ze wel wist dat de kinderen boodschappen in de tas stopten, maar dat ze die boodschappen vervolgens vergeten was bij het afrekenen. Ze zegt dat ze Anna – die de boodschappen in haar tas stopte – maande te stoppen. Anna zou volgens Petra gereageerd hebben met de opmerking dat ‘het zielig is dat ze zo weinig centjes hebben’. Als de politie Anna enkele weken later verhoort, verklaart zij dat ze de boodschappen zelfstandig in de tas deed. Anna krijgt een taakstraf bij Bureau Halt; moeder krijgt een taakstraf.

In januari 2015 verklaart een buurvrouw van Petra (de moeder van het buurmeisje Demi dat in december bij de aanhouding aanwezig was) bij de politie dat haar dochter Demi door Petra meerdere keren is aangezet tot stelen, al kan ze dit niet hard maken. Over de laatste keer heeft Demi haar moeder verteld dat Petra in haar oor fluisterde wat ze moest stelen. Dit was rond sinterklaastijd. Demi zou allerlei speelgoed en lekkers hebben moeten stelen.

Het gezin van moeder Petra bestaat uit acht kinderen van twee vaders. Uit het Raadsdossier blijkt dat het gaat om een multiprobleemgezin: er is sprake van psychische problematiek bij de moeder, schulden, diefstallen (naast bovengenoemde ook door stiefvader en kinderen), achterstallig onderhoud in huis en zorgen over de sociale en cognitieve ontwikkeling van meerdere kinderen. Sinds 2007 is het gezin bij de (gedwongen) hulpverlening in beeld. Dochter Anna heeft op veel verschillende plekken – afwisselend bij vader en moeder – gewoond. De zorgelijke situatie heeft tussen 2007 en 2016 geleid tot drie aanvragen voor een OTS (waarvan één is toegekend, één is afgewezen en één aanvraag nu loopt) en vier onderzoeken door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (huidige naam: Veilig Thuis). Het gezin heeft momenteel met meerdere hulpverleningsinstanties te maken, zowel vrijwillig als via ‘drang’¹¹⁰.

Over Anna ontstaat een beeld van een ‘terughoudend’ meisje dat eerst – in 2007 – wat minder in beeld is, omdat er meer zorgen zijn over de andere kinderen. In 2011 wordt Anna getypeerd als

¹¹⁰ Tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening in; bij niet meewerken kan dergelijke hulpverlening alsnog worden omgezet naar een gedwongen kader.



‘opstandig’, ‘minder vrolijk’, met ‘loyaliteitsproblemen naar beide ouders’. In 2016 noteert een raadsonderzoeker dat de ‘kinderen op straat [worden] gezien, waar ze bedelen om eten en luiers’. Bij Anna is in 2016 sprake van hoog schoolverzuim, weinig aansluiting bij klasgenootjes en slechte cijfers.

CASUS 2: WONINGINBRAAK DOOR TWEE MEISJES

Twee Frans sprekende Roma-meisjes (Marina van 16 jaar en Leila van 17 jaar) worden op heterdaad aangehouden bij een diefstal van juwelen uit een woning. Er zijn sterke aanwijzingen dat ze ook betrokken waren bij een andere woninginbraak enkele dagen ervoor. Tijdens de politieverhoren bekent Marina (die vier maanden zwanger is) de feiten vrijwel onmiddellijk, maar beroept Leila zich op haar zwijgrecht. Beiden zwijgen over hun verblijfplaats; er is onduidelijkheid over hun precieze identiteit. Marina heeft een blauw oog. De politieverhoren – met behulp van een telefonische tolk – richten zich op het verzamelen van bewijs voor de woninginbraak door de meisjes. De betrokken politieagenten hebben niet de mogelijkheid van uitbuiting op hun netvlies. Bij de aanhouding van de meisjes vult een politieagent de zogenaamde Preselect Recidive vragenlijst van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) in, om de kans op recidive te bepalen. Die vragenlijst leidt voor beide meisjes tot een lage score (c.q. lage kans op recidive). Beiden worden op de dag van de aanhouding in verzekering gesteld, waarna de Raad voor de Kinderbescherming wordt betrokken.

Een raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming voert gesprekken met beide meisjes, hun ‘tante’¹¹¹ en hun ‘moeder’, die in Frankrijk verblijft. Die ‘moeder’ kan (of wil) de meisjes echter niet komen ophalen, maar kan wel iemand anders sturen (haar ‘zus’). De raadsonderzoeker gaat niet in op dat verzoek, omdat niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze vrouw ook echt de moeder is. De raadsonderzoeker krijgt het vermoeden dat de meisjes de delicten niet vrijwillig hebben gepleegd, maar onder druk van een ‘crimineel netwerk’. Desgevraagd vertelt de voogd dat ze het gebrek aan betrokkenheid van de ‘ouders’ bij de meisjes opvallend vond. Wanneer de voogd hen opbelde, vroegen zij vooral wanneer de meiden konden terugkeren, niet hoe het met hen ging en of zij als ouders bepaalde zaken moesten doen om te zorgen voor een versnelde terugkeer. Dit bevestigde voor de voogd de vermoedens van uitbuiting die zij van de raadsonderzoeker gehoord had. Ondanks deze vermoedens, besluit AVIM om enkel onderzoek te doen naar de identiteit van de meisjes en niet (ook) naar eventuele uitbuiting. De Dienst Terugkeer en Vertrek geeft op een later moment aan dat er geen indicaties voor mensenhandel zijn.

Omwille van het gezagsvacuüm worden Marina en Leila – op advies van de raadsonderzoeker – via een spoedprocedure onder voogdij geplaatst bij een voogdijinstelling. Na enkele dagen in de cel, worden de meisjes in een gesloten instelling geplaatst, elk op een andere locatie. Het behandelplan heeft als centraal doel de terugkeer van Marina en Leila naar hun ‘familie’ in Frankrijk, waar het gezin de nodige hulp en ondersteuning moet krijgen. Verschillende instanties (politie, Dienst Terugkeer en Vertrek, Centrale Autoriteit, Franse Ambassade, Frans consulaat, Franse Jeugdbescherming) worden ingeschakeld, omdat er twijfel is over hun identiteit en opvoedingssituatie in Frankrijk. Uit onderzoek blijkt dat Marina in een ander Europees land bekend staat onder meerdere aliaten. Nog voordat opheldering kan worden geboden, lopen

¹¹¹ Tante wordt hier tussen aanhalingstekens geplaatst omdat de familieband niet met zekerheid kon worden vastgesteld. We geven in ook andere personen bij wie de familieband nog steeds onzeker is op dezelfde manier weer, zoals bijvoorbeeld de ‘moeder’ in deze casus.



beide meisjes weg uit de instelling. Bij de zwangere Marina mislukt de eerste ontsnappingspoging, waarbij zij zichzelf verwondt. Een maand later lukt het haar echter wel om te ontsnappen, tijdens een korte uitstap met begeleider buiten de instelling. Ondanks een uitgebreide zoekactie van de politie, wordt Marina niet gevonden. De ‘moeder’ laat via de Franse ambassade weten dat Marina en Leila terug ‘thuis’ zijn.

CASUS 3: WONINGINBRAAK DOOR TWEE NEEFJES EN HUN ‘OOM’

Bij thuiskomst ontdekt de eigenaar van een woning in X dat er is ingebroken. Hij belt direct de politie. Even daarvóór is een melding bij de politie binnen gekomen van een verdachte witte auto met daarin drie personen. Het gaat om ‘een witte auto van Bulgaarse afkomst’. Agenten zien de auto later rijden, met daarin slechts één man. Als de man staande wordt gehouden, verklaart hij op weg te zijn naar het asielzoekerscentrum, waar bij een vriend wil bezoeken. In de auto vinden agenten ‘inbrekersgereedschap’. De politie verhoort de bestuurder van de auto op het politiebureau. Na confrontatie met bewijslast bekent de man (Boris genaamd) dat de jongens bij hem in de auto hebben gezeten voor een lift, maar houdt hij vol dat hij ze verder niet kent.

Verderop in X spreekt een passant twee agenten op straat aan. De passant meldt dat zich twee verdachte personen ophouden in een steegje. Na achtervolging houden de agenten twee jongens aan: Krisztián (die zegt 12 jaar oud te zijn) en Milan (die zegt 14 jaar oud te zijn). Eén van de jongens gooit tijdens de achtervolging een stoffen handschoen vol sieraden weg. De twee Frans sprekende jongens kunnen zich niet identificeren. Krisztián en Milan zeggen dat ze neefjes zijn en dat ze in België bij hun oma te wonen. Ze verklaren dat ze momenteel verblijven bij hun tante elders in Nederland, voor een vakantie. Terwijl Krisztián verklaart door de zoon van die tante in X te zijn afgezet, zegt Milan dat ze met de bus naar X zijn gekomen. Ze bekennen de woninginbraak, die nodig zou zijn om de terugreis naar tante te betalen. Beide jongens kennen echter niet het adres van hun tante. Bij het tonen van foto’s van Boris (de man in de witte auto), ontkent de Krisztián dat hij hem kent, ook als de politie hem met bewijsmateriaal confronteert. Milan wil niets meer zeggen als hij foto’s van Boris getoond krijgt. Beiden blijven volhouden de man niet te kennen. De jongens hebben geen antecedenten in Nederland, wel in België.

In de rechtbank krijgt Krisztián vier weken jeugddetentie opgelegd; Milan krijgt zes weken (waarvan twee weken voorwaardelijk). Het voorlopige gezag over de jongen is in handen van een voogdijinstelling, vanwege een ‘gezagsvacuüm’: het is onduidelijk wie precies het gezag over hen heeft. Na hun detentie moeten de jongens terug naar familie. Bovendien stelt de Raad voor de Kinderbescherming zich ten doel dat de Raad voor de Kinderbescherming in België/Frankrijk deze jongens in beeld krijgt. Na afloop van de straf haalt ‘oma’ de jongens op uit detentie.

Door voldoende bewijsmateriaal (waaronder vingerafdrukken) kan Boris gelinkt worden aan beide jongens. Boris krijgt later dat jaar twaalf maanden onvoorwaardelijke celstraf voor diefstal en mensenhandel met minderjarigen

CASUS 4: DRUGSSMOKKEL DOOR TIENERMEISJE

Op Schiphol houdt de KMar, in het licht van een verscherpte drugscontrole, Babette aan (13 jaar). Bij het fouilleren van het meisje ontdekt de douaneambtenaar een verdikking bij de onderbuik. Wanneer zij Babette hiernaar vraagt, bekent het meisje dat ze daar ‘iets heeft zitten’. Ze verwijderd desgevraagd, zichtbaar aangedaan, een bol cocaïne uit haar lichaam. Hierop wordt het ‘Schipholprotocol’ in werking gezet. Sinds 2003 stelt dit protocol een team van de KMar, de Raad voor de Kinderbescherming en Nidos (belast met de voogdij over vluchtelingenkinderen)



in staat om te interveniëren wanneer er zorg is over minderjarigen die op Schiphol aankomen. Er wordt een raadsonderzoek gestart, voorlopige voogdij aangevraagd (en toegekend) en Nidos regelt tijdelijke opvang.

Uit de verhoren en het raadsonderzoek blijkt dat Babette de Nederlandse nationaliteit heeft en uit een oorspronkelijk welgesteld gezin komt. Zij is gewend aan een relatief hoge levensstandaard. Nu door omstandigheden het gezin 'een stapje terug' moet doen, denkt Babette dat zij het financieel moeilijk hebben. Dat valt volgens haar moeder wel mee. Een jongen in een club vertelt haar dat zij met de smokkel van zo'n bol 2.000 euro kan verdienen en ze besluit dit te doen – 'om haar moeder te helpen'. Ze reist naar Nederland om daar (in moeders relaas) bij familie en (in haar relaas) bij haar negen jaar oudere vriend te verblijven voor de feestdagen. Hoewel Babette volhoudt dat zij uit eigen beweging en zonder dwang of beïnvloeding de bol heeft gesmokkeld, spreken de Raad voor de Kinderbescherming en Nidos hierover twijfel uit. Het meisje lijkt emotioneel afhankelijk te zijn van haar vriend en is '24 uur per dag' met hem in contact via social media. Ook de moeizame relatie met haar moeder maakt dat er zorg is omtrent haar ontwikkeling en welzijn.

Hoewel de Raadsonderzoeker vertelt dat zij in deze zaak een loverboy-achtige relatie met de oudere vriend mogelijk acht, kan zij niet zoveel met dit vermoeden. Als de raadsonderzoeker deze zorg deelt met de KMar-leden van het Schipholteam, geven deze aan onvoldoende aanknopingspunten te hebben om de vriend aan te houden en de vermoedens van mensenhandel te staven. Het Openbaar Ministerie ziet geen duidelijke aanwijzingen om de drugssmokkelzaak te vervolgen, gezien de geringe hoeveelheid cocaïne en omdat Babette zelf al door het gebeurde getroffen werd. Er volgt een sepot. De voorlopige voogdij wordt beëindigd, omdat moeder (die het gezag heeft) haar dochter is komen ophalen in Nederland. Babette en haar moeder gaan terug naar het land van herkomst. De Raad en Nidos schakelen een verantwoordelijke organisatie aldaar in en dragen de zaak aan hen over, met aanwijzingen wat er volgens hen moet gebeuren. Het contact met deze buitenlandse zorginstelling verloopt goed.

De vriend van Babette komt later bij de KMar in beeld voor overtreding van de opiumwet, aanranding van een minderjarige én mensenhandel – nadat hij zich zelf bij de KMar heeft gemeld.

CASUS 5: UITBUITING KINDEREN TIJDENS AFWEZIGHEID MOEDER

Een in Nederland woonachtig Roma-gezin, bestaande uit moeder Maria en haar elf kinderen, is al jarenlang bij verschillende instanties bekend. Het gezin heeft op verschillende plekken in Nederland gewoond. De vader woont niet bij het gezin, maar biedt op onregelmatige basis financiële ondersteuning. De relatie tussen Maria en de vader is ernstig verstoord; er is een verleden van huiselijk geweld. Verschillende kinderen hebben onder toezicht gestaan van een voogd, of staan dat nu nog. Op dit moment wonen er nog vijf kinderen thuis in de leeftijden van 12 tot 21 jaar. Het pasgeboren kindje van (thuiswonende) dochter Christina woont ook bij het gezin. Moeder Maria is bij de politie bekend: zij zat verschillende keren vast in Nederland en elders voor het plegen van woninginbraken en witwaspraktijken. In 2016 komt zij weer met de politie in aanraking wegens het plegen van winkeldiefstallen. Ze steelt levensmiddelen omdat zij geen geld zegt te hebben om haar gezin te onderhouden. Ze heeft nog een flink bedrag aan verkeersboetes uitstaan. Er is door de gezinsvoogd een uitkering voor haar aangevraagd, maar die is nog niet rond.



Maria voedt de kinderen op met duidelijke regels; het lijkt erop alsof ze koste wat kost wil voorkómen dat haar kinderen ook met politie in aanraking komen. De kinderen zijn beleefd en vriendelijk. Toch is er zorg, met name op de verschillende momenten dat Maria in detentie zit. Familieleden nemen dan haar kinderen onder hun hoede. Op die momenten lijken de kinderen kwetsbaar voor uitbuiting in het criminele circuit. Zo werd zoon Kevin door een ‘oom’ meegenomen om hennep te knippen toen zijn moeder in detentie zat. Kevin wist te ontsnappen toen de politie hen op heterdaad dreigde te betrappen, waardoor zijn uitbuiting nooit onderwerp van ingrijpen is geweest. Zoon Demian heeft, eveneens toen Maria in detentie zat, iets gestolen uit de Mediamarkt; volgens Maria pleegde hij dit delict onder invloed van een ‘oom’. Dochter Christina raakte tijdens Maria’s laatste afwezigheid zwanger van haar vriend en woonde een tijdje bij haar ‘schoonfamilie’. De vriend behoort tot een familie die bij de politie zeer goed bekend is. Maria is tegen op deze relatie want de normen en waarden van deze familie sluiten niet aan op de hare. De schoonfamilie behandelde Christina slecht, ‘als een slaaf’, zegt Maria, en zetten Christina ertoe aan spullen uit de supermarkt te stelen. Zij is hiervoor nooit opgepakt. In één van de gesprekken in het kader van de hulpverlening aan Christina en haar kindje is deze episode van mogelijke uitbuiting ter sprake gekomen, maar aangezien de hulpverleningsinspanningen zich concentreren op het garanderen van een veilige situatie voor het kindje van Christina, buigt men zich verder niet over de mogelijke uitbuiting van Christina.



Bijlage 4: Deelnemers expertmeeting en expertinterviews

DEELNEMERS EXPERTMEETING:

- **Tim Hoffer**
Politie, AVIM Amsterdam
- **Bart Nitrauw**
Leger des Heils
- **Greetje Kamphorst**
Raad voor de Kinderbescherming, adviseur Beleid
- **Bianca Poldervaart**
Raad voor de Kinderbescherming, teamleider Amsterdam
- **Henri van Smirren**
Immigratie en Naturalisatiedienst
- **Iara de Witte**
Defence for Children

INTERVIEWS MET EXPERTS:

- **Han Bartels**
Rechter
- **Marijke Bosma**
Ministerie van VenJ
- **Pieter van der Born**
Nidos
- **Walter Hilhorst**
Politie
- **Hugo van Meeuwen**
Leger des Heils
- **Gerrit van Roekel**
Bureau Balans
- **Rianne Verwijs**
LIEC



Bijlage 5: Respondenten gemeenten

GEMEENTE AMSTERDAM

- Gemeente Amsterdam
- Nidos
- OM, Parket Amsterdam
- Politie, 13Oceans
- Politie, AVIM
- Politie, Zakkenrollersteam Amsterdam
- Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam (vier respondenten)

GEMEENTE EDE

- Gemeente Ede
- Jeugdbescherming Gelderland
- Openbaar Ministerie Midden-Nederland
- Politie Oost Nederland, Gelderland Midden, West Veluwe Vallei
- Raad voor de Kinderbescherming
- Sociaal Team Veldhuizen Kernhem
- William Schrikker Groep

GEMEENTE ENSCHEDE

- Gemeente Enschede
- Leger des Heils (drie respondenten, twee interviews)
- Raad voor de Kinderbescherming Overijssel
- Wijkagent
- Wijkteam Oost Buiten

GEMEENTE ROTTERDAM

- Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid
- Gemeente Rotterdam, EU-voorlichting (twee respondenten)
- Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
- Leerplicht Rotterdam (twee respondenten)
- Politie, basisteam district Zuid
- Politie, Mensenhandel Eenheid Rotterdam
- Raad voor de Kinderbescherming (drie respondenten)
- Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond
- Wijkteam Oud-Charlois & Wielewaal



Bijlage 6: Respondenten cases

CASUS 1: WINKELDIEFSTAL DOOR MOEDER EN DOCHTER

- Verbalisant politie
- Wijkagent van het gezin
- Officier van justitie
- Gerechtssecretaris
- Twee raadsonderzoekers van de Raad voor de Kinderbescherming

CASUS 2: WONINGINBRAAK DOOR TWEE MEISJES

- Behandelcoördinator van één van de meisjes
- Voogd
- Medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming
- Juridisch expert, Leger des Heils

CASUS 3: WONINGINBRAAK DOOR TWEE NEEFJES EN HUN 'OOM'

- Zaaksrechercheur AVIM
- Officier van justitie
- Voogd
- Raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming

CASUS 4: DRUGSSMOKKEL DOOR TIENERMEISJE

- Rechercheur Drugsbestrijding KMar
- Rechercheur Jeugd en Zeden KMar (diverse e-mailcontacten)
- Raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming

CASUS 5: UITBUITING KINDEREN TIJDENS AFWEZIGHEID MOEDER

- Moeder uit de casus
- Dochter uit de casus
- Twee voogden gezin
- Gezinscoaches
- Werkbegeleider
- Gemeenteambtenaar



Bijlage 7: Deelnemers focusgroepen validatie

FOCUSGROEP PROEFTUINENOVERLEG

(dd. 27 mei 2016)

- **Andre Zwezerijnen**
Nationale Politie
- **Annemieke de Kousemaeker**
Gemeente Tilburg
- **Harm Warris**
Gemeente Den Bosch
- **Hugo van Meeuwen**
Leger des Heils
- **Jeroen Vermeer**
Gemeente Gilze en Rijen
- **Leo Broekhuis**
Gemeente Lelystad
- **Marieke Verhagen**
Ministerie van VenJ
- **Marijke Bosma**
Ministerie van VenJ
- **Marjo Volman**
Gemeente Nieuwegein
- **Meike Lommers**
Gemeente Tilburg
- **Mirjam Rijnsburger**
Gemeente Ede
- **Peter Wilde**
Gemeente Enschede
- **Sevgi Mizrak**
Gemeente Capelle aan den IJssel

FOCUSGROEP PROFESSIONALS

(dd. 13 juni 2016)

- **Ed Huijbers**
Leerplicht, Gemeente Veldhoven
- **Fred Hoekstra**
Spoedteam Raad voor de Kinderbescherming Haaglanden
- **Irene Augusteijn**
Beleidsmedewerker, Expertiseknooppunt JGZ, Openbaar Ministerie



- **Janet ten Hoop**
Plv. Hoofdofficier van justitie Openbaar Ministerie
- **Lianne van de Wal**
Spoedteam Raad voor de Kinderbescherming Haaglanden
- **Manja Kaptein**
Leerplicht, Gemeente Capelle aan den IJssel
- **Mattie van der Molen**
Gedragwetenschapper Raad voor de Kinderbescherming Midden Nederland
- **Miriam Brouwers**
Crisis Interventie Team, Bureau Jeugdzorg Haaglanden
- **Myréne van der Pluijm**
Gedragwetenschapper, Samen Veilig
- **Rosa Warmerdam**
Beleidsadviseur CoMensha
- **Sandy den Haan**
Stadsmarinier, Capelle aan den IJssel

Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland

Onderzoek naar de signalering, aanpak en samenwerking door professionals

Dit onderzoeksrapport gaat over uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Het rapport beschrijft het fenomeen en gaat in op de praktijk van professionals in de zorg- en veiligheidsketen, die met de problematiek te maken krijgen. Op basis van casusstudies en onderzoek in gemeenten laat het rapport zien in hoeverre professionals uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit signaleren, of zij voldoende toegerust zijn om het probleem aan te pakken en wat zij er in de praktijk aan doen. Verder gaat het rapport in op de samenwerking tussen betrokken professionals.

Aline Bos MSc

Dr. Kim Loyens

Veronika Nagy MSc

Dr. Brenda Oude Breuil