



MENSENHANDELMONITOR

‘Samenwerken tegen
mensenhandel’

Editie 2025
Regio Rotterdam

Inhoudsopgave

1. Aanleiding.....	3
2. Aard en omvang.....	4
Landelijke cijfers	4
Regionale cijfers Expertisecentrum Seksualiteit Sekswork en Mensenhandel (ESSM)	5
Regionale cijfers Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)	9
Cijfers Regionaal Controleteam Mensenhandel (RCTM)	10
Cijfers Openbaar Ministerie Rotterdam (OM)	10
Cijfers Regionaal Informatie- en Experticeentrum Rotterdam (RIEC).....	11
3. Stand van zaken Regionaal Actieplan 2024 – 2026	12
4. Conclusie	15
5. Het vervolg, een doorkijk naar 2026	16
Bijlage: Ontwikkelingen 2025	17
Casus uit de praktijk van het ESSM.....	18

1. Aanleiding

Deze monitor geeft inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in de regio Rotterdam. Hoe groot is het probleem? Zijn er trends of verschuivingen in de problematiek te ontdekken? Het doel van de monitor is antwoord geven op deze vragen en bijdragen aan een effectieve aanpak. Daarnaast kan het als instrument gebruikt worden bij de verantwoording aan burgemeesters en gemeenteraden. De monitor is ontwikkeld binnen de regionale aanpak mensenhandel, die bestaat uit vijf opgaven:

1. Verbeteren zicht op aard en omvang van de verschillende vormen van mensenhandel;
2. Bevorderen regionale samenwerking: intensivering samenwerking gemeenten, onderwijs en zorg- en veiligheidsorganisaties;
3. Awareness, signaleren en melden;
4. Aanpakken van faciliteerders en mensenhandelaren;
5. Preventie & zorg voor het slachtoffer: het verbinden van zorg en veiligheid.

De monitor is een jaarlijks product van de VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam (VAR) en is opgezet in samenwerking met de politie-eenheid Rotterdam (AVIM), Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Rotterdam (RIEC), Humanitas Expertisecentrum Seksualiteit Sekswork en Mensenhandel (ESSM), Openbaar Ministerie (OM) en de gemeenten Rotterdam en Dordrecht. De cijfers die door bovenstaande partners zijn aangeleverd hebben betrekking op de 23 gemeenten die vallen binnen de regio Rotterdam.

Definitie Mensenhandel

Mensenhandel is het werven, vervoeren of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en/of misleiding en/of misbruik van een kwetsbare positie en met het doel die persoon uit te buiten. We onderscheiden vier vormen van mensenhandel¹:

- **Arbeidsuitbuiting:** Hierbij wordt een persoon gedwongen tot het verrichten van arbeid. Deze arbeid vindt plaats onder mensonterende omstandigheden, leidt tot (vrijheids-)beperkingen voor de werknemer en inkomsten moeten vaak worden afgestaan aan de werkgever. We spreken van arbeidsuitbuiting als een persoon uitgebuit wordt buiten de seksuele uitbuiting.
- **Seksuele uitbuiting:** Bij seksuele uitbuiting wordt een persoon gedwongen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander persoon, tegen (verschillende vormen van) betaling. Het is de meest voorkomende vorm in Nederland. Seksuele uitbuiting vindt ook online plaats.
- **Criminele uitbuiting:** Bij deze vorm wordt een persoon gedwongen tot het plegen van strafbare feiten. Daarbij moeten de inkomsten (deels) worden afgestaan aan de uitbuiters. Voorbeelden daarvan zijn o.a. het gedwongen uitvoeren van diefstallen, inbraken, overvallen of gedwongen drugsdelicten (drugshandel, -smokkel, -productie en hennep knippen).
- **Gedwongen orgaanverwijdering:** Bij gedwongen orgaanverwijdering moet iemand onder dwang zijn of haar orgaan of organen afstaan. Over deze vorm van mensenhandel in Nederland is nog niet veel bekend.

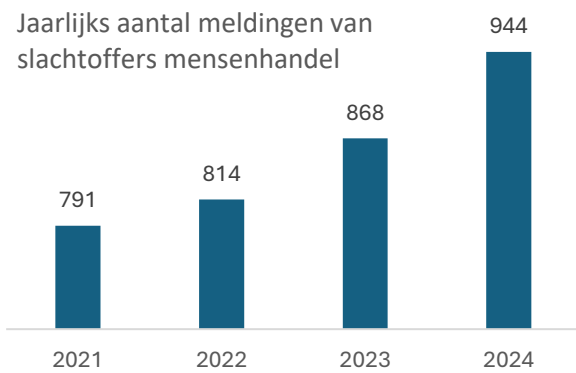
¹ Op 26 januari 2024 is er een voorlopig akkoord bereikt tussen de Europese Raad en het Europees Parlement om gedwongen huwelijken, illegale adoptie en draagmoederschap als uitbuitingsvormen op te nemen in de EU-richtlijn mensenhandel.

2. Aard en omvang

Landelijke cijfers

De Jaarcijfers 2024 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) » en het Fenomeenbeeld Mensenhandel 2024 van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) » schetsen samen een beeld van een toenemend en veranderend mensenhandelprobleem in Nederland.

De landelijke cijfers worden jaarlijks rond de Europese Dag tegen Mensenhandel op 18 oktober gepubliceerd. Momenteel zijn uitsluitend de cijfers over 2024 beschikbaar. In dat jaar zijn bij het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel (Comensha) 944 slachtoffers gemeld, een stijging van 76 ten opzichte van 2023. Deze toename wordt deels verklaard door verbeterde signalering. Tegelijkertijd benadrukken beide rapporten dat het zicht op de daadwerkelijke omvang van mensenhandel nog altijd beperkt is.

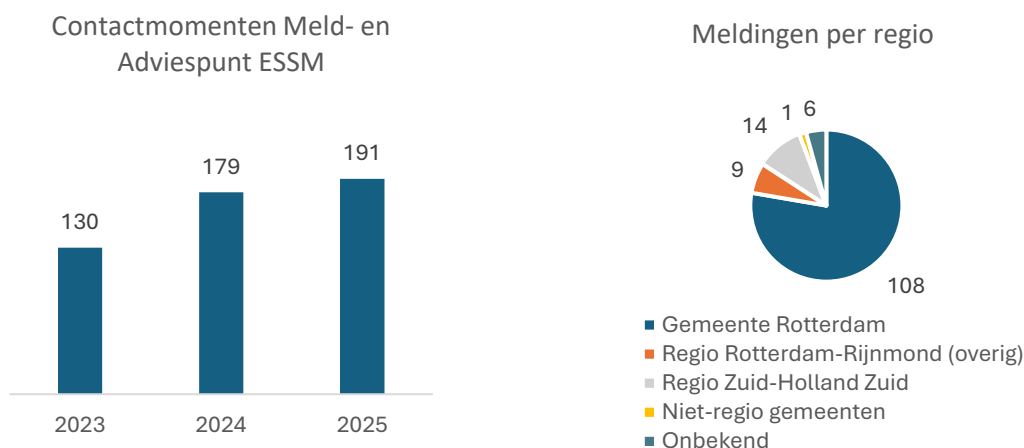


Eén van de meest opvallende trends is de sterke groei van criminele uitbuiting, zowel in de meldcijfers als in de opsporingspraktijk. Het aantal minderjarige slachtoffers nam toe met 52%. Jongeren worden steeds vaker via sociale media geronseld, waarbij slachtoffer- en ouderschap soms door elkaar lopen. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de flexibiliteit van dadernetwerken, variërend van individuen tot internationale groepen en hun toenemende inzet van digitale middelen. Daarnaast signaleren beide rapporten een verschuiving in locaties en herkomst van slachtoffers. Uitbuiting in hotels en vakantiehuizen nam met 70% toe, waarbij steeds vaker Latijns-Amerikaanse slachtoffers in beeld komen. Deze locaties fungeren zowel als verblijfplaats als uitbuitingsplek, wat zicht op slachtoffers verder verkleint. Ook bij internationale seksuele uitbuiting worden meer Latijns-Amerikaanse vrouwen getroffen.

Op het gebied van arbeidsuitbuiting zien de NRM en EMM toenemende kwetsbaarheid van arbeidsmigranten, met name Oekraïense ontheemden. Arbeidsuitbuiting concentreert zich in sectoren met lage lonen en weinig toezicht, zoals land- en tuinbouw, logistiek en schoonmaak. De diversiteit van de slachtoffers neemt toe, maar mensen met een onzekere verblijfsstatus blijven structureel het meest kwetsbaar. Mensenhandel ontwikkelt zich in de richting van meer verborgenheid, digitalisering en mobiliteit, terwijl de zichtbaarheid van slachtoffers achterblijft bij de feitelijke groei van het probleem.

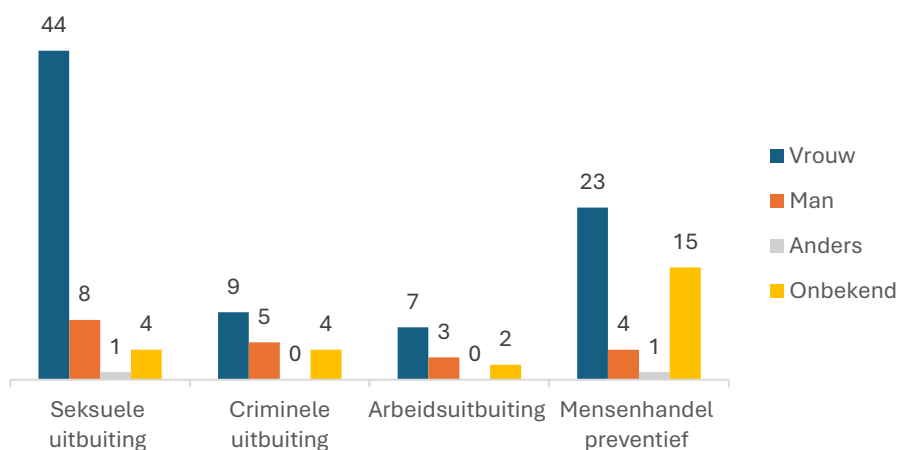
Regionale cijfers Expertisecentrum Seksualiteit Sekswerk en Mensenhandel (ESSM)

Het ESSM is onderdeel van Stichting Humanitas in Rotterdam. Zij bieden een plek voor ontmoeting, geven voorlichting, bieden hulpverlening en vangen slachtoffers van mensenhandel op voor de gehele regio Rotterdam. Het ESSM heeft een regionaal meld- en adviespunt waar men (anoniem) terecht kan met vermoedens van mensenhandel of om uitbuittingsituaties te melden.



In 2025 is 191 keer² het meldpunt benaderd. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de voorgaande jaren. De meeste meldingen (108) hadden betrekking op gemeente Rotterdam. Uit de overige gemeenten in regio Rotterdam-Rijnmond werden 9 meldingen gedaan. Uit Zuid-Holland Zuid kwamen 14 meldingen en van 6 meldingen is de brongemeente onbekend. Van het totaal aantal meldingen hadden 139 meldingen betrekking op mensenhandel. In de overige 52 gevallen ging het om een algemene vraag of over (uitstappen uit) sekswerk.

Aard van de meldingen mensenhandel in 2025



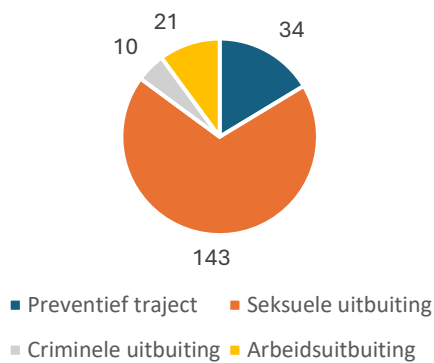
Het ESSM signaleert dat in het laatste kwartaal van 2025 bijna evenveel meldingen van criminele uitbuiting binnenkwamen als in de eerste drie kwartalen samen. Dit kan wijzen op een toenemende trend van deze vorm van mensenhandel, maar ook op verbeterde signalering en aandacht voor deze uitbuitingsvorm.

² Niet alle telefoontjes die bij het ESSM binnenkomen resulteren in een registratie. Zo wordt er niet geregistreerd als iemand is doorverwezen of de vraag niet passend was voor het ESSM. De 191 contactmomenten zijn dus alleen de in behandeling genomen contactmomenten.

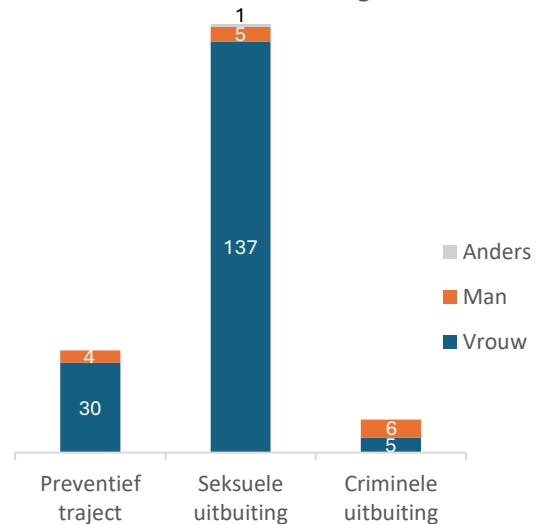
Hulpverlening

In 2025 zijn binnen het ESSM 208 personen begeleid (niet alleen nieuwe instroom 2025) die ofwel slachtoffer van mensenhandel waren of hiertoe ernstig risico liepen. In dit laatste geval werd een preventief traject gestart. Hulpverlening voor slachtoffers betreft (ambulante) hulpverlening en opvang of een combinatie hiervan, omdat veel cliënten onder beide noemers vallen. Uit de hulpverleningscijfers van 2025 blijkt dat het grootste deel van de cliënten slachtoffer was van seksuele uitbuiting (143). Het overgrote deel hiervan is vrouw. Bij criminele uitbuiting is de man/vrouwverdeling ongeveer gelijk. Van arbeidsuitbuiting zijn geen gegevens over gender beschikbaar.

ESSM hulpverlening totaal 2025



Slachtoffers 2025 naar gender



Hulpverlening naar type uitbuiting en leeftijd

	2023	2024	2025
<i>Preventief traject 18-</i>	15	19	23
<i>Preventief traject 18+</i>	11	7	11
Totaal	26	26	34
<i>Seksuele uitbuiting 18-</i>	20	10	23
<i>Seksuele uitbuiting 18+</i>	83	105	120
Totaal	103	115	143
<i>Criminele uitbuiting 18-</i>	2	5	5
<i>Criminele uitbuiting 18+</i>	5	8	6
Totaal	7	13	11
<i>Arbeidsuitbuiting (alleen 18+)</i>	12	13	21
Totaal slachtoffers	148	167	208

De grootste toename in slachtoffers is te zien bij seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Over het algemeen verleent het ESSM vooral hulp aan meerderjarige slachtoffers. Wat opvalt is de toename van minderjarig slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Bij criminele uitbuiting zijn de aantallen vrijwel gelijk met voorgaande jaren. De toegenomen aandacht en aantal meldingen bij het meld- en adviespunt vertalen zich nog niet door in de slachtoffercijfers van 2025.

Herkomstgemeente van slachtoffers mensenhandel, per hulpverleningstraject ESSM

	Preventief traject	Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeids-uitbuiting
<i>Albrandswaard</i>	-	-	-	1
<i>Barendrecht</i>	3	-	-	-
<i>Capelle a/d IJssel</i>	3	1 ³	1	-
<i>Dordrecht</i>	1	4	-	-
<i>Gorinchem</i>	1	-	-	-
<i>Hoeksche Waard</i>	1	1	-	-
<i>Krimpen a/d IJssel</i>	-	1	-	-
<i>Lansingerland</i>	-	1	-	-
<i>Molenlanden</i>	-	1	-	-
<i>Nissewaard</i>	-	1	1	-
<i>Rotterdam</i>	23	121	5	18
<i>Schiedam</i>	1 ⁴	2	-	-
<i>Sliedrecht</i>	-	1 ⁵	-	-
<i>Vlaardingen</i>	1	4	1	-
<i>Voorne aan Zee</i>	-	-	1	-
<i>Zwijndrecht</i>	-	1	1	-
<i>Buiten regio</i>	1	1	-	-
<i>Onbekend</i>	-	-	-	1
Totaal slachtoffers	34	143	10	21

Belangrijke duiding: Wat zeggen deze cijfers?

Cijfers over meldingen en casuïstiek laten zien dat een gemeente de problematiek slechts voor een beperkt deel in zicht heeft. Tegelijkertijd moet dit wel gezien worden in het licht van structurele ondermelding.

Geen meldingen of casuïstiek kan juist een reden zijn om als gemeente/aandachtsfunctionaris hier extra op in te zetten door bijvoorbeeld bewustwording. Signalering begint bij bewustwording en het herkennen van mensenhandel.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel stelt:

- Elk jaar zijn er naar schatting 5.000 slachtoffers in Nederland.
- Slechts 1 op de 5 slachtoffers komt in beeld bij politie of hulpverlening.
- Ongeveer de helft van de slachtoffers van mensenhandel is slachtoffer van seksuele uitbuiting. 30% is slachtoffer van arbeidsuitbuiting en 15% van criminele uitbuiting.
- Een kwart van de slachtoffers is jonger dan 23 jaar.
- 28% van de slachtoffers wordt op een later moment opnieuw slachtoffer van mensenhandel of ander geweld.
- Extra kwetsbare groepen zijn:
 - Kinderen en jongeren
 - Migranten en asielzoekers
 - Mensen met een licht verstandelijke beperking
- Seksuele uitbuiting verschuift van meer zichtbare sectoren (zoals bordelen en clubs) naar minder zichtbare sectoren (zoals thuisprostitutie of escort).

³ Deze melding werd samen met gemeente Rotterdam gedaan.

⁴ Deze melding werd samen met gemeente Vlaardingen gedaan.

⁵ Deze melding werd samen met gemeente Dordrecht gedaan.

Opvang totaal

Als ambulante begeleiding en hulpverlening niet toereikend zijn om een slachtoffer te helpen, biedt het ESSM tijdelijke opvang aan.

Het ESSM kent de volgende typen opvang:

Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM)

Opvang voor vrouwelijke buitenlandse slachtoffers in bedentijd.

Tosca

Opvang voor Rotterdamse slachtoffers van mensenhandel.

Xarah

Zelfstandige studio's met woonbegeleiding voor slachtoffers met een B8-verblijfsvergunning uit de VAR-regio (voor doorstroom vanuit de COSM).

In 2025 kregen 113 slachtoffers een vorm van tijdelijke opvang. Van hen werden 70⁶ internationale slachtoffers opgevangen in de COSM-opvang, 4 Rotterdamse slachtoffers in de Tosca, 11 slachtoffers in de Xarah en 17 personen op het noodbed geplaatst.

Het ESSM biedt diverse opvangvoorzieningen voor internationale en Rotterdamse vrouwelijke slachtoffers. Ook beschikken zij over een lokaal en regionaal bed voor vrouwelijke slachtoffers. Landelijk is er een grote behoefte aan crisisplaatsingen. Het ESSM stelt hiervoor het noodbed ter beschikking, waarin slachtoffers 24/7 kortdurend opgevangen kunnen worden. In regio Rotterdam zijn er dan ook geen problemen met de eerste opvang van vrouwelijke slachtoffers.

Het merendeel van de slachtoffers werd opgevangen in de COSM: 65 buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting verbleven daar. Nederlandse slachtoffers en slachtoffers met een B8-vergunning werden opgevangen in de Tosca en Xarah opvang.

Binnen de COSM zag het ESSM een verschuiving in herkomstlanden: meer vrouwen uit Sierra Leone dan in eerdere jaren, waarin juist meer Ugandese vrouwen werden opgevangen. Ook nam het aantal Zuid-Amerikaanse slachtoffers toe. Daarnaast kampte een groter deel van de cliënten met complexe problematiek, waardoor het vinden van passende hulp moeizaam verloopt.

Opvang en ambulante hulp

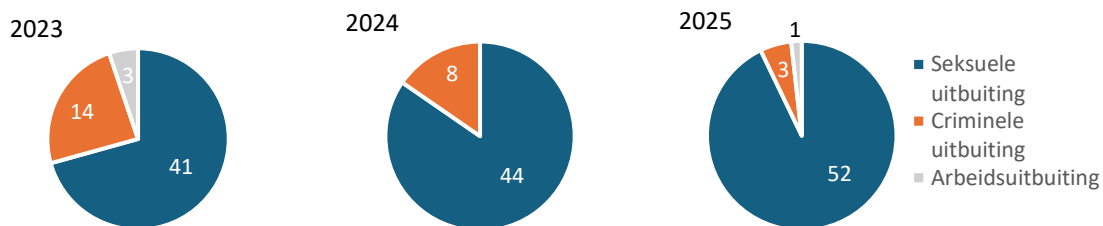
	Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeids-uitbuiting
<i>Tosca opvang</i>	4	0	0
<i>Xarah opvang</i>	6	0	5
<i>COSM opvang</i>	65	1	4
<i>Ambulante hulp</i>	68	9	12
<i>Totaal</i>	143	10	21

⁶ Een deel van deze trajecten zijn na de doorstroom opengehouden wegens de geboden nazorg na het verblijf. Het aantal slachtoffers dat in (na)zorg was bij het ESSM klopt, maar een deel verbleef in 2025 niet meer in de COSM.

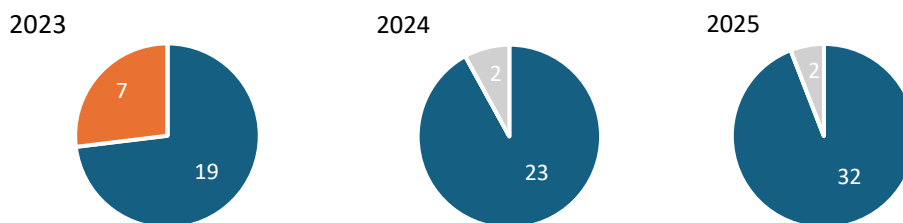
Regionale cijfers Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

De AVIM heeft in 2025 een aantal omvangrijke onderzoeken uitgevoerd. Tijdens het opstellen van deze monitor zijn deze nog niet afgerond. Eén van de grotere onderzoeken, die door het Regionaal Controle Team Mensenhandel (RCTM) is ontdekt, betrof de uitbuiting van minderjarige Oekraïense slachtoffers. Tevens heeft het team met veel capaciteit gewerkt aan een groot onderzoek op een facilitator die in Rotterdam (maar ook in andere steden) woningen tot zijn beschikking had en daar Zuid-Amerikaanse vrouwen liet werken. Belangrijk om te benoemen is dat voornamelijk misbruik werd gemaakt van de kwetsbare positie van deze vrouwen.

Informatieve gesprekken



Aangiftes



Er werden in 2025 34 onderzoeken gestart, waarvan het grootste aandeel seksuele uitbuiting betrof. Zaken van criminele uitbuiting worden door eenheden of districten zelfstandig, maar wel in samenwerking met de AVIM opgepakt. Bovenstaande cijfers laten zien dat er een toename is van het aantal informatieve gesprekken en aangiftes betreffende seksuele uitbuiting. In vergelijking met voorgaande jaren werden er in 2025 minder aangiftes gedaan van criminele uitbuiting. Dit betekent niet dat er minder zaken van criminele uitbuiting zijn geweest. Sinds 2024 is er juist een toegenomen aandacht hiervoor. Vervolgging gebeurt ambtshalve, waardoor een aangifte niet nodig is en de zaak niet terugkomt in bovenstaande cijfers. Het zicht op criminele uitbuiting is dus niet afgenomen, in tegendeel: het beslaat ongeveer de helft van de werkzaamheden van de AVIM.

Cijfers Regionaal Controleteam Mensenhandel (RCTM)

Het RCTM is een multidisciplinair team van toezichhouders vanuit de AVIM, RIEC en gemeenten en heeft als doel om de controles in de sekswerkbranche integraal uit te voeren. De basis van de controles is een controle op de vergunningplicht van een seksinrichting. Vanuit de integraliteit van het team wordt er tijdens de controles gelet op:

- Signalen van slachtofferschap seksuele uitbuiting? Zo ja --> dan zorgt de politie voor een intakegesprek, mogelijke inbeslagname van voorwerpen ter bewijsvoering, en noodopvang voor slachtoffers.
- Concrete signalen van slachtofferschap seksuele uitbuiting? Zo ja--> dan kan de gemeente bestuurlijk handhaven op grond van de APV (het exploiteren van een seksinrichting zonder vergunning) en kan de sekswerker nazorg aanbieden via bijvoorbeeld het Wijkteam of Schuldhulpverlening.

In 2025 heeft het RCTM 13 controles uitgevoerd op diverse momenten door het jaar heen. Tijdens de uitgevoerde controles zijn 27 niet-vergunde sekswerkers aangetroffen. Daarnaast zijn vier personen geïdentificeerd als slachtoffer van mensenhandel. Het is van belang te benadrukken dat niet in alle gevallen kan worden vastgesteld dat een aangetroffen persoon daadwerkelijk slachtoffer is van mensenhandel. In de vier gevallen waarin dit wél is vastgesteld, werd dit tijdens de controle en/of in het daaropvolgende onderzoek bevestigd. Het RCTM heeft ook in 2025 getracht controles uit te voeren in alle 23 gemeenten. Ondanks aanzienlijke inspanningen is dit niet in alle gevallen gelukt.

Daarbij zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen:

- **Meldingen vanuit gemeenten zijn minimaal**

In 2025 hebben slechts enkele gemeenten contact opgenomen met het RCTM, ondanks de aandacht die aan dit onderwerp is besteed om bewustwording te vergoten.

- **Georganiseerd verband van prostitutienetwerken**

Geconstateerd is dat het steeds complexer wordt om afspraken te maken met sekswerkers, met name wanneer sprake is van een georganiseerd verband binnen netwerken.

Cijfers Openbaar Ministerie Rotterdam (OM)

De aanpak van mensenhandel van het OM Rotterdam richt zich op zowel seksuele uitbuiting van kwetsbare vrouwen, jongens en transgenders als ook op criminele uitbuiting van kwetsbare personen, waaronder minderjarigen. In 2025 werden 30 mensenhandelzaken van 28 verdachten behandeld.

In 2025 lag de focus bij zowel de politie als het OM op het verder ontwikkelen van de aanpak van criminele uitbuiting en het proactief signaleren van mensenhandel. Het doel was om de zichtbaarheid en aandacht voor het thema te vergroten én het aantal zaken te laten toenemen. Daarom is er ingezet op kennisdeling via presentaties en workshops voor politie en ketenpartners. Zo werd samen met de gemeente Rotterdam een studieochtend georganiseerd om knelpunten vanuit gezamenlijkheid op te lossen, gaf het OM een lezing op het landelijk Symposium Mensenhandel en werden diverse media interviews gegeven.

De inzet heeft geleid tot een forse toename in het aantal signalen op criminele uitbuiting, met meerdere succesvolle veroordelingen tot gevolg. Het OM parket Rotterdam loopt met name voorop in de aanpak van criminele uitbuiting van minderjarigen die worden ingezet voor zware misdrijven, bijvoorbeeld het uithalen van cocaïne in de haven of plaatsen van explosieven. Deze succesvolle veroordelingen geven ruimte en aanleiding om de gestarte aanpak van criminele uitbuiting voort te zetten en uit te breiden.

Zo is het OM in Q4 2025 gestart met het aanpakken van chauffeurs van minderjarige uithalers en personen die explosieven plaatsen, waarbij zij actief opgespoord en middels een verkort traject vervolgd en veroordeeld kunnen worden. Dit is mogelijk omdat er voldoende gelabelde zittingscapaciteit is voor het thema mensenhandel. Het doel van de aanpak is om op deze wijze een effectieve barrière op te werpen voor criminele organisaties die minderjarigen inzetten voor strafbare risicovolle klussen.

Daarnaast heeft het OM Rotterdam een bijdrage geleverd aan het Field Lab Mensenhandel 2025 door deel te nemen aan een team dat zich bezighoudt met het onderwerp “Criminele uitbuiting van kwetsbare personen in sociale huurwoningen.” Tenslotte is ingezet op verbetering van de ketenaanpak door de bijdrage van het OM aan de totstandkoming van het RIEC Handhavingsskelpunt seksuele uitbuiting en de deelname aan de operationele werkgroepen van het opgaveteam mensenhandel en –smokkel.

Cijfers Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Rotterdam (RIEC)

Sinds 2025 is mensenhandel en mensensmokkel een prioriteit in het meerjarenplan RIEC 2025–2028. In 2025 is het aantal lopende casussen die betrekking hadden op mensenhandel en -smokkel gelijk gebleven. Zowel in 2024 als in 2025 was er sprake van in totaal 11 lopende casussen, waarvan in beide jaren vier nieuwe signalen waren aangemeld door de deelnemers van het RIEC-samenwerkingsverband. In 2025 hadden vijf casussen mogelijk betrekking op seksuele uitbuiting, twee op mogelijke arbeidsuitbuiting en één op criminele uitbuiting. Daarnaast ging het in drie casussen om mogelijke betrokkenheid bij mensensmokkel. Ten opzichte van 2024 valt op dat er een stijging is binnen seksuele uitbuiting van één casus in 2024 naar vijf in 2025. Ondanks dat het om kleine aantallen gaat, is deze stijging te verklaren door de prioriteit die binnen het RIEC-samenwerkingsverband gegeven is aan de aanpak van faciliteerders van seksuele uitbuiting.

Voorbeelden van casuïstiek en modus operandi

Mensensmokkel en illegale arbeidskrachten afkomstig uit Zuid-Amerika en Centraal-Azië

Eén van de lopende casussen richt zich op een mogelijk crimineel netwerk dat betrokken is bij mensensmokkel en het inzetten van illegale arbeidskrachten. Het gaat daarbij voornamelijk om personen afkomstig uit Zuid-Amerika en Centraal-Azië. Deze mensen verblijven en werken in Nederland zonder geldige werkvergunning en maken vaak gebruik van vervalste documenten. Hierdoor verkeren zij in een extra kwetsbare positie en lopen een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting. Deze casus bevindt zich momenteel nog in de opstartfase. Daardoor is er op dit moment nog geen volledig inzicht in de specifieke modus operandi van het vermoedelijke netwerk.

Criminele uitbuiting via niet-vergund sekswerk in woonhuizen

In deze casus werd tijdens controles op niet-vergund sekswerk een werkwijze zichtbaar waarbij kwetsbare personen onder druk werden gezet om hun woning beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van niet-vergund sekswerk. Dit wijst op een methode waarbij misbruik wordt gemaakt van afhankelijkheid en kwetsbaarheid om strafbare feiten mogelijk te maken. Deze vorm van misbruik wordt helaas vaker waargenomen en kan worden geduid als criminele uitbuiting. Binnen deze casus was het doel om, naast strafrechtelijke opties, ook fiscale en bestuurlijke interventies in te zetten. Door integrale samenwerking met ketenpartners is het gelukt de betrokkene te doen stoppen met de activiteiten en de slachtoffers de juiste zorg te bieden. De casus bevindt zich momenteel in de afrondende fase.

3. Stand van zaken Regionaal Actieplan 2024 – 2026

Binnen de regio Rotterdam werken we met een regionale aanpak integraal samen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Het Regionaal Beleidskader ►► is uitgewerkt in een Regionaal Actieplan ►►. Hieronder per opgave de belangrijkste acties van het afgelopen jaar.

Aard en Omvang

- De Regionale Mensenhandelmonitor 2024 ►► is gepubliceerd.
- De uitvoering van de regionale omgevingsscan naar seksuele uitbuiting door het RIEC is doorgeschoven en opgenomen in hun actieplan 2026.
- Vanuit de VAR structureel worden landelijke onderzoeken en ontwikkelingen gevolgd en gedeeld met het netwerk.

Regionale en lokale samenwerking

- De regionale portefeuille Mensenhandel is uitgebreid met Mensensmokkel.
- De NRM bracht een bezoek aan de regio, waarbij het RIEC, AVIM, ESSM en de VAR een presentatie gaven.
- Zowel de Regionale Tafel als het Platform Mensenhandel kwam tweemaal bijeen; de Regionale Tafel gaf strategische sturing aan de aanpak van mensenhandel, terwijl het Platform het jaar startte met een uitgebreide sessie voor de herijking van het actieplan en een inventarisatie binnen de deelnemende organisaties.
- Er werden door de VAR twee netwerkbijeenkomsten voor aandachtsfunctionarissen georganiseerd, waaronder één domeinoverstijgend evenement in samenwerking met de VAR-portefeuilles Jeugd & Veiligheid en Digitale Criminaliteit.
- De ketenregisseur Mensenhandel van de VAR nam deel aan landelijke en regionale overleggen, congressen en leernetwerken. Ook werd een bijdrage geleverd o.a. aan de landelijke leidraad voor professionalisering van het toezicht op de seksbranche.
- Sinds 2025 zijn het ESSM, OM, AVIM en de VAR aangesloten bij het project “Versterken Ketenaanpak tegen Criminele Uitbuiting” van de gemeente Rotterdam. Binnen dit project wordt speciale prioriteit gegeven aan criminele uitbuiting bij minderjarigen, waarbij de ketenaanpak gezien wordt als meerwaarde door concrete uitwerkingen vanuit de al bestaande samenwerking. In 2026 zal hier verder uitvoering aan worden gegeven.

Bewustwording, signaleren en melden

Het leerhuis van april 2025 stond volledig in het teken van mensenhandel. Daarnaast werd in de regio de tweedaagse opleiding Bestuurlijk Toezicht Prostitutie aangeboden door de AVIM en de VAR. De meldroutekaart mensenhandel ►► is in samenwerking met het RIEC en ESSM geactualiseerd. Op 27 oktober organiseerde de VAR samen met het RIEC een congres ►►. Verder zijn de VR-brillen en de Koffer Verkeerd het hele jaar door veelvuldig ingezet bij gemeenten en ketenpartners.

Aanpak faciliteerders en mensenhandelaren

In 2025 is door de RIEC-deelnemers een handhavingsknelpunt aangewezen voor faciliteerders van seksuele uitbuiting. ►► Het analyseren en bestrijden van faciliterende netwerken zal plaatsvinden in 2026.

Preventie en zorg voor het slachtoffer

De regionale zorgcoördinatie door het ESSM is het afgelopen jaar structureel voortgezet. Door gezamenlijk met de VAR op te trekken richting gemeenten tijdens de jaarlijkse gesprekken en de vaste aanwezigheid van het ESSM bij netwerkbijeenkomsten, is bovendien actief gewerkt aan het vergroten van de bekendheid.

In 2025 startte het ESSM een pilot voor opvang van meerderjarige mannelijke slachtoffers (met Nederlands paspoort of verblijfsstatus). Eerst alleen voor Rotterdamse slachtoffers, maar sinds augustus 2025 is deze regionaal inzetbaar. Tot nu toe is dit noodbed nog niet gebruikt. De pilot is verlengd tot 1 juli 2026. Uit evaluatie blijkt dat het bestaan van dit bed onvoldoende bekend is. Mannelijke slachtoffers maken bovendien niet altijd gebruik van opvang of kunnen niet veilig in de eigen regio worden opgevangen. Meer opvangplekken in andere gemeenten en landelijke uitruilmogelijkheden zouden helpen.

Aanpak in de regio

De 23 gemeenten binnen de regio Rotterdam hebben zich het afgelopen jaar op verschillende manieren ingezet op het thema mensenhandel. Niet elke gemeente heeft de benodigde capaciteit om zich volledig in te zetten op het thema mensenhandel. De VAR probeert alle gemeenten hierin zo goed als mogelijk te ondersteunen en motiveren. Rotterdam en Dordrecht zijn de grootste gemeenten binnen de regio, maar vormen niet per definitie een maatstaf voor de regio als geheel. In deze monitor worden zij uitgelicht om een beeld te geven van de activiteiten die hier hebben plaatsgevonden.

Gemeente Rotterdam

Bewustwording/ Trainingen

Afgelopen jaar zijn diverse bewustwordingsinitiatieven uitgevoerd, waaronder de escapetruck van Stichting Reshape. De gemeente financierde daarnaast voorlichtingen en trainingen via het ESSM, gericht op hotelmedewerkers, gemeentelijke toezichthouders, jongeren en professionals.

Lobby

Gemeente Rotterdam werkte actief mee aan de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel. Samen met de VNG is een lobby gevoerd voor betere slachtoffervoorzieningen, meer duidelijkheid over bevoegdheden bij ernstige benadeling en verbeterde mogelijkheden voor gegevensdeling.

Bijdrage handhavingsknelpunt seksuele uitbuiting

Gemeente Rotterdam heeft actief een bijdrage geleverd aan het plan van aanpak voor de inrichting van het handhavingsknelpunt seksuele uitbuiting binnen het RIEC-samenwerkingsverband.

Deelname aan landelijk barrièremodel criminele uitbuiting

In 2025 leverde gemeente Rotterdam een actieve bijdrage aan de ontwikkeling van een landelijk barrièremodel onder leiding van het CCV. Het model, dat in 2026 verschijnt, moet criminele uitbuiting verstoren door barrières op te werpen.

Werkbezoek Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De OVSE bracht een bezoek aan Rotterdam om de aanpak van mensenhandel te bespreken en was positief over de lokale initiatieven, waaronder ondersteuning voor jongeren die uit de criminaliteit willen stappen. Het OVSE-rapport over de Nederlandse aanpak verschijnt in het eerste kwartaal van 2026.

Studieochtend criminele uitbuiting

In november 2025 werd in samenwerking met het OM en Politie een succesvolle studieochtend over criminele uitbuiting georganiseerd voor advocatuur, OM, politie en rechtspraak. Dit leverde waardevolle inzichten op en droeg bij aan een versterkte samenwerking tussen deelnemende partijen.

Opvang Maatschappelijke Maatregelen (OMM)

In mei 2025 vroegen de gemeenten met OMM-bedden de staatssecretaris van VWS om een duidelijke governance-structuur en aanvullende financiering. Fier beheerde in 2025 vijf OMM-bedden, maar draagt deze per 2026 volledig over aan het ESSM.

Gemeente Dordrecht

Trainingen mensenhandel

Het ESSM heeft op het Leerpark in Dordrecht een training 'criminele uitbuiting' gegeven aan professionals. Ook medewerkers van het Albert Schweitzer Ziekenhuis zijn door hen voorgelicht. FairWork heeft tijdens vier trainingen meer dan 40 professionals getraind. 'Misbruik van kwetsbare personen', 'dichte afgeplakte ramen', 'veel aanloop van kort bezoek' en 'wat zagen deze professionals veel signalen!

Bewustwording voor inwoners

Tijdens de landelijke campagne "Houd misdaad uit je buurt" promootte Dordrecht het meldpunt Meld Misdaad Anoniem en sprak een ervaringsdeskundige ►► over seksuele en criminele uitbuiting.

Aandacht voor kwetsbare personen met een licht verstandelijke beperking

Humanitas DMH (geeft dienstverlening aan mensen met een hulpvraag) heeft professionals in de aanpak van mensenhandel een unieke kans gegeven om in de belevingswereld te stappen van iemand met een licht verstandelijke beperking (LVB). Deze ervaring is één van de uitkomsten van de verkenning die zij met gemeente Dordrecht, VAR en het ESSM deden.

Ontwikkeling rollenspel

Een rollenspel is ontwikkeld waarmee professionals in de rol van een samenwerkingspartner kruipen en oefenen met het herkennen en duiden van signalen. Hiermee worden signalen van criminele uitbuiting herkend in een situatie van excessief geweld en online ronselpraktijken onder jongeren.

Koffer Verkeerd

Is een initiatief ontwikkeld in 2024, waarmee in een handomdraai een sekskamer vol met signalen mensenhandel wordt nagebootst zoals die in de praktijk vaak wordt aangetroffen in de onvergunde branche. Bedoeld om het gesprek aan te gaan met professionals en hen bewust te maken met als doel herkenning, signalering en melding. De koffer is in 2025 veelvuldig ingezet bij diverse gemeenten en ketenpartners binnen de regio Rotterdam.

4. Conclusie

Landelijk

De cijfers en trends laten zien dat de problematiek in Nederland zowel in omvang als in complexiteit toeneemt. Het stijgende aantal meldingen, met name onder minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting en slachtoffers van internationale seksuele en arbeidsuitbuiting, wijst op een groeiende kwetsbaarheid van diverse groepen. Tegelijkertijd blijft het zicht op het werkelijke aantal slachtoffers beperkt. De opsporingspraktijk toont dat dadernetwerken steeds flexibeler, diffuser en digitaler opereren, waardoor zij moeilijker te identificeren en te ontmantelen zijn. De bevindingen benadrukken de noodzaak van versterkte signalering, meer inzicht in dadernetwerken en gerichte bescherming van kwetsbare groepen. Een integrale en flexibele aanpak blijft essentieel om mensenhandel effectief te bestrijden.

Regionaal

Toename signaleren en meldingen

In 2025 is er sprake van een toename in signalen en meldingen van mensenhandel binnen de regio. Opvallend is de sterke stijging van signalen van criminele uitbuiting in het laatste kwartaal: bijna evenveel meldingen... als in de eerste drie kwartalen samen. Dit wijst op zowel een groeiende problematiek als verbeterde signalering. Het RCTM identificeerde tijdens 13 controles 27 niet vergunde sekswerkers en “vier personen als slachtoffer van mensenhandel, maar toezicht wordt bemoeilijkt door digitale communicatie en georganiseerde netwerken. Het RIEC ziet een stijging in signalen van seksuele uitbuiting, mede door prioritering binnen het samenwerkingsverband. In 2025 is er een duidelijke intensivering van signalen en meldingen, vooral rond seksuele en criminele uitbuiting.

Verdere professionalisering en digitalisering van netwerken

Zowel seksuele als criminele uitbuiting verschuiven verder richting gecoördineerde, flexibele en schaalbare netwerken. Sekswerkers worden centraler aangestuurd, waarbij vaker meerdere sekswerkers tegelijk worden aangetroffen. Er is meer internationale mobiliteit en (online) waarschuwingsstructuren maken fysieke controle moeilijker, mede doordat sekswerkers steeds vaker vragen om vooraf te videobellen. Ook worden minderjarigen vaker in criminele activiteiten betrokken.

Meer focus op faciliteerders

Er is door verschillende ketenpartners inzet gepleegd die resulteert tot meer focus op faciliteerders. Het RIEC richtte een handhavingssknelpunt seksuele uitbuiting in. Het RCTM signaleert structurele faciliterende patronen. Het OM breidt strafrechtelijke aanpak bij criminele uitbuiting uit naar ondersteunende rollen zoals chauffeurs.

Complexer werkveld zowel in hulpverlening als in opsporing

Het ESSM ziet zowel in opvang als ambulante: zwaardere problematiek, meer buitenlandse cliënten en meer minderjarigen in preventieve trajecten. De AVIM werkte in een toenemend complex werkveld en is afhankelijk van signalen uit basisteams en gemeenten. Zij werden beperkt door onvoldoende capaciteit en hebben behoefte aan structurele samenwerking en informatie-uitwisseling.

Structurele oververtegenwoordiging Zuid-Amerikaanse sekswerkers

Er is een groot en groeiend aanbod van Zuid-Amerikaanse sekswerkers, vrijwel altijd met een Spaanse verblijfsvergunning. Vooral uit Colombia (belangrijkste bronland), Brazilië en Venezuela.

Bovenstaande bevindingen benadrukken de noodzaak van sterkere ketensamenwerking, een betere informatiepositie en voldoende capaciteit en aandacht om de groeiende complexiteit van mensenhandel effectief aan te pakken.

5. Het vervolg, een doorkijk naar 2026

Aard en omvang

- De ontwikkelingen van de nieuwe vormen van mensenhandel te weten: ‘uitbuiting van draagmoederschap’, ‘gedwongen huwelijk’ en ‘illegale adoptie’, worden gevolgd. Daarbij wordt gekeken op welke wijze en in welke vorm deze drie nieuwe vormen borging krijgen binnen de bestaande regionale aanpak. Niet alleen beleidsmatig maar ook wat nodig is bij de netwerkpartners.

Regionale samenwerking

- De bevindingen uit de regionale monitor worden in juli 2026 besproken aan de Regionale Tafel Mensenhandel en het Regionaal Veiligheidsoverleg.
- Activiteiten uit het Actieplan 2024–2026 met een doorlopend karakter worden ook in 2026 voortgezet.
- Zowel het Regionaal Beleidskader Mensenhandel als het Actieplan 2024–2026 lopen af aan het einde van 2026. Begin 2026 wordt gestart met de voorbereiding van de evaluatie, die medio 2026 wordt uitgevoerd met betrokkenheid van alle cruciale partners. De uitkomsten van de evaluatie worden in november 2026 voorgelegd aan het RVO.
- Na goedkeuring van de evaluatie wordt gestart met het opstellen en ontwikkelen van het Regionaal Beleidskader en Actieplan Mensenhandel 2027–2030.
- Er wordt ingezet op continuering van de borging dat in iedere gemeente binnen de regio een aandachtsfunctionaris Mensenhandel is aangewezen.
- In 2026 worden een duidelijke taakverdeling en bijbehorende werkafspraken vastgesteld tussen de VAR en het RIEC, met als doel het voorkomen van overlap en het versterken van de onderlinge samenwerking.

Bewustwording

- Van maandag 12 t/m vrijdag 16 oktober is de regionale Week tegen Mensenhandel, in aanloop naar de jaarlijkse, Europese dag tegen Mensenhandel op 18 oktober. In deze week zal op regionaal partners aandacht worden gevraagd en ingezet worden op bewustwording. Aandachtsfunctionarissen zullen worden ondersteund en gefaciliteerd.

Aanpak faciliteerders en mensenhandelaren

- Het RIEC zal verdere uitvoering geven aan hun meerjarig beleidsplan 2025-2028 en uitvoeringsprogramma Mensenhandel/ Mensensmokkel.

Preventie en zorg voor slachtoffers

- Vanaf Q2 2026 zal het ESSM 4-6 plekken aanbieden voor landelijke slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (OMM)

Bijlage: Ontwikkelingen 2025

Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

De Tweede Kamer stemde op 10 juni 2025 in met het wetsvoorstel. De nieuwe wet versterkt de juridische basis tegen uitbuiting en biedt betere bescherming voor slachtoffers. Door bepalingen te verduidelijken sluit de wet beter aan op de praktijk en krijgt het OM meer mogelijkheden om op te treden tegen ernstige misstanden, zoals structurele uitbuiting van arbeidsmigranten. Misleiding is toegevoegd als vorm van beïnvloeding. Slachtoffers die onder dwang strafbare feiten plegen, worden in principe niet vervolgd; dit bestond al in de praktijk, maar is nu wettelijk vastgelegd. Jongvolwassenen tot 21 jaar in de prostitutie krijgen extra bescherming, omdat zij juridisch kwetsbaar zijn en het OM geen dwang hoeft aan te tonen.

Aansluiting op Europese richtlijn mensenhandel

Eind 2025 werd een wetsvoorstel tot implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel ingediend in de Tweede Kamer. Hiermee worden drie aanvullende vormen van uitbuiting als mensenhandel strafbaar gesteld, te weten: draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. Als de Eerste Kamer met het wetsvoorstel instemt, zal de wet naar verwachting in 2026 in werking treden.

Adviesrapport voor het landelijke actieprogramma 'Samen tegen Mensenhandel'

Dit rapport brengt in kaart hoe bewustwording, meldstructuren en kennisdeling kunnen worden versterkt en laat zien dat er tussen 2020 en 2024 in totaal 54 bewustwordingscampagnes zijn uitgevoerd. Landelijke en regionale initiatieven kunnen elkaar versterken, maar dat afstemming en structuur nog onvoldoende zijn, evenals de organisatie van meldpunten en kenniscentra. Benadrukt wordt dat monitoring, evaluatie en betere coördinatie noodzakelijk zijn. ►►

Casus uit de praktijk van het ESSM

'Ik wist niet meer wie ik kon vertrouwen' – over de greep van criminele uitbuiting

Wanneer haar zoon op een dag Comensha benadert, doet hij dat uit pure zorg. Hij vermoedt dat zijn moeder, de 60-jarige Marjolijn*, slachtoffer is van mensenhandel. Zijn zorgen worden bevestigd wanneer de politie bij een controle een grote partij drugs aantreft in Marjolijns woning. Het huis gaat op slot. "Mijn moeder kan dit nooit zelf hebben georganiseerd," vertelt hij tijdens het gesprek. "Ik wist dat er iets niet klopte."

De melding komt terecht bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (ESSM), dat vervolgens contact zoekt met zowel moeder als zoon. Eerst telefonisch, daarna tijdens een huisbezoek. Marjolijn is inmiddels bij haar zoon ingetrokken, maar voelt zich er allerminst veilig en is erg angstig. Het ESSM schakelt direct andere partijen in, zoals de gemeente en de woningcorporatie. In overleg wordt besloten dat Marjolijn wordt opgenomen op het regionale opvangbed voor slachtoffers van mensenhandel. Hier krijgt ze gespecialiseerde begeleiding, onder meer van een slachtofferadvocaat en sociaalpedagogisch hulpverleners.

Signalen van mensenhandel

Samen met de AVIM probeert het ESSM de situatie helder te krijgen. Er volgen informatieve gesprekken, waarin voorzichtig wordt gekeken naar mogelijkheden voor aangifte. Volgens de medewerkers van het ESSM waren er al snel duidelijke aanwijzingen dat Marjolijn slachtoffer was van mensenhandel. "We zagen iemand die in een onhoudbare situatie was beland," zegt een betrokken hulpverlener. Maar concreet verklaren blijft moeilijk. Buiten het feit dat Marjolijn angstig was om te verklaren, was het gezien haar achtergrond en problematiek ook moeilijk om concrete feiten te geven waaruit bleek dat er sprake was van mensenhandel.

Slachtoffer én verdachte

Ondertussen hangt de drugsvondst in haar woning als een dreigende schaduw boven Marjolijn. Ze is officieel verdachte, terwijl ze vermoedelijk ook slachtoffer is. Een ingewikkelde situatie: Bij criminele uitbuiting zijn slachtoffers vaak gedwongen betrokken geraakt bij strafbare feiten. Daardoor durven ze minder snel openheid te geven.

Langzaam weer op eigen benen

Na een periode van intensieve begeleiding – gericht op praktische hulp, zelfredzaamheid en weerbaarheid – krijgt Marjolijn urgentie voor een eigen woning. ESSM blijft daarna ambulante hulp bieden, samen met andere zorgorganisaties. "Ze heeft nog tijd, rust en steun nodig om te verwerken wat haar is overkomen," benadrukt haar hulpverlener.

Wanneer haar zaak uiteindelijk voor de rechter komt, wordt in het vonnis rekening gehouden met haar omstandigheden. Volgens ESSM benadrukt dit hoe belangrijk samenwerking is in dit soort complexe dossiers. "Alleen wanneer hulpverlening, gemeente, politie en justitie goed samenwerken, ontstaat een volledig beeld. Pas dan kan recht worden gedaan aan de realiteit van een slachtoffer dat óók dader lijkt." Met name bij criminele uitbuiting is het lastig om bij politie en justitie volledige openheid van zaken te geven, omdat slachtoffers vaak ook dader zijn geweest. Een vertrouwensband met bijvoorbeeld hulpverlening is hierin onmisbaar.

*Marjolijn is een gefingeerde naam