

Beleid mensenhandel 2022 gemeente Westerwolde

1. Inleiding en doel van dit beleidsstuk

Mensenhandel draait om uitbuiting. Daders gebruiken slachtoffers – door geweld en bedreiging, door misleiding, of door misbruik van een kwetsbare positie – voor persoonlijk gewin. Mensenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden, die gebruik maken van legale infrastructuur. Daarom is het een vorm van ondermijnende criminaliteit. Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Daarmee is het een van de zwaarste vormen van criminaliteit, met ernstige gevolgen voor de slachtoffers die het betreft. De meest voorkomende vormen van mensenhandel in Nederland zijn seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Het zicht op de aard en omvang is echter nog onvolledig.

Landelijk beleid

In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III is afgesproken dat de aanpak van mensenhandel intensief en geïntegreerd wordt opgepakt. Eind november 2018 is daarom het programma Samen tegen Mensenhandel van start gegaan, dat een nationaal plan uiteenzet voor de aanpak van mensenhandel in Nederland. In dit programma slaan de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ) de handen ineen. Ook is er nauw contact met maatschappelijke organisaties die dagelijks slachtoffers van mensenhandel begeleiden, met politie, het Openbaar Ministerie (OM) en gemeenten. De ambities van dit landelijke programma zijn het voorkomen van slachtofferschap, het aanpakken en frustreren van daders, het beter in beeld krijgen van slachtoffers en hen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben. Dit betekent dat meer professionals in staat moeten zijn om mensenhandel te signaleren en dat het maatschappelijk bewustzijn rondom mensenhandel versterkt moet worden, met name over het feit dat deze schending van mensenrechten diverse vormen aanneemt en nauw verweven is met het dagelijks leven van burgers. Het is noodzakelijk dat verschillende lagen binnen de maatschappij bijdragen aan de aanpak van dit probleem. Zo moeten gemeentententen beschikken over een goed, samenhangend mensenhandel beleid en dit in de praktijk uitvoeren. Vanuit de gemeenten moeten zorgcoördinatoren worden aangesteld, zodat een regionaal en landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie wordt gerealiseerd. Ook in internationaal verband moet de aanpak van mensenhandel versterkt worden, aangezien het vaak gaat om grensoverschrijdende problematiek.

Bij de landelijke aanpak van mensenhandel staan de volgende vijf actielijnen centraal:

1. **Door ontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel:** Centraal staat in deze actielijn het verder verbeteren van de signalering van slachtoffers, de opsporing van daders en het verbeteren van het zorgaanbod voor slachtoffers van mensenhandel.
2. **Door ontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting:** Nederland heeft zich gecommitteerd aan het geratificeerde International Labour Organization (ILO)-protocol met betrekking tot dwangarbeid. In deze actielijn wordt ingegaan op de wijze waarop, in samenspraak met de sociale partners, de aanpak van arbeidsuitbuiting wordt verstevigd.
3. **Voorkomen van slachtofferschap en daderschap:** Het voorkomen van slachtofferschap, in Nederland én in landen van herkomst en doorreis, is één van de centrale doelstellingen van dit programma. Daarnaast staan we stil bij hoe we daderschap kunnen voorkomen, onder andere door het maken van afspraken met het bedrijfsleven.
4. **Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel:** Een integrale benadering van mensenhandel vereist maatwerk en dus adequate samenwerking tussen alle ketenpartners op lokaal niveau. Hierbij hebben gemeenten een belangrijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor de bestuurlijke aanpak en voor het organiseren van adequate hulp en opvang voor slachtoffers. Maar ook als aanjagers van de lokale aanpak van mensenhandel zijn gemeenten onontbeerlijk. Daarom zijn hierover al in het *Interbestuurlijk Programma* (IBP) concrete afspraken gemaakt. Met deze actielijn willen we een verdere impuls geven aan de lokale aanpak van mensenhandel.
5. **Delen van kennis en informatie:** Om mensenhandel adequaat te kunnen aanpakken is zicht op de aard en omvang van de problematiek nodig. Ook staan we in deze actielijn stil bij de noodzaak van goede deling van kennis en informatie tussen de betrokken professionals, zowel binnen Nederland als over de grens.

Eind 2020 is vanuit het Zorg en Veiligheidshuis gestart met *#Groningentegenmensenhandel*. Dit programma is gericht op vormgeving van een integrale regionale aanpak van mensenhandel. Daarbij is de landelijke integrale programma aanpak 'Samen tegen mensenhandel' van het Ministerie van Justitie

en Veiligheid als kader gebruikt. Een belangrijke leidraad is het realiseren van het Basisniveau Bestuurlijke aanpak mensenhandel¹ in de gehele provincie Groningen.

Het realiseren van integraal beleid op het gebied van mensenhandel is één van de onderdelen van het Basisniveau Bestuurlijke aanpak. Door deze beleidsontwikkeling zowel regionaal als lokaal te laten plaatsvinden worden lokale initiatieven versterkt en verplaatsingseffecten voorkomen.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

In 2022 moeten alle Nederlandse gemeenten beleid hebben op het gebied van mensenhandel. Het doel hiervan is drieledig: het voorkomen van slachtofferschap, het beter in beeld krijgen van slachtoffers en hen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben en daarnaast het aanpakken en frustreren van daders. Iedere gemeente stelt een aanpak op waarin in ieder geval invulling wordt gegeven aan de volgende thema's:

- De beleidsmatige basis die noodzakelijk is om te voldoen aan de ambitie om mensenhandel binnen de gemeentegrenzen te voorkomen, aan te pakken en om hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel (en daarmee te voldoen aan de afspraken van het interbestuurlijk programma 2018 en bij te dragen aan landelijke doelen in het kader van mensenhandel);
- Het verbeteren van het signalerend vermogen van de gemeente;
- De opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders;
- Het bevorderen van aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel;
- De samenwerking van de gemeente met ketenpartners (in de regio).

Dit beleidsstuk geeft invulling aan de aanpak van mensenhandel in de gemeente Westerwolde.

Kader: Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar ook van misleiding, chantage, fraude of misbruik van een kwetsbare positie. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar; in het geval van seksuele uitbuiting bijvoorbeeld hoeft bij hen dan ook geen sprake te zijn van dwang om van mensenhandel te kunnen spreken.

De definitie van mensenhandel is opgebouwd uit drie elementen:

Een HANDELING die met gebruik van bepaalde MIDDELEN wordt uitgevoerd met als DOEL uitbuiting.

1.1 Impact en urgentie

Mensenhandel komt niet alleen voor in de prostitutie maar in diverse sectoren zoals de land- en tuinbouw, horeca, industrie en huishoudens. Alle vormen van mensenhandel grijpen diep in op de vrijheid van slachtoffers en bezorgen hen enorm veel leed. Hierbij gaat het niet alleen om volwassenen, maar ook om minderjarigen. Om slachtoffers te beschermen en deze ondermijnende criminaliteit te stoppen, is en blijft het dringend nodig om mensenhandel gericht en integraal aan te pakken en op te zoeken. Wanneer hier niet actief op wordt ingezet is het risico namelijk groot dat mensenhandel niet zichtbaar wordt. Hoe Westerwolde dit doet en nog gericht wil gaan doen leest u in dit beleidsdocument.

Kader: is prostitutie mensenhandel?

Mensenhandel en prostitutie zijn twee verschillende begrippen. In Nederland is prostitutie een legaal beroep en aan een aantal regels gebonden. Prostitutie, vergund of onvergund, staat nadrukkelijk niet gelijk aan seksuele uitbuiting als vorm van mensenhandel. Seksuele uitbuiting kan zich wel in de prostitutiesector afspelen.

1.2 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel kent vele vormen. De volgende indeling wordt gebruikt:

1. Seksuele uitbuiting: de bekendste vorm van mensenhandel is uitbuiting in de prostitutie. Die doet zich zowel voor in de vergunde branche als in de illegale prostitutie. Ook komt seksuele uitbuiting online voor, bijvoorbeeld in de vorm van gedwongen webcamseks.

1) Het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel is in samenwerking met een groot aantal partners opgesteld en dient als referentiekader en handelingsperspectief voor gemeenten om hun rol binnen de bestuurlijke aanpak van mensenhandel (verder) in te vullen. De achterliggende vraag hierbij is: 'Wat is minimaal nodig om mensenhandel vanuit het bestuur effectief aan te kunnen pakken?'

2. Arbeidsuitbuiting: hiervan spreken we als (arbeids)voorwaarden en omstandigheden bij arbeid en dienstverlening zo slecht zijn dat mensenrechten in het geding zijn. Bij gedwongen arbeid, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken is er sprake van werk of diensten waarvoor een persoon zich niet vrijwillig beschikbaar heeft gesteld en waarbij werk wordt verricht onder dreiging van sancties. Het feit dat een tewerkgestelde persoon is misleid over de aard van een baan of over de arbeidsomstandigheden betekent dat er sprake is van gedwongen arbeid.
3. Criminele uitbuiting: hierbij worden mensen gedwongen om strafbare feiten te plegen of daaraan deel te nemen, bijvoorbeeld zakkenrollen, diefstal, fraude of drugsdelicten.
4. Gedwongen orgaanverwijdering: hierbij worden organen onder dwang en zonder medische indicatie verwijderd om vervolgens voor winst doorverkocht te worden. Vooralsnog is de indruk dat mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering (orgaanhandel) nauwelijks voorkomt in Nederland, maar het is wel zaak hier alert op te blijven.

In dit beleidsstuk richten we ons op de aanpak van mensenhandel in brede zin, met de nadruk op seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, en criminele uitbuiting.

Kader: verschil mensensmokkel en mensenhandel

Mensensmokkel is het hulp bieden aan ongedocumenteerde migranten, waardoor zij zich toegang tot of doorreis door een land kunnen verschaffen die door desbetreffende staat als illegaal wordt gezien. Mensensmokkel is daarmee een grensoverschrijdende misdaad tegen de staat en niet (primair) gericht op uitbuiting van een persoon. Mensenhandel is daarentegen (gericht op) uitbuiting van een persoon en is daarom een misdaad tegen de rechten van de mens. Mensenhandel kan grensoverschrijdend van karakter zijn, maar het kan evengoed binnen de landsgrenzen plaatsvinden.

1.3 Gevolgen van mensenhandel

De gevolgen van mensenhandel zijn groot voor slachtoffers en de verwanten van slachtoffers. Zij kampen vaak met traumatisering, de psychische en lichamelijke consequenties daarvan en met de sociaal-economische gevolgen van de uitbuiting. Maar ook de economie, leefomgeving en de rechtsstaat ondervinden schadelijke gevolgen door de vermenging van mensenhandel met bestaande, legale infrastructuur binnen de maatschappij.

In het Kompas Aanpak Mensenhandel van de VNG zijn de gevolgen van mensenhandel verder uitgewerkt.

Kader: Wat weten we van mensenhandel

Meer dan ooit is duidelijk dat mensenhandel niet een probleem is dat op zichzelf staat. Dat blijkt uit rapporten die de Nationaal Rapporteur de afgelopen jaren heeft uitgebracht. De Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 laat dat opnieuw zien.

Opeenstapeling van problemen vraagt om meer passende hulpverlening

Zo komt de overlap tussen seksueel geweld en (seksuele) uitbuiting ook in deze monitor naar voren. Net als de verwevenheid tussen mensenhandel en andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit. Daarnaast is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden hoe slachtofferschap en daderschap van mensenhandel in elkaar kunnen overlopen. Deze opeenstapeling van problemen en de wetenschap dat het meemaken van mensenhandel langdurig ontwrichtende gevolgen kan hebben voor slachtoffers, vraagt om zo vroeg mogelijke signalering, triagering en passende bescherming. De overheid heeft de verantwoordelijkheid en belangrijke taak om hiervoor zorg te dragen. Uit deze slachtoffermonitor blijkt dat Nederland daar nog onvoldoende in slaagt.

Want bijna de helft van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer van een delict. Vaak ernstige delicten, zoals opnieuw mensenhandel, mishandeling, bedreiging en seksueel geweld. Bovendien blijkt dat beschikbare hulp voor slachtoffers grotendeels afhangt van omstandigheden zoals woongemeente of verblijfsstatus van slachtoffers. Terwijl de geboden hulp juist afhankelijk zou moeten zijn van de behoeften van slachtoffers. Een fundamentele verandering in de aanpak van mensenhandel is nodig.

Slachtoffers van mensenhandel

Deze slachtoffermonitor mensenhandel geeft inzicht in het aantal vermoedelijke slachtoffers dat in de periode 2016-2020 in Nederland in beeld is gekomen. Daarnaast geeft de monitor voor het eerst een beeld van hulpverlening die slachtoffers ontvangen en is voor het eerst inzichtelijk gemaakt wat hun risico is op herhaald slachtofferschap.

INVLOED VAN COVID-19

2020 is door de COVID-19-pandemie in alle opzichten een afwijkend jaar, zowel voor de samenleving als voor de aanpak van mensenhandel. Personen die al kwetsbaar waren kwamen door de beperkende maatregelen vaak in nog benardere situaties terecht. Hierbij kan worden gedacht aan arbeidsmigranten die juist extra moesten werken in de vleessector of in distributiecentra en niet konden terugkeren naar hun eigen land. Of sekswerkers die niet konden werken en beperkt aanspraak konden maken op steunmaatregelen van de overheid. Hoewel causale verbanden niet kunnen worden gelegd, laat deze monitor voor het eerst het effect zien van de pandemie op het aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel.

Minder slachtoffers in beeld

Er zijn in 2020 ruim een kwart minder slachtoffers bij CoMensha gemeld vergeleken met 2019: van 1.334 in 2019 naar 984 in 2020. De verminderde reisbewegingen en beperkingen in de opsporing en signalering door de coronamaatregelen lijken daarvoor gezorgd te hebben. Sommige slachtoffers lijken door de pandemie beter in beeld te zijn gekomen, terwijl andere slachtoffers minder zichtbaar zijn geworden.

Zo zijn er meer gevallen van arbeidsuitbuiting aan het licht gekomen die anders verborgen waren gebleven. Het aandeel arbeidsuitbuiting is in 2020 maar liefst 43% van alle meldingen, ten opzichte van 17% in 2019. De meeste slachtoffers hebben zichzelf bij hulpverleningsinstanties gemeld toen zij door de coronamaatregelen niet alleen hun werk, maar ook hun huisvesting en verblijfsvergunning kwijtraakten. Het is zorgelijk dat deze gevallen niet al veel eerder zijn herkend door opsporingsinstanties.

Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn minder zichtbaar geworden bij CoMensha. Het aantal meldingen vormt nog maar 11% van het totaal aantal meldingen. Terwijl binnenlandse seksuele uitbuiting naar schatting de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland is en minderjarige slachtoffers daarin een groot aandeel hebben. Veel slachtofferschap is onopgemerkt gebleven. Toch is gebleken dat er wel degelijk veel (meer) slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn. Zo heeft de hulpverleningssite Chat met Fier in 2020 meer anonieme slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting geïdentificeerd. Het is zorgelijk dat zij de weg naar hulpverlening en opsporing niet vinden.

Het aantal slachtoffers in beeld van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en van criminele uitbuiting is ook drastisch gedaald. Van 668 meldingen in 2019, naar 289 in 2020. Deze daling kan worden verklaard door de beperking van reisbewegingen als gevolg van de COVID-19-pandemie. Daarnaast is het beleid voor slachtoffers met een Dublinindicatie aangepast, waardoor zij minder snel in aanmerking komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Ook dat heeft waarschijnlijk bijgedragen aan deze daling.

Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). Slachtoffermontitor Mensenhandel 2016-2020. Nationaal Rapporteur.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de verantwoordelijkheid van de gemeente in de aanpak van mensenhandel en de samenwerkingsstructuur in de provincie Groningen die daarbij van belang is.

Hoofdstuk 3 vormt de kern van dit beleidsstuk met de ambities die gezamenlijk zijn onderschreven met de Groninger gemeenten en aansluiten op het landelijk beleid *Samen tegen Mensenhandel*.

In de bijlagen staat aanvullende informatie over mensenhandel, de bestuurlijke instrumenten die kunnen worden ingezet bij de aanpak van dit probleem en de context van de beleidsstukken die hierover al verschenen zijn. Veel informatie over mensenhandel in Nederland is ook online te vinden.

2. Verantwoordelijkheden van de gemeente: zo werken wij samen om deze te vervullen

Als gemeente zijn we in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk² voor preventie, signalering, handhaving, veiligheid en zorg op basis van vier rollen:

- **Signaleerder:** als gemeente zijn wij door het dagelijks contact met burgers de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.
- **Beleidsmaker:** als beleidsmakers zijn we verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken worden opgenomen.
- **Regisseur van de integrale aanpak:** we zijn met al onze taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen, voor samenwerking in een aanpak die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk van aard is.

2) Zie Bijlage 1 voor de beleidsmatige kaders die deze verantwoordelijkheden onderbouwen

- Als gemeente zijn we **verantwoordelijk voor adequate opvang van en hulpverlening** aan slachtoffers van mensenhandel.

Mensenhandel houdt zich niet aan de (gemeente)grenzen. Daarom is een integrale aanpak op gemeentelijk, regionaal, landelijk en internationaal niveau van belang voor de effectiviteit waarmee we bovengestane rollen kunnen vervullen en voor een goede verbinding tussen preventie, slachtofferzorg en daderaanpak op zowel beleidsmatig als operationeel terrein.

KADER VOOR DE AANPAK VAN MENSENHANDEL DOOR GEMEENTEN

PLATEAU 1



PLATEAU 2



Wat doen we al tegen mensenhandel?

- De gezamenlijke gemeenten in de provincie Groningen brachten in 2013 de ketenregie mensenhandel onder in het Zorg- en Veiligheidshuis Groningen(ZVHG);
- Per juli 2021 is er voor de gehele provincie zorgcoördinatie slachtoffers mensenhandel georganiseerd. Zowel de ketenregisseur als de zorgcoördinatie werken vanuit het ZVHG;
- In de begroting is budget opgenomen voor de inzet van de ketenregisseur en zorgcoördinatie slachtoffers mensenhandel;
- In het kader van ondermijning werken wij samen en is er in de begroting budget opgenomen voor het Regionale Informatie- en Expertise Centrum Noord(RIEC). Het RIEC richt zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit;
- Vanuit het ZVHG worden regelmatig trainingen en voorlichtingen mensenhandel georganiseerd om bewustwording te vergroten. Aan deze trainingen wordt deelgenomen en van de voorlichtingen wordt gebruik gemaakt. Ook kan via het ZVHG de VR-experience(virtual reality simulator) mensenhandel worden ingezet bij trainingen en bijeenkomsten over mensenhandel;
- Als gemeente hebben we 2 aandachtfunctionarissen mensenhandel;
- Er is één heldere route voor meldingen van mensenhandel voor de gemeente, professionals en burgers(zie bijlage 5);
- Meldingen worden inbracht in het Drieluik. Tijdens dit tweewekelijkse overleg komen de ketenregisseur, de zorgcoördinatoren en het politieteam mensenhandel en migratiecriminaliteit (TMM) samen om signalen en casussen van mensenhandel uit de regio te bespreken, te beoordelen, op te volgen en te monitoren. Ook is vanuit dit overleg een nauwe samenwerking met de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om op het gebied van arbeidsuitbuiting signalen goed te kunnen onderzoeken en te laten aanpakken;
- Er worden integrale controles uitgevoerd;
- In bepaalde beleidsstukken zijn al barrières tegen mensenhandel opgenomen en wordt hieraan uitvoering gegeven.

Hieronder worden enkele belangrijke ketenpartners en hun samenwerkingsverbanden uitgelicht.³

2.1 Landelijk

Landelijk beleid

- Nationaal actieplan *Samen tegen Mensenhandel*, dat in 2018 van start is gegaan, zet de nationale strategie uiteen voor de aanpak van mensenhandel in binnen- en buitenland. Het actieplan is tot stand gekomen door een samenwerking van vele partners waaronder ministeries, gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- Het Interbestuurlijk programma (2018) stelt als doel dat elke gemeente in 2022 beleid heeft tegen mensenhandel. (*Programmaliijn 5, punt 11: Merkbaar beter in het sociaal domein*)

Nationaal rapporteur mensenhandel

- Onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel in Nederland;
- Adviseert overheden, gemeenten, hulpverleningsorganisaties en andere instanties over hoe mensenhandel te herkennen, te voorkomen en te bestrijden.

Nationale hulporganisaties

- Diverse nationale non-profit organisaties zetten zich in voor belangenbehartiging, ondersteuning, onderwijs en onderzoek omtrent mensenhandel, waaronder CoMensha, FairWork, het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel en het Rode Kruis;
- Vormen een belangrijk adviesorgaan dat kan doorverwijzen naar relevante informatie en instanties.

OM

- Voert strafrechtelijk onderzoek uit in samenwerking met politie en andere opsporingsdiensten naar mogelijke situaties van mensenhandel;
- Besluit welke zaken strafrechtelijk te vervolgen.

3) Voor een uitgebreid overzicht van regionale samenwerkingsstructuren, zie <https://kompasaanpakmensenhandel.vng.nl/deel/met-wie-pak-je-mensenhandel-aan/>

2.2 Regionaal

Zorgcoördinatoren slachtoffers mensenhandel ZVHG

- Ondersteunen slachtoffers met betrekking tot zorg, strafrechtelijke procedures en verblijfsrechtelijke trajecten;
- Vormen de spil die zorgt voor vloeiende communicatie tussen verschillende instanties en partijen die betrokken zijn bij slachtoffers en monitort het proces waarin een slachtoffer zich bevindt;
- Nemen signalen in ontvangst van o.a. aandachtsfunctionarissen, politie en andere partijen over vermoedelijke uitbuiting;
- Maken samen met de ketenregisseur deel uit van het team mensenhandel binnen het ZVHG;
- Nemen deel aan tweewekelijks *Drieluik* overleg samen met de ketenregisseur en de politie waarin signalen en casussen van mensenhandel worden besproken, beoordeeld, opgevolgd en gemonitord.

Ketenregisseur mensenhandel ZVHG

- Verantwoordelijk voor de strategische aanpak van mensenhandel binnen de provincie Groningen en voor het inrichten van de keten die hieraan ten grondslag ligt;
- Vormt de schakel tussen regionale en landelijke ontwikkelingen binnen de aanpak van mensenhandel;
- Maakt samen met de zorgcoördinatoren deel uit van team mensenhandel binnen het ZVHG;
- Zit het *Drieluik* overleg voor;
- Werkt in opdracht van de Stuurgroep ZVHG.

Politie & Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Onderzoeken signalen van mensenhandel;
- Hebben wettelijke bevoegdheid om op te treden in specifieke situaties van uitbuiting (o.a. door het intrekken van vergunningen, opleggen van boetes of in hechtenis nemen van vermoedelijke daders);
- Team Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (TMM) van de politie participeert in het tweewekelijks *Drieluik* overleg.

RIEC

- Het RIEC netwerk ondersteunt partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Met als doel samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan;
- Bij het RIEC staat mensenhandel in de top-vijf van dominante vormen van ondermijnende criminaliteit.

2.3 Gemeentelijk

Aandachtfunctionaris mensenhandel

- Vormt het aanspreekpunt binnen de eigen organisatie met betrekking tot het thema mensenhandel, zowel voor collega's als voor externe partijen zoals de ketenregisseur en zorgcoördinatoren;
- Is alert op signalen van mensenhandel en bespreekt deze bij het kleinste vermoeden van uitbuiting met de zorgcoördinator(en) of ketenregisseur;
- Aandachtfunctionarissen zijn werkzaam binnen de gemeente. Ook steeds meer andere instanties die in aanraking kunnen komen met mensenhandel, zoals de zorg- en de asielketen, stellen een aandachtfunctionaris aan. Bij de gemeente Westerwolde is de functie van aandachtfunctionaris ondergebracht bij de Oggz coördinator en de medewerker openbare orde en veiligheid.

Gemeente-, hulp- en zorgorganisaties

- De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van adequate hulp en opvang voor slachtoffers van mensenhandel;
- Middels beleid en regelgeving op gemeentelijk niveau wordt invulling gegeven aan de lokale aanpak van mensenhandel (bijv. via prostitutiebeleid en -handhaving).

2.4 Individueel

Burger

- Speelt een belangrijke rol in het signaleren van mensenhandel in de eigen omgeving die voor instanties verborgen blijft;
- Kan bij (het kleinste) vermoeden van mensenhandel contact opnemen met gemeente, politie, zorgcoördinator(en), ketenregisseur of andere instanties zoals CoMensha.

3. Ambities

In dit hoofdstuk blikken we vooruit op wat we willen bereiken met ons beleid om mensenhandel aan te pakken en hoe we dat gaan realiseren.

Doel en pijlers van beleid

Ons belangrijkste doel met het mensenhandelbeleid is dat uitbuiting niet meer voorkomt. Deze doelstelling berust op drie pijlers die internationaal aangeduid worden als : prevention, prosecution en protection.

1. Mensenhandel voorkómen;
2. Mensenhandel bestrijden;
3. Slachtoffers beschermen.

Mensenhandel aanpakken doen we in een combinatie van deze drie pijlers die elk weer uitgewerkt zijn in ambities en acties. Hier hoort ook de term partnership (samenwerking) bij. Daarbij kunnen preventieve, bestuurlijke, fiscale, arbeidsrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen gecombineerd worden ingezet. We moeten alle relevante doelgroepen bereiken. Extra aandacht is nodig voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Onze bijzondere aandacht gaat verder uit naar minderjarigen/jongeren, mensen met een licht verstandelijke beperking, (arbeids)migranten en sekswerkers omdat deze groepen extra kwetsbaar zijn.

Hierbij wordt gebruik gemaakt van het programma *Groningen tegen Mensenhandel*. Het programma *Groningen tegen Mensenhandel* sluit nauw aan op het landelijke programma en zet de actielijnen van *Samen tegen Mensenhandel* om in concrete stappen en ambities voor gemeenten in de provincie Groningen.

Ambities

De doelen en pijlers van het beleid hebben we verwerkt in 6 ambities:

1. Voorkomen van slachtoffer- en daderschap
2. Signaleren, melden en monitoren
3. Passende opvang en ondersteuning voor slachtoffers
4. Aandachts- en deskundigheidsbevordering
5. Daderaanpak
6. Bevorderen van samenwerking

Ambitie 1: Voorkomen van slachtoffer- en daderschap

Onze ambitie is om slachtofferschap en daderschap te voorkómen. Om dit doel te bereiken moeten kinderen, jongeren en volwassenen weerbaar zijn tegen uitbuiting en weten hoe daarbij te handelen en bij wie ze terecht kunnen voor steun. Daarnaast is het nodig dat professionals en vrijwilligers de risicofactoren van mensenhandel kennen bij specifieke omstandigheden en risicogroepen. Deze kennis wordt vervolgens ingezet bij preventie, vroeg signalering en interventies.

Ook willen we barrières opwerpen die het werk van mensenhandelaren belemmeren of bestraffen. Het gaat hierbij om barrières die gemeenten op kunnen werpen op de terreinen van entree en identiteit, arbeid en huisvesting. Dit is uitgewerkt in ambitie 5: daderaanpak.

Slachtofferschap en daderschap zijn niet eenduidig van elkaar te onderscheiden en lopen soms door elkaar. Hulpverlening voor slachtoffers, maar ook voor daders is belangrijk om recidive en herhaling te voorkomen.

Voorlichting en bewustwording bij diverse doelgroepen

- Door mensen in een kwetsbare positie voor te lichten en hun weerbaarheid te versterken kan slachtofferschap worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door programma's op scholen, lessen over onlinegedrag en informatie over rechten en plichten voor arbeidsmigranten in verschillende talen.
- Er wordt specifiek gewerkt aan het vergroten van kennis over risicofactoren en signaleren van mensenhandel bij professionals, onderwijs, bestuurders, jongeren, samenleving en ondernemers met een programma. Door preventie gericht in te zetten voor de verschillende doelgroepen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel kan slachtoffer- en daderschap effectiever worden voorkomen.
- Hoewel alle doelgroepen van belang zijn, lijken jongeren specifieke aandacht te vergen omdat er veel minderjarigen zijn onder daders en slachtoffers, zeker waar het om criminele uitbuiting gaat. Juist daar valt dus een slag te slaan en kan mensenhandel gericht voorkomen worden door specifiek in te zetten op deze doelgroep. De Groninger gemeenten hebben gekozen om voor deze doelgroep een VR-experience te ontwikkelen die vanaf 2022 ingezet kan worden op plekken waar jeugd samenkomt zoals het onderwijs en jeugdwerk.

- Mensenhandel bestrijd je niet alleen: het is belangrijk dat er een netwerk ontstaat met voeding en aandacht over en weer. Alleen door het thema levend te houden blijft het zichtbaar en voorkom je mensenhandel.

Voorkomen van herhaald slachtofferschap

Een andere belangrijke vorm van preventie is het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Bij slachtoffers zijn een stabiele en veilige opvang en goede begeleiding van belang, soms zijn daarvoor beschermende maatregelen nodig, vergelijkbaar met de aanpak van huiselijk geweld. Het gaat in alle gevallen om het vergroten van de weerbaarheid en het slachtoffer uit zijn of haar kwetsbare positie te halen.

Wat gaan we doen:

- Er wordt voorlichting gegeven over risicofactoren/mensenhandel/uitbuiting;
- Via het ZVHG kunnen we gebruik maken van beschikbare trainingsmaterialen en producten;
- Wij hebben een goed beeld van de lokale partners die eventueel getraind moeten worden;
- Al naar gelang de behoefte wordt er in samenwerking met het ZVHG basis- en verdiepende scholing georganiseerd. Het programma wordt in overleg met de aandachtfunctionarissen per kalenderjaar samengesteld;
- Informatie over mensenhandel wordt geplaatst op de eigen website en via eigen kanalen gecommuniceerd;
- Aandachtfunctionarissen maken deel uit van een groeiend netwerk in de provincie. Via dit netwerk worden resultaten, ervaringen en producten gedeeld.

Ambitie 2: Signaleren, melden en monitoren

Mensenhandel is een delict dat vaak onzichtbaar blijft. Om dit probleem op de radar te krijgen is het noodzakelijk dat de kleinste signalen worden herkend en bij elkaar gebracht. Op landelijk niveau werden de afgelopen jaren rond de 1000 slachtoffers per jaar geregistreerd.⁴ Naar schatting zijn er echter rond de 6250 jaarlijkse slachtoffers in Nederland.⁵ Dit grote gat tussen het vermoedelijke aantal slachtoffers en het aantal geïdentificeerde slachtoffers geeft aan dat meer aandacht nodig is voor het signaleren, melden en monitoren van mensenhandel.

Inmiddels heeft de gemeente Westerwolde twee aandachtfunctionarissen mensenhandel. Deze functionarissen vormen een aanspreekpunt binnen de eigen organisatie, verzamelen signalen van mensenhandel en weten hoe deze aan de juiste partij moeten worden gekoppeld. De aandachtfunctionarissen hebben een basistraining doorlopen waarin zij getraind zijn om elk klein signaal van mensenhandel te melden, wat zelfs kan bestaan uit niet meer dan een 'onderbuikgevoel'.

Er is één heldere route ontwikkeld voor meldingen van mensenhandel voor de gemeente, professionals en burgers (zie bijlage 5). De meldroute wordt jaarlijks geëvalueerd met het ZVHG.

Bevorderen van actief signaleren en melden

- Als gemeente nemen wij de verantwoordelijkheid om duidelijk te communiceren over de interne meldroute en de aandachtfunctionarissen. Wij investeren daarom in het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Er worden hiervoor trainingen aangeboden.
- Lokaal bouwen we een netwerk op onder andere organisaties die contact hebben met groepen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Te denken aan de asielketen.
- We gaan na of er bepaalde vormen van mensenhandel of doelgroepen zijn die extra aandacht nodig hebben en geprioriteerd moeten worden met betrekking tot signalering.

Regionale monitor

Er is geen compleet beeld van de Groningse mensenhandeljijfers en in welke vorm en hoeveelheid dit voorkomt. Eén van de redenen daarvoor is dat het ontbreekt aan het centraal registreren van mensenhandel zaken bij de politie, gemeenten, CoMensha, de Koninklijke Marechaussee en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Iedere organisatie doet haar eigen registratie maar er is geen centraal punt waar de cijfers aan elkaar kunnen worden geknoopt en een analyse kan worden gemaakt om goed

4) Volgens statistieken van CoMensha

5) Volgens een schatting uit 2017 van UNODC en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Zie ook: <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2017/09/28/voor-het-eerst-inzicht-in-werkelijke-aantal-slachtoffers-mensenhandel>

zicht te krijgen op de aard en omvang van mensenhandel. Maar zicht hebben en houden hangt ook vooral samen met adequate signalering en melding.

Soort misdrijf	1.6.3 Mensenhandel							
Onderwerp	Geregistreerde misdrijven							
Perioden								
Regio's	2021 maart	2021 april	2021 mei	2021 juni	2021 juli	2021 augustus	2021 september	2021 oktober
aantal								
Nederland	55	52	46	55	46	35	37	41
Groningen (PV)	.	1	5	3	1	1	1	.
Westerwolde	.	.	1	.	.	1	.	.

Cijfers politie: <https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47013NED/table?ts=1639148897131>

De ketenregisseur werkt op regionaal niveau samen met diverse stakeholders zoals het RIEC, politie en het OM om een gezamenlijke monitor voor de regio op te zetten. Het doel is dat de monitor zicht geeft op de gehele aanpak van mensenhandel in de regio: niet alleen de informatie met betrekking tot het aantal slachtoffers, daders en vervolgingen wordt opgenomen, maar ook activiteiten in de gemeenten en partnerorganisaties in het kader van de integrale aanpak *Groningen tegen mensenhandel*. Er worden gezamenlijke afspraken gemaakt over wat geregistreerd wordt door gemeenten en andere partners, zodat we hierin komen tot een uniforme werkwijze. Op deze manier kunnen de lokale gegevens samengevoegd worden om een overzicht te geven van de regionale aard, omvang en aanpak van mensenhandel.

De monitor geeft ook tendensen weer in de aanpak van mensenhandel. Dit betekent dat er vanuit gemeenten aandacht is op meta-niveau voor verschuivingen binnen de eigen beschikbare informatie. Wanneer deze informatie vanuit verschillende gemeenten gebundeld wordt ontstaat een beeld van regionale ontwikkelingen, die op hun beurt gekoppeld kunnen worden aan landelijke ontwikkelingen in (de aanpak van) mensenhandel. Voor de monitor worden bestaande structuren verkend (zoals het convenant van het ZVHG of het RIEC) die het mogelijk maken om informatie vanuit verschillende partijen AVG-proof te delen en centraal te registreren.

Wat gaan we doen:

- De aandachtsfunctionarissen hebben positie en bekendheid verworven in de eigen gemeente;
- Signalen van vermoedens van mensenhandel worden gedeeld met de aandachtsfunctionarissen;
- Casuïstiek wordt door de aandachtsfunctionarissen gedeeld met het ZVHG;
- Er wordt medewerking verleend aan de integrale monitor die vanaf 2022 op provinciaal niveau komt.

Ambitie 3: Passende opvang en ondersteuning voor slachtoffers

Slachtoffers hebben vaak verschillende soorten ondersteuning nodig. Het gaat hierbij met name om veilige opvang, medische en psychische zorg, hulpverlening bij verblijfsrechtelijke trajecten en ondersteuning bij strafrechtelijke procedures. Om deze verschillende soorten van hulpverlening goed met elkaar te coördineren en om effectieve ondersteuning te bieden in situaties met problemen op uiteenlopende gebieden, zijn twee zorgcoördinatoren⁶ mensenhandel aangesteld die de provincie Groningen vertegenwoordigen vanuit het ZVHG.

Zij participeren in het landelijk zorgcoördinatorenoverleg waarin overkoepelende thematiek wordt besproken en zij dragen bij aan het streven naar een landelijk dekkend netwerk aan zorgcoördinatie.

Aandacht voor achtergestelde groepen binnen het zorgaanbod

- Er zijn slachtoffergroepen in beeld voor wie het bestaande opvang- en hulpaanbod ontoereikend is. Het gaat hierbij om buitenlandse slachtoffers (voornamelijk met nationaliteiten van buiten de

6) Zie ook hoofdstuk 2 voor een beschrijving van deze functie

EU) en mannelijke slachtoffers. Hulp en opvang aan buitenlandse slachtoffers zijn voor een groot deel gekoppeld aan het strafrechtelijk proces. Op het moment dat deze slachtoffers aangifte doen ontvangen zij een (tijdelijke) verblijfsvergunning⁷, waarmee ook het recht op voorzieningen wordt verkregen. Veel strafrechtelijke procedures leiden echter niet tot vervolging en worden al snel geseponeerd, waardoor desbetreffende vergunning wordt ingetrokken en daarmee vervallen ook veel voorzieningen met betrekking tot hulpverlening en opvang. De mogelijkheid bestaat voor slachtoffers van mensenhandel om voortgezet verblijf aan te vragen op basis van humanitaire gronden, maar in de regel wordt dit vaak niet toegekend. In de praktijk betekent dit dat buitenlandse slachtoffers van mensenhandel onvoldoende gebruik kunnen maken van zorg- en opvangmogelijkheden die zij nodig hebben. Daarnaast bestaan er in het zorg- en opvangaanbod nog onvoldoende mogelijkheden die gericht zijn op mannelijke slachtoffers van mensenhandel en de problematiek die specifiek is aan deze groep. Het ZVHG verkent welke instrumenten en instanties er binnen de regio Groningen zijn om deze doelgroepen beter te ondersteunen.

Opvang en hulpverlening van goede kwaliteit

De gemeente pakt haar organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel, ook waar de opvang regionaal of landelijk is georganiseerd, zie B4.3 op pagina 40. Dit gebeurt onder andere door ervoor te zorgen dat de ingekochte opvang en hulpverlening voldoet aan kwaliteitscriteria.

Wat gaan we doen:

- De gemeente financiert opvang voor slachtoffers;
- Slachtoffers krijgen een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod;
- De zorgcoördinatoren ondersteunen slachtoffers bijvoorbeeld bij het claimen van compensatie, en gedurende het strafrechtelijk proces (waaronder de B8-procedure);
- Aandachtfunctionarissen en zorgcoördinatoren werken nauw samen voor de zorg en opvang van slachtoffers.

Ambitie 4 Aandacht- en deskundigheidsbevordering

Een effectieve aanpak van mensenhandel vereist een versterkt bewustzijn met betrekking tot de verschillende vormen van mensenhandel, wat mensen kwetsbaar maakt voor uitbuiting, de verdachte signalen die kunnen wijzen op slachtoffer- of daderschap en hoe op zulke signalen het beste gereageerd kan worden - zowel vanuit praktisch oogpunt zodat deze signalen door de juiste instanties worden opgepakt, als vanuit psychosociaal perspectief zodat slachtoffers zich gesterkt voelen. Mensenhandel is vaak niet alleen onzichtbaar voor partijen die buiten de situatie staan, maar ook voor slachtoffers en daders zelf: zij herkennen zichzelf dikwijls niet als zodanig. Preventie, signalering, ondersteuning en daderaanpak rusten daarom op een fundament van aandacht en kennis met betrekking tot het thema mensenhandel binnen verschillende structuren en actoren in de maatschappij, zoals burgers, professionals en gemeenten.

Om dit bewustzijn te versterken is bijvoorbeeld vanuit het ZVHG een *Virtual Reality experience* ontworpen over mensenhandel. Deze VR-Experience is ontwikkeld voor het trainen van professionals die in aanraking komen met groepen die kwetsbaar zijn voor uitbuiting, met als doel aandacht voor dit onderwerp te genereren en signalering van slachtoffer- en daderschap te versterken.

Het programma *Groningen tegen Mensenhandel* werkt daarnaast volgens een sneeuwbalmodel: door aandachtfunctionarissen mensenhandel aan te stellen en op te leiden zijn er in de gemeentes aanspreekpunten voor mensenhandel en blijft het onderwerp lokaal actueel. Zij worden daarbij ondersteund door het team mensenhandel van het ZVHG.

Deskundigheidsbevordering onder én via aandachtfunctionarissen mensenhandel en andere ketenpartners. Team mensenhandel van het ZVHG:

- Ontwikkelt en verzamelt informatie die verstrekt wordt aan aandachtfunctionarissen mensenhandel op aanhoudende basis. Het gaat hierbij om materiaal zoals onderzoek, publicaties, en beeldmateriaal. De aandachtfunctionarissen benutten dit om het onderwerp mensenhandel onder de aandacht te brengen binnen de eigen organisatie, bijvoorbeeld door het te verspreiden of te bespreken tijdens relevante overleggen. Individuele gemeenten verkennen wat de meest nuttige wijze is om dit onderwerp te belichten binnen de eigen organisatiestructuur.

7) De B8-vergunning

- Organiseert regionale bijeenkomsten voor aandachtfunctionarissen uit diverse werkvelden en andere ketenpartners. Hierbij wordt informatie uitgewisseld, onder andere middels scholingen, lezingen en het bespreken van (geanonimiseerde) casussen, die de kennis verdiept op het gebied van de bestuurlijke, ambtelijke, en uitvoerende aanpak van mensenhandel en best practices daarbinnen. Het team verkent voortdurend welk aspect prioriteit dient te krijgen in de deskundigheidsbevordering om daar gericht trainingen voor te organiseren.
- Maakt bij de activiteiten omtrent aandacht- en deskundigheidsbevordering gebruik van regionale en landelijke organisaties die trainingen en materiaal ontwikkelen op het gebied van mensenhandel. Te denken valt aan het programma *Mensenhandel (niet) op school van het Rode Kruis*, de training over uitbuiting onder ongedocumenteerden van FairWork en het Rode Kruis, en de *Mensenhandel Academy* van CoMensha.
- Genereert inzicht in de situatie binnen de regio door een omgevingsscan of risicoanalyse te doen van de sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Hiermee worden mogelijke risicogroepen ook in beeld gebracht.

Wat gaan we doen:

- Wij laten ons voorlichten en scholen over mensenhandel, o.a. op het gebied van barrières, bestuursrechtelijke maatregelen, handhaving en toezicht etc.
- Mensenhandel is onderdeel van de aanpak van ondermijning.

Ambitie 5: Daderaanpak

Niet alleen in de dadermonitor mensenhandel 2015-2019, maar ook in de Slachtoffermonitor mensenhandel en het casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam, valt de jonge leeftijd van slachtoffers en daders op. De Nationaal Rapporteur beveelt daarom aan om gericht in te zetten op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren.

“Ik kan niet genoeg benadrukken hoe verontrustend ik het vind dat zulke jonge mensen zich schuldig maken aan zulke ernstige misdrijven. We weten nog te weinig van de daders, hoe en waarom ze doen wat ze doen. Daar moeten we meer over weten, want zonder daders zijn er geen slachtoffers.”
Nationaal Rapporteur *Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen Herman Bolhaar*

Voor het eerst zijn cijfers van de reclassering gebruikt over toezicht op daders van mensenhandel. Re-socialisatie is belangrijk om te voorkomen dat daders opnieuw de fout in gaan. In de periode 2015-2019 kwamen er jaarlijks 25 van de 85 daders die zijn veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf onder toezicht te staan. Nationaal Rapporteur Herman Bolhaar vindt dit aantal opvallend: “Mensenhandel is een zeer ernstige misdaad. We zouden moeten willen weten waarom er zo weinig reclasseringstoezicht wordt opgelegd in deze groep. Terwijl het belangrijk is dat deze daders intensief begeleid worden, ook om daderschap in de toekomst te voorkomen. Zeker omdat een deel van de daders zo jong is. Meer kennis over de aard van daders, de problematiek die daarachter schuilgaat en welke aanpak daar het beste bij past, is noodzakelijk.”

Door de inzet van bestuurlijke instrumenten kunnen we barrières opwerpen om criminele activiteiten in de gemeente tegen te gaan. Er zijn door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) barrièremodellen ontwikkeld, waarmee het criminele proces in kaart wordt gebracht. Ook laten deze modellen zien welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken en dit proces kan worden verstoord.

Samenwerken in de keten van zorg en veiligheid

Om mensenhandel effectief aan te pakken, is samenwerking binnen de keten van zorg én veiligheid essentieel. Dit geldt zowel bij volwassenen als bij minderjarige slachtoffers én daders. De gemeente draagt hieronder meer aan bij door te signaleren. Daarnaast past de gemeente waar mogelijk bestuurlijke instrumenten toe en werpt daarmee barrières op, met het doel mensenhandel te voorkomen en aan te pakken.

Opwerpen Barrières

Belangrijk bij daders is het voorkomen van daderschap door het opwerpen van barrières en het goed organiseren van hulp om herhaling te voorkomen. Natuurlijk is dat niet de enige pijler in de daderaanpak en gaat het hierbij ook om het bestrijden van mensenhandel, bijvoorbeeld door de strafrechtelijke aanpak en de samenwerking met de politie en de strafrechtelijke keten. Effectief strafrecht is belangrijk, ook om een klimaat te scheppen waarin mensenhandel niet lonend is en adequaat wordt bestraft. Bij mensenhandel gaat het ook om het zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor daders om actief te zijn in

de regio. Als gemeente hebben wij hierin een belangrijke taak om beleid toe te passen op de specifieke gemeentelijke situatie.

Een volwaardige aanpak van mensenhandel vraagt om beleid met voldoende aandacht voor alle bestuurlijke instrumenten en barrières om mensenhandel tegen te gaan. Als gemeente beschikken wij o.a. over de volgende instrumenten:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV)
- Bestemmingsplannen
- Wet Bibob
- Inzet op het Bouwbesluit 2012: artikel 7.18, eerste lid (overbewoning)
- Via het geldende bestemmingsplan van de gemeente kan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uitkomst bieden. Er kan dan actie ondernomen worden op basis van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c (verbod met bestemmingsplan strijdig gebruik) van de Wabo.
- Daarnaast is de Huisvestingswet 2014 toe te passen conform artikel 8 van de Huisvestingswet 2014, gecombineerd met artikel 35 (bestuurlijke boete) van deze wet.

Door beleidsontwikkeling zowel regionaal als lokaal te laten plaatsvinden worden lokale initiatieven versterkt en verplaatsingseffecten voorkomen.

Entree en identiteit

Om in Nederland te kunnen werken is een inschrijving bij de gemeente nodig. Voor deze barrières 'entree' en 'identiteit' beschikt de gemeente over een aantal bestuurlijke instrumenten. Hoewel inschrijving onder de juiste voorwaarden bij publiekszaken niet kan worden geweigerd (Registratie Niet-ingezetenen (RNI) en Basisregistratie Personen (BRP)), kunnen verdachte signalen wel worden onderzocht door de gemeente. Het gemeenteloket is vaak de eerste stap voor het plegen van identiteitsfraude en adresfraude. Aan de hand van informatie over fraudesignalen kan de gemeente vooraf (dus voor inschrijving in de BRP) een controle uitvoeren. Desondanks kan het aan het loket erg lastig zijn om fraude te herkennen. Bij (identiteits)fraude kan de gemeente de inschrijving weigeren, aanpassen en de documenten ongeldig verklaren. De RNI- inschrijvingen zijn regionaal georganiseerd: mensen kunnen hiervoor terecht bij de gemeente Groningen.

Arbeid

Bij de aanpak van mensenhandel in de seksindustrie speelt de gemeente een specifieke rol bij de barrière 'arbeid'. De prostitutiesector is immers lokaal gereguleerd via een vergunningenbeleid. Dat biedt de gemeente bestuurlijke mogelijkheden om tijdens controles mensenhandel te signaleren en vervolgens aan te pakken door bijvoorbeeld een vergunning in te trekken of een bedrijf (al dan niet tijdelijk) te sluiten. Dit geldt ook voor andere vergunde branches zoals de horeca. De APV is hierbij het kader waarbinnen mensenhandel kan worden bestreden.

Huisvesting

De gemeente speelt een belangrijke rol bij de barrière 'huisvesting'. Zij ziet toe op illegale en overbewoning, woonoverlast en malafide kamerverhuur en kan bij regelovertreding – van bijvoorbeeld de Woningwet of het bestemmingsplan – bestuurlijke boetes opleggen of een pand sluiten. In die hoedanigheid is ook de gemeente in een positie om signalen te verzamelen en vast te leggen. Dit draagt zowel bij aan de versterking van de gemeentelijke informatiepositie als de aanpak van arbeidsuitbuiting of ernstig benadeling door ISZW.

- Voor gemeenten is het belangrijk de medewerkers toezicht en handhaving goed te informeren en te trainen over signalen en de meldroutes van mensenhandel en uitbuiting. Juist door het signaleren goed te laten verlopen zal er in opsporing en veroordeling meer gedaan kunnen worden.
- Er kan gebruik gemaakt worden van bestaande infrastructuur om mensenhandel te bestrijden door te onderkennen dat mensenhandel raakvlakken heeft met diverse beleidsterreinen en daar de aansluiting bij te vinden door middel van het opwerpen van barrières en actief inzetten van preventieve activiteiten. Te denken valt aan Prostitutiebeleid, Geweld hoort nergens thuis en de Ondernemingsaanpak.

Wat gaan we doen:

- In relevant beleid worden barrières tegen mensenhandel opgenomen en uitgevoerd;
- Er wordt uitvoering gegeven aan het prostitutiebeleid en daar waar nodig geactualiseerd;
- Er worden trainingen mensenhandel aangeboden aan medewerkers van de gemeente;
- Er worden al dan niet in regionale samenwerking integrale controles uitgevoerd.

Ambitie 6: Bevorderen van samenwerking

Om mensenhandel effectief aan te pakken, is het van belang om aanhoudend te verkennen welke mogelijkheden er bestaan voor het bundelen van krachten tussen verschillende instanties en structuren op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Welke structuren zijn er bijvoorbeeld binnen de keten van zorg

en veiligheid waartussen nog geen of onvoldoende samenwerking bestaat in de aanpak van mensenhandel? De samenwerking tussen Zorg en Veiligheid is niet nieuw, toch vraagt het voortdurende investering.

In dit kader is op regionaal niveau een ketenregisseur werkzaam vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis Groningen. De ketenregisseur is verantwoordelijk voor de samenwerkingsverbanden en strategische afspraken tussen verschillende organisaties in de aanpak van mensenhandel, zowel richting slachtoffers als daders. Regioburgemeester Koen Schuiling is portefeuillehouder mensenhandel en wethouder Meindert Joosten is portefeuillehouder mensenhandel vanuit de stuurgroep ZVHG.

Een belangrijk samenwerkingsverband dat inmiddels een structureel onderdeel is geworden van het bestrijden van mensenhandel in de provincie Groningen is het regionale **Drieluik** overleg. Tijdens dit tweewekelijkse overleg komen de ketenregisseur, de zorgcoördinatoren en het politieteam mensenhandel en migratiecriminaliteit (TMM) samen om signalen en casussen van mensenhandel uit de regio te bespreken, te beoordelen, op te volgen en te monitoren. Ook wordt relevante informatie gedeeld en uitgewisseld om mensenhandel beter te kunnen signaleren én te kunnen interveniëren in concrete situaties. Zo kan er informatie van politie nodig zijn om een bestuurlijke maatregel te kunnen nemen. Ook kunnen we het fenomeen beter in beeld krijgen als informatie wordt gedeeld.

Wat gaan we doen:

- De samenwerking tussen zorg en veiligheid binnen de gemeente is op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau helder vormgegeven;
- Casuïstiek op het gebied van mensenhandel wordt besproken in het Tactisch Veiligheids Overleg(TVO);
- Aansluitend op de ambitie binnen het landelijke programma Samen tegen Mensenhandel om ervaringsdeskundigen meer in te zetten in de aanpak tegen mensenhandel, wordt regionaal de mogelijkheid verkend om ervaringsdeskundigen structureel te betrekken bij het bevorderen van preventie, signalering, ondersteuning, deskundigheidsbevordering en daderaanpak;
- Via het aanstellen en trainen van aandachtfunctionarissen worden partnerschappen gecreëerd met verschillende organisaties die mogelijk in aanraking komen met mensenhandel. Vanuit het ZVHG wordt verkend welke andere actoren contact hebben met groepen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Naast de Groninger gemeenten, die allen via een aandachtfunctionarissen zijn vertegenwoordigd, worden onder andere ook medische en maatschappelijke zorg, het onderwijs en de asielketen op deze wijze betrokken bij het voorkomen en signaleren van mensenhandel;
- De ketenregisseur organiseert periodiek netwerkbijeenkomsten/expertmeetings over mensenhandel om kennis en informatie uit te wisselen. Die zijn bedoeld voor professionals die werken in de provincie Groningen, aandachtfunctionarissen van de gemeenten en mogelijk nieuwe netwerkpartners.
- De ketenregisseur investeert op Noord Nederlands niveau in de integrale samenwerking om de bestuurlijke betrokkenheid en aanpak te versterken.

Bijlage 1 Mensenhandel en beleidsterreinen

B1.1 Zorgbeleid

Mensenhandel raakt allerlei facetten van de samenleving en daarmee ook uiteenlopende beleidsterreinen. Dit betekent niet dat op al die terreinen zaken moeten worden aangepast, maar het is goed om de raakvlakken in beeld te hebben. Iedere professional binnen de ambtelijke organisatie kan te maken krijgen met een vorm van mensenhandel.

De gemeente speelt een belangrijke rol bij de integrale aanpak van mensenhandel. Als gemeente staan wij voortdurend met verschillende ketenpartners in contact en hebben wij de mogelijkheid om bestuurlijke middelen in te zetten om mensenhandel aan te pakken.

Sinds de decentralisaties van 2015 zijn verschillende taken van het Rijk naar gemeenten verschoven. Op grond van de *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)* zijn wij verantwoordelijk voor het opvangen en zorgaanbod voor specifieke groepen, waaronder de slachtoffers van mensenhandel. Gemeenten moeten zorgen voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor slachtoffers, die ingeschreven staan in hun gebied. Slachtoffers die niet ingeschreven staan, worden in principe ingeschreven in de gemeente waar ze zijn aangetroffen.

B1.1.1 Slachtoffers met rechtmatig verblijf

Mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel en rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen op grond van de Wmo 2015 aanspraak maken op een opvangplek. Dit geldt ook voor mensen met een tijdelijke verblijfsstatus. Deze slachtoffers mogen daarnaast op grond van de Wet arbeid vreemdelingen werken of een opleiding volgen. Indien nodig hebben ze op grond van de Participatiewet recht op bijstand.

B1.1.2 Slachtoffers zonder rechtmatig verblijf

Voor slachtoffers van mensenhandel zonder rechtmatig verblijf in Nederland is het hebben van rechtmatig verblijf belangrijk om tot rust te kunnen komen om te beslissen of ze mee willen werken aan het opsporingsonderzoek. Op grond van de *Vreemdelingenwet 2000* (artikel 8, onder k) wordt aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund, om te beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.

De bedenktijd houdt in dat de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) het vertrek van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland gedurende deze periode opschort. Slachtoffers in de bedenktijd hebben op grond van de *Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen* (Rvb) recht op een maandelijkse toelage ter hoogte van de Nederlandse bijstandsuitkering (uitgekeerd door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)). Voor de berekening van de toelagen wordt uitgegaan van de in de *Wet werk en bijstand* vermelde normbedragen. Met uitzondering van de categorie Minderjarige Vreemdelingen voorziet de Rvb, naast een maandelijkse financiële toelage, in een verzekering tegen medische kosten.

Slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsvergunning die aangifte doen, kunnen op basis van de verblijfsregeling mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het opsporings- en vervolgingsonderzoek krijgen. Mocht een slachtoffer in verband met medische beperkingen, minderjarig of ernstige bedreiging geen medewerking kunnen verlenen aan het opsporingsonderzoek, dan kan hij/zij ook voor deze verblijfsvergunning in aanmerking komen, mits dit ondersteund wordt door een verklaring van de politie, Koninklijke Marechaussee of een medische verklaring. (bron: wegwijzermensenhandel.nl)

B1.1.3 Slachtoffers in de asielprocedure

Slachtoffers die een asielprocedure hebben lopen, hebben recht op opvang in een asielzoekerscentrum. Het recht op opvang bestaat vanaf het moment dat de asielzoeker asiel aanvraagt, tot hij een verblijfsvergunning krijgt of Nederland moet verlaten. Vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel kunnen naast hun lopende asielaanvraag, ook een aanvraag voor de B8-procedure indienen

B1.2 Jeugdbeleid

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Op grond van de Wmo (art. 4.2) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de Veilig Thuis-organisaties, (www.veiligthuis.nl) gericht op ondersteuning van slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder ook slachtoffers van mensenhandel kunnen vallen. De centrumgemeenten hebben afspraken gemaakt over centrale (landelijke) inkoop van specialistische functies in de vrouwenopvang, waaronder de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast bieden jeugdhulpinstellingen opvangplekken voor minderjarige slachtoffers van loverboys.

B1.2.1 Beleid Huiselijk geweld en Kindermishandeling

Een groot aantal slachtoffers van mensenhandel komt een keer in contact met een zorgverlener. Toch heeft maar 20% van alle zorgverleners voldoende kennis om deze vorm van geweld goed te kunnen signaleren en slachtoffers te kunnen ondersteunen. Mensenhandel is onderdeel van de Meldcode hui-

selijk geweld en kindermishandeling. Het is daarom belangrijk dat hulpverleners bij het (herhaaldelijk) trainen van de meldcode ook worden geïnformeerd over het signaleren van mensenhandel, naast seksueel geweld, kindermishandeling, huiselijk geweld en ouderenmishandeling.

Mensenhandel is onderdeel van de Wet meldcode. De beroepsvereniging van medisch personeel, de KNMG, heeft mensenhandel expliciet opgenomen in de Meldcode. Het is belangrijk dat hulpverleners weten hoe zij slachtoffers van mensenhandel kunnen signaleren en weten wat zij moeten doen als ze het signaleren.

Ook medewerkers van Veilig Thuis moeten alert zijn op de signalen. CoMensha helpt alle 26 Veilig Thuis-organisaties bij het integreren van het onderwerp en de diverse vormen van mensenhandel in hun handelwijzen en geeft voorlichting over mensenhandel. Hierbij wordt met name ingezet op het verbeteren en verder door ontwikkelen van de ketensamenwerking, signalering, meldingsstructuur en doorverwijzing. Daarnaast zorgen deze bewustwordingsbijeenkomsten ervoor dat Veilig Thuis-medewerkers ook op het gebied van mensenhandel voldoende zijn toegerust om meldingen te ontvangen, informatie te verrijken, de veiligheid te beoordelen en vervolgstappen te nemen.

B1.2.2 Kinderbeschermingsmaatregelen en voogdij

Voor binnenlandse minderjarige slachtoffers en minderjarige slachtoffers uit EU-landen zijn de reguliere (kinderbeschermings-)maatregelen van toepassing. De Stichting Nidos heeft de voogdij over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.

B1.2.3 Opvang

Als het gaat om opvang, zijn voor binnenlandse minderjarige slachtoffers en minderjarige slachtoffers uit EU-landen ook de reguliere voorzieningen van Jeugdzorg Nederland beschikbaar. Voor de specifieke doelgroep van slachtoffers van seksuele uitbuiting is bij enkele opvanginstellingen gespecialiseerde opvang beschikbaar.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, is de Beschermd Opvang beschikbaar. Nidos beslist of een minderjarige vreemdeling in de Beschermd Opvang wordt opgevangen: dit gebeurt bij de geringste indicatie van mensenhandel. Slachtoffers in de Beschermd Opvang krijgen wekelijks een kleine financiële vergoeding en zijn verzekerd tegen ziektekosten.

B1.3 Veiligheidsbeleid

B1.3.1 Ondernijning

Ondernijnde criminaliteit is een belangrijk onderwerp als het gaat om veiligheid. Ondernijning betekent grofweg een vermenging van de onderwereld en de bovenwereld. Het is een sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur. Een deel van de aanpak op ondernijning richt zich op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit gebeurt idealiter in gemeenten binnen RIEC-verband, waarbij regionale casussen worden besproken met gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie(OM), politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, douane, fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), inspectie sociale zaken en werkgelegenheid (Inspectie SZW), Koninklijke Marechaussee (KMar), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Een criminele organisatie die zich bezighoudt met mensenhandel moet eerst een aantal hindernissen nemen om met de criminele activiteiten te kunnen starten. Criminele netwerken zoeken naar een plaats met de minste weerstand. Ze vestigen zich daarom graag in gemeenten die nauwelijks oog hebben voor ondernijning. In de contacten die zij hebben met 'de bovenwereld' liggen mogelijkheden om barrières op te bouwen en om signalen van mensenhandel te herkennen.

Gemeenten kunnen barrières opwerpen om ondernijnde criminaliteit zoals mensenhandel tegen te gaan. Gemeenten beoordelen aanvragen voor vergunningen, stellen regels aan het aantal inschrijvingen op hetzelfde adres en hebben de mogelijkheid dwangsommen op te leggen en panden te sluiten. De inzet van de Wet Bibob is hierbij een belangrijk instrument.

De Wet Bibob staat voor de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. De wet is bedoeld om te voorkomen dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door vergunning of subsidie te verstrekken. Met hulp van de Wet Bibob kan de gemeente besluiten om een vergunning niet af te geven of in te trekken indien er ernstig gevaar bestaat dat hiermee criminele activiteiten worden ontplooid of gecontinueerd.

Daarnaast vervullen medewerkers van een gemeente een belangrijke rol in het herkennen van signalen van mensenhandel, bijvoorbeeld bij de dienstverlening aan burgers en bij controle in het kader van toezicht en handhaving.

Kwetsbare wijken kennen kwetsbare bewoners en onaantrekkelijke woningen en kunnen daarmee vatbaarder zijn voor criminele activiteiten. Woningen of huurpanden bieden malafide ondernemers de mogelijkheid om criminele activiteiten zoals bijvoorbeeld drugsproductie, drugshandel of onvergunde prostitutie te starten. Kwetsbare inwoners, mensen zonder werk of met schulden of mensen die met psychische problemen kampen kunnen geronseld worden voor criminele werkzaamheden. Het kan gaan om goedkope inhuur, maar evengoed om criminele uitbuiting, onder meer bij drugsproductie, bijvoorbeeld mensen die hennep knippen of een ruimte in hun woning beschikbaar stellen voor een kwekerij.

Het opsporen en bestraffen van mensenhandel is een taak van landelijke partijen zoals de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), het OM en de KMar. Als het gaat om arbeidsuitbuiting, ook een vorm van mensenhandel, dan is de Inspectie SZW ook verantwoordelijk.

B1.4 Prostitutiebeleid

Prostitutie is een legaal beroep in Nederland. Lokaal kunnen voorwaarden en regels worden gesteld aan de exploitatie van prostitutie, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningplicht voor seksinrichtingen. De prostitutiebranche is kwetsbaar voor misstanden, waaronder mensenhandel. Het prostitutiebeleid is een belangrijk instrument voor gemeenten om misstanden te voorkomen en aan te pakken en ondersteuning te bieden aan sekswerkers.

Een goed werkend vergunningensysteem kan bijdragen aan het voorkomen van misstanden. Wanneer ondernemers zich niet aan de vergunningsregels houden, kan de gemeente handhavend optreden en in bepaalde gevallen de vergunning intrekken. Als handhavers signalen van seksuele uitbuiting tegenkomen, kan de gemeente bestuurlijk optreden en de politie inschakelen.

Verschillende (lokale) organisaties bieden sekswerkers ondersteuning bij uiteenlopende hulpvragen en eventueel ook bij het uitstappen uit de prostitutiebranche. Daarnaast zijn er ook uiteenlopende (lokale) organisaties die slachtoffers van mensenhandel/uitbuiting ondersteuning en hulp bieden.

B1.4.1 Het prostitutiebeleid bestaat uit:

- Regulering van de seksbranche, door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- Versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers;
- Ondersteuning van sekswerkers die de prostitutie willen verlaten.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksuele Uitbuiting van Kinderen stelt dat de helft van de gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie, gesignaleerd wordt in de minder zichtbare, vaak onvergonde sectoren, zoals escort en vanuit huis werkende prostituees.

Wet regulering sekswerk

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is afgesproken dat ter voorkoming van misstanden in de prostitutiebranche nadere afspraken gemaakt moeten worden. Een uniform vergunningstelsel moet daar mede invulling aan geven. Daarom is er een wetsvoorstel, de Wet regulering sekswerk. Met dit wetsvoorstel wordt het vergunningstelsel voor seksinrichtingen geüniformeerd en wordt een vergunningplicht geïntroduceerd voor prostituees.

B1.5 Onderwijsbeleid

Ook leerplichtambtenaren en het onderwijs moeten zich bewust zijn van mensenhandel en leren om signalen te herkennen. Uit een onderzoek van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) onder vierhonderd Nederlandse docenten van 343 verschillende scholen eind 2019 blijkt dat bijna 80% van de docenten in het voortgezet onderwijs denkt een slachtoffer van mensenhandel niet te kunnen herkennen onder hun leerlingen. 40% van de docenten geeft bovendien aan niet te weten wat te moeten doen als zij vermoeden dat een leerling het slachtoffer is van mensenhandel.

Gemeenten kunnen leerplichtambtenaren en scholen een training aanbieden over het herkennen van mensenhandel. Op de website van de Mensenhandel Academy van CoMensha en de website van het CCV zijn ook online trainingen te vinden. CoMensha en FairWork bieden ook fysieke trainingen aan voor gemeenten.

Signaleringsinstrument 11VB

De Stichting Koraal en de gemeente Weert zijn de initiatiefnemers van een signaleringsinstrument om potentiële loverboyslachtoffers met een licht verstandelijke beperking (LVB) te signaleren. Ze hebben dit in samenwerking met Bureau Jeugdzorg Limburg, de Stichting Veilig Thuis Noord- en Midden-Limburg en het Openbaar Ministerie (OM) uitgewerkt.

Jonge mensen met een licht verstandelijke beperking lopen zeer groot risico om ingezet te worden voor prostitutie en andere criminele activiteiten. Vroegsignalering biedt de mogelijkheid een gericht hulpverlenings- en interventieprogramma te ontwikkelen. Het instrument is onder meer bedoeld voor leraren VSO en leerplichtambtenaren, zodat ze beter zijn toegerust om vroegtijdig (potentieel) slachtofferchap bij jongeren met een LVB te signaleren.

B1.6 Economisch beleid

Gemeenten willen graag zorgen voor een goed vestigingsklimaat voor betrouwbare ondernemers. Tegelijkertijd willen ze tegengaan dat criminelen zich in de gemeente vestigen. Gemeenten kunnen de Wet Bibob inzetten om de vestiging van ondernemers met slechte bedoelingen tegen te houden. Er zijn verschillende 'risico-sectoren' waar uitbuiting voor kan komen, zoals de agrarische-, bouw-, schoonmaak- en horecasector.

B1.7 Inkoopbeleid

Gemeenten kunnen bij aanbestedingstrajecten of bij de inkoop van diensten en producten eisen stellen die uitbuiting kunnen voorkomen. Zo kunnen bijvoorbeeld bij de aanbesteding van ruimtelijke projecten eisen worden gesteld aan de eerlijke inzet van arbeidskrachten (genoeg uren, werktijdenbepalingen, huisvesting).

B1.7.1 Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

Een aantal gemeenten heeft het manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ondertekend. Hiermee geven zij aan zich sterk te maken voor het verminderen van de CO₂-uitstoot, transitie naar een circulaire economie en het voorkómen van schendingen van mensenrechten, zoals kinderarbeid en uitbuiting. Voor Europese aanbesteding (Aanbestedingswet 2012) bestaan al dwingende uitsluitingsgronden. Een aanbestedende dienst moet een onderneming dus uitsluiten als deze in de afgelopen vijf jaar onherroepelijk is veroordeeld voor een van de volgende strafrechtelijke delicten:

- deelname criminele organisatie;
- omkoping;
- fraude;
- witwassen geld;
- terroristische misdrijven;
- kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel.

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OVSE) in Europa heeft richtlijnen opgesteld om mensenhandel te voorkomen door in het inkoopbeleid barrières op te werpen.

B1.7.2 Sustainable Development Goals

De Verenigde Naties hebben in 2015 zeventien ambitieuze doelen voor duurzame ontwikkeling vastgesteld. Deze Global Goals for Sustainable Development werden unaniem geadopteerd door alle lidstaten en vormen voor de periode tot 2030 een belangrijke gezamenlijke agenda.

Steeds meer gemeenten conformeren zich ook aan dit verdrag. Alle Global Goals hebben subdoelen die direct of indirect verband houden met het dagelijkse werk van lokale en regionale overheden. De duurzame doelen bieden verschillende aanknopingspunten bij de bestrijding van mensenhandel. Zo roept doel 5 op tot het elimineren van iedere vorm van geweld tegen vrouwen en meisjes, beveelt doel 8 aan maatregelen te treffen tegen moderne slavernij en kinderarbeid en is doel 16 gericht op het beëindigen van misbruik en uitbuiting van kinderen.

B1.8 Huisvestingsbeleid

Arbeidsmigranten leveren in verschillende sectoren een grote bijdrage aan de economie. Een arbeidsmigrant is vaak afhankelijk van de werkgever of het uitzendbureau voor de huisvesting en het vervoer. Dit kan de arbeidsmigrant kwetsbaar maken. Het is daarom belangrijk dat gemeenten toezien op de integriteit van de huisvester en de werkgever. Gemeenten kunnen de integriteit van aanvragers onderzoeken op grond van de Wet Bibob op het moment dat zij voor hun huisvestingslocatie een exploitatievergunning aanvragen. Door een goed huisvestingsbeleid van arbeidsmigranten en handhaving wordt arbeidsuitbuiting eerder gesignaleerd of mogelijk zelfs voorkomen.

In het kader van het programma Flexwonen voor arbeidsmigranten zijn in verschillende regio's bestuurlijke afspraken gemaakt. De gemeente kan prestatieafspraken maken met corporaties en commerciële vastgoedbedrijven over tijdelijke huisvesting en legale kamerverhuur. Dit is mogelijk door de huisvestingsverordening aan te passen en door plannen op te nemen in de woonvisie en bestemmingsplannen. Ook is het van belang om goede afspraken te maken over het beheer van wooncomplexen.

Goede huisvesting voor arbeidsmigranten vraagt om samenwerking tussen gemeenten, huisvesters en werkgevers in afstemming met omwonenden. Deze samenwerking heeft betrekking op meerdere terreinen. Expertisecentrum Flexwonen onderscheidt vijf verschillende sporen:

- voldoende ruimte voor de huisvesting van arbeidsmigranten;
- handhaven op woon- of verblijfssituaties die niet aan de voorschriften voldoen;
- inschrijven van arbeidsmigranten in de BRP;
- organiseren van heldere en (pro)actieve communicatie;
- stimuleren van taal en participatie.

Bijlage 2 Gegevens Mensenhandel (voorzover in beeld)

B2.1 Achtergrond

In Nederland is mensenhandel, in alle verschillende vormen, een dagelijkse realiteit. Een verborgen misdaad, een verborgen realiteit zonder harde cijfers. Uitbuiting komt overal in Nederland voor. In grote steden en op het platteland, in allerlei sectoren. Iedereen kan een slachtoffer van mensenhandel worden. De angst van slachtoffers, de lage aangiftebereidheid, de beperkte pakkans van de daders, het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals in allerlei domeinen zorgen er voor dat er nauwelijks zicht is op de werkelijke omvang van deze ernstige vorm van criminaliteit.

Verschillende internationale en nationale organisaties hebben wel schattingen gemaakt.

- Volgens een schatting van de International Labour Organization (ILO) over het aantal slachtoffers in de Europese Unie zouden er in Nederland zo'n 30.000 mensen slachtoffer van arbeidsuitbuiting zijn.
- De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen schat – op basis van internationaal en nationaal onderzoek – 5.000 tot 7.500 slachtoffers per jaar.

Ondanks de groeiende aandacht voor mensenhandel nam het aantal geregistreerde slachtoffers de afgelopen jaren af. De nieuwe privacywetgeving, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die sinds 25 mei 2018 van kracht is, speelde hierbij een rol. Hierdoor deelden hulpinstellingen zonder expliciete toestemming van slachtoffers gegevens niet meer met CoMensha.

CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers die in contact zijn gekomen met de politie, de Inspectie SZW, de KMar, met hulporganisaties of met andere instanties. Dit gaat om mogelijke slachtoffers; het slachtofferschap is niet altijd officieel vastgesteld.

2.1.1 Tendens

Uit verschillende onderzoeken komen wel verschillende beelden en tendensen naar voren. Zo is het merendeel van de geregistreerde slachtoffers van Nederlandse afkomst en bestaan er grote zorgen over minderjarige slachtoffers die uit beeld raken. De meeste meldingen gaan over seksuele uitbuiting, gevolgd door arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

2.1.2 Melden en signaleren

Er valt nog een hele wereld te winnen in preventie en het signaleren van mensenhandel. De onwetendheid over de verschillende vormen bij professionals in verschillende domeinen – in het onderwijs, in de zorg – is groot. Jeugdhulpinstellingen die vaak met kwetsbare doelgroepen te maken hebben, melden vrijwel geen slachtoffers bij CoMensha. Ook zo blijven slachtoffers buiten beeld.

Slachtoffers komen niet zomaar binnenlopen. In de wereld van mensenhandel regeert angst en schaamte. We hebben het niet over incidenten, mensenhandel is een groeiende vorm van criminaliteit. In Nederland.

Ina Hut,
directeur CoMensha

B2.2 Aard en omvang seksuele uitbuiting

De meest geregistreerde vorm van mensenhandel is seksuele uitbuiting. Een groot deel van de slachtoffers is minderjarig. De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd die de kwetsbaarheid van specifieke groepen aantonen.

B2.2.1 Kwetsbare groepen

Een kwetsbare groep die aandacht behoeft zijn minderjarigen die weglopen uit een (zorg)instelling. Uit onderzoek van Defence for Children (DFC) blijkt dat het naar schatting van de politie om ongeveer 20.000 'weggelopen' kinderen op jaarbasis gaat, waaronder ook slachtoffers van seksuele uitbuiting. Bij laatstgenoemde groep zou het vooral gaan om jongeren met een licht verstandelijke beperking die tijdens de vermissing een groot risico lopen om opnieuw slachtoffer van mensenhandel te worden.

Een andere kwetsbare groep zijn alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) die vanuit de Beschermde Opvang of een COA-locatie met onbekende bestemming zijn vertrokken.

Ook meisjes met anorexia zijn kwetsbaar. Zij kunnen op zogeheten pro-anorexiawebsites in contact komen met zogenoemde coaches die meisjes 'helpen' met afvallen, vaak in ruil voor naaktfoto's of zelfs seks. Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), GGZ Rivierduinen Eetstoornissen Ursula en online-hulpplatform Proud2Bme publiceerden in 2020 het rapport van hun onderzoek naar pro-anorexia-coaches.

B2.3 Aard en omvang arbeidsuitbuiting

Arbidsuitbuiting is een vorm van georganiseerde criminaliteit. Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 neemt de problematiek de komende jaren toe. Arbidsuitbuiting komt voor in allerlei sectoren. Veel voorkomend zijn de land- en tuinbouw, horeca, particuliere huishoudens, bouw en in de schoonmaak- en uitzendbranche.

In de meeste gevallen die de Inspectie SZW in behandeling neemt, gaat het om medewerkers die in het land van herkomst worden geronseld, met schulden worden opgezeald, geïsoleerd en geïntimideerd om vervolgens onder slechte arbeidsomstandigheden lange werkweken te maken. De betaling is minimaal en soms werken slachtoffers zonder loon. Dit ging om werkgevers in onder meer de transport en logistiek, land- en tuinbouw, horeca en detailhandel, uitzendbureaus en de bouw.

Begin 2019 heeft de Inspectie SZW het Operationeel Informatiecentrum Cluster Mensenhandel (OICM) ingericht. De taken zijn onder meer het ontvangen en verwerken van alle meldingen over mensenhandel (arbeidsuitbuiting), het houden van intakegesprekken met mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting en het bijhouden van een slachtoffersvolgsysteem. Vanuit het OICM worden alle contacten onderhouden met ketenpartners die een rol hebben binnen het opsporingsproces van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

2.3.1 Onderzoek

De Algemene Rekenkamer is in 2020 een onderzoek naar arbeidsuitbuiting gestart. De centrale vraag in dit onderzoek was: In hoeverre draagt de huidige aanpak van arbeidsuitbuiting (inclusief de inzet van mensen, middelen en tijd) door de ministers van JenV en SZW bij aan het verminderen van het aantal mensen dat slachtoffer wordt van arbeidsuitbuiting? En hoe kan de aanpak van arbeidsuitbuiting meer resultaten opleveren en daarmee een grotere bijdrage leveren aan het verminderen van het aantal slachtoffers?

<https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/09/28/aanpak-arbeidsuitbuiting-door-inspectie-niet-effectief>

B2.4 Aard en omvang criminele uitbuiting

De aanpak van criminele uitbuiting staat volgens de Nationaal Rapporteur nog in de kinderschoenen. Het aantal geregistreerde slachtoffers is erg laag. Slachtoffers van deze vorm van uitbuiting worden vaak als dader gezien. Het non-punishment beginsel maakt dat slachtoffers die de delicten onder dwang hebben gepleegd niet strafbaar zijn. Ook binnen opsporingsinstanties vraagt dit om meer kennis, bewustwording en gedragsverandering.

In het Verenigd Koninkrijk wordt criminele uitbuiting (van kwetsbare jongeren) inmiddels veel vaker (h)erkend, en ook in Nederland komen er steeds meer signalen dat deze praktijken zich op soortgelijke schaal voordoen. In Nederland zijn er een paar succesvolle zaken geweest met betrekking tot gedwongen bedelarij in treinen en zakkenrollen. Zo werd in 2015 het opsporingsonderzoek 13 OCEANS gestart naar de Bosnische kinderen die herhaaldelijk op Amsterdam Centraal Station werden aangehouden wegens zakkenrollerij. Er zijn ook steeds meer signalen dat kwetsbare jongeren op scholen worden geronseld en gedwongen worden in bijvoorbeeld de drugshandel te werken.

Het CKM deed onderzoek onder 280 middelbare scholen en mbo-instellingen naar criminele uitbuiting. 55% van de scholen maakt zich zorgen over criminele uitbuiting. Eén op de tien scholen maakt zich één of meerdere keren per maand concreet zorgen over een leerling.

B2.5 Lokale aard en omvang

Gemeenten kunnen – in overleg met ketenpartners waaronder politie en zorginstellingen – een beeld over de aard en omvang van mensenhandel naar boven halen. Zoals uit bovenstaande blijkt, brengen de cijfers maar een topje van de ijsberg in beeld. Maar met kennis over de verschillende vormen in het achterhoofd zijn er ook regionaal aanknopingspunten te vinden voor het lokale beleid.

2.5.1 Enquête VNG en CoMensha

VNG en CoMensha hebben in 2019 de enquête aanpak mensenhandel onder gemeenten uitgezet. Uit de enquête blijkt dat gemeenten beperkt zicht hebben, ook na een eigen onderzoek, op het aantal slachtoffers. Dat geldt voor de verschillende vormen van mensenhandel.

'Mensenhandel is een veelal onzichtbaar probleem en het inzichtelijk maken van de omvang van het probleem is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten, CoMensha, VNG, het Rijk, Inspectie SZW, politie/AVIM, OM, RIEC, Veilig Thuis en overige (zorg-)professionals', aldus de onderzoekers.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten zich bewust zijn van de verschillende vormen van mensenhandel. Beleidsmatig ligt het accent met name op seksuele uitbuiting, terwijl overige arbeidsuitbuiting wordt genoemd als de meest voorkomende vorm van mensenhandel in gemeenten.

Bijlage 3 Wettelijke taken en bevoegdheden

B3.1 Wetgeving, gemeentelijke bevoegdheden en bestuurlijke instrumenten

Internationale, nationale en lokale regelgeving bieden een kader voor de aanpak mensenhandel. Gemeenten kunnen met hulp van een bestuurlijke aanpak en inzet van bestuurlijke instrumenten ook mensenhandel proberen tegen te gaan. Een overzicht van de meest aangewezen regelgeving, bevoegdheden en bestuurlijke instrumenten.

B3.1.1 Internationale kaders

Er zijn vijf internationale instrumenten, die zich specifiek richten op mensenhandel:

1. Palermo Protocol. Het VN-protocol (een supplement van de VN Convention against Transnational Organized Crime UNTOC) inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel uit 2000.
2. EU Richtlijn. Richtlijn 2011/36 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.
3. Verdrag van Warschau, verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (2005).
4. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 4 - Verbod van slavernij en dwangarbeid 'Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden'.
5. Istanbul Protocol, officieel het Handboek over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf, is de eerste verzameling internationale richtlijnen voor de documentatie van marteling en de gevolgen daarvan in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel uit 2000.

Daarnaast zijn er nog verschillende internationale instrumenten waar mensenhandel in voorkomt, zoals *The Universal Declaration of Human Rights (1948)*, *the International Covenants on Civil and Political Rights (1966)*, *The United Nations Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949)*, *and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (1979)*, *Convention on the Rights of the Child (1989) and Optional Protocols (be on the sale of children, child prostitution, child pornography 2000)*.

Ook de Europese Unie heeft nog andere instrumenten die gerelateerd zijn aan Mensenhandel ([link](#))

B3.1.2 Nationale kaders

In de Grondwet: Artikel II-1 De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd. In artikel 19, lid 2 en 3 is onder andere opgenomen dat iedere Nederlander zelf mag kiezen wat voor werk hij wil doen en ook dat er regels moeten zijn ter bescherming van mensen tijdens hun werk.

B3.2 Wetgeving & mensenhandel

Mensenhandel wordt strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting. De verschillende vormen van mensenhandel zijn strafbaar op basis van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. In bepaalde gevallen kan er ook sprake zijn van andere strafbare feiten. Zowel wat betreft de handelingen die (ook) als mensenhandel aangemerkt kunnen worden als met betrekking tot aanverwante handelingen die plaatsvinden in een uitbuitingssituatie.

B3.2.1 Seksuele uitbuiting

In het geval van seksuele uitbuiting in de zin van mensenhandel is er sprake van directe wetgeving, die deze vorm van uitbuiting strafbaar stelt. Als de grens van uitbuiting niet bereikt is, dan is er sprake van seksueel misbruik.

In het Wetboek van Strafrecht gaat het om de volgende artikelen:

- Kinderporno: artikel 240a, artikel 240b, artikel 248d (corrumpieren) en artikel 248e (grooming)
- Andere zedenzaken: artikel 244 (ontucht < 12 jaar), artikel 245 (ontucht >12 jaar en < 16 jaar), artikel 247 (verleiding < 16 jaar), artikel 248a (verleiding) en artikel 248b (seksuele handelingen tegen betaling met minderjarige)
- Restcategorie: artikel 274 (slavenhandel), artikel 278 (mensenroof) en artikel 279 (onttrekking van een minderjarige aan het gezag)
- De Wet Regulering Sekswerk is in voorbereiding. Deze wet beoogt onder andere misstanden zoals uitbuiting in de prostitutiebranche tegen te gaan.

B3.2.2 Arbeidsuitbuiting

In het Wetboek van Strafrecht valt uitbuiting in alle economische sectoren onder de delictsomschrijving mensenhandel, zoals omschreven in Artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

Bij arbeidsuitbuiting is er ook veelal sprake van indirecte wetgeving zoals:

- Arbeidsomstandighedenwet
- Arbeidstijdenwet
- Wet Arbeid Vreemdelingen

- Wet minimumloon

Overtredingen van deze wetten kunnen signalen van arbeidsuitbuiting zijn. De Inspectie SZW houdt toezicht en controleert of de bovenstaande wetten nageleefd worden. De ministeries SZW en JenV, hebben een handreiking opgesteld in samenwerking met het CCV, met alle directe en indirecte wetgeving over arbeidsuitbuiting en handelingsperspectieven voor een integrale aanpak.

B3.2.3 Criminele uitbuiting

Naast Artikel 273f Wetboek van Strafrecht over mensenhandel geldt bij alle vormen van uitbuiting, het non-punishment beginsel. Maar dit beginsel is vooral relevant bij criminele uitbuiting. Dit beginsel maakt het namelijk mogelijk om de slachtoffers van mensenhandel niet te bestraffen voor de strafrechtelijke gedragingen die zij onder dwang hebben begaan. Het non-punishment beginsel is opgenomen in de wet- en regelgeving (EU Directive 2011/36/EU, art 8) en is opgenomen in de Aanwijzing Mensenhandel.

B3.3 Wetgeving voor slachtoffers

Wet Maatschappelijke ondersteuning

De gemeente is op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verantwoordelijk voor het opvang- en zorgaanbod vanuit de gemeente, en daarmee ook voor slachtoffers van mensenhandel.

Jeugdwet

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden vooral geholpen binnen het kader van de Jeugdwet en via instellingen van jeugdhulp.

B3.3.1 Buitenlandse slachtoffers

B3.3.1.1 Slachtoffers met rechtmatig verblijf

Op grond van de WMO (artikel 1.2.2, eerste lid) hebben slachtoffers met rechtmatig verblijf recht op dezelfde opvang als Nederlandse slachtoffers. Deze slachtoffers mogen daarnaast op grond van de Wet arbeid vreemdelingen werken of een opleiding volgen. Indien nodig hebben ze op grond van artikel 11, lid 2 van de Participatiewet recht op bijstand.

B3.3.1.2 Slachtoffers zonder rechtmatig verblijf

De Vreemdelingenwet 2000 regelt de positie van slachtoffers van mensenhandel zonder rechtmatig verblijf. Artikel 8, onder k geeft slachtoffers de mogelijkheid een beroep te doen op een bedenktijd van drie maanden, om te besluiten of ze aangifte willen doen. Het Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.48, lid 1, onder a en onder b regelt een tijdelijke verblijfsvergunning, ook onder d en g zijn relevant.

Dit is verder uitgewerkt in deel B8/3 van de Vreemdelingencirculaire, deze regeling wordt ook de B8-regeling genoemd. Daarnaast is er de mogelijkheid tot het aanvragen van een vergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden na verblijf als slachtoffer van mensenhandel, op grond van artikel 3.51 Vb. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf B9/12 van de Vreemdelingencirculaire (de B9-regeling).

Slachtoffers in de bedenktijd in de zin van de B8-regeling hebben op grond van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) recht op een maandelijkse toelage ter hoogte van de Nederlandse bijstandsuitkering (uitgekeerd door het COA) en een verzekering tegen medische kosten.

B3.4 Overige wetgeving

B3.4.1 Algemene verordening gegevensbescherming

Sinds 25 mei 2018 geldt in de hele EU dezelfde privacywetgeving: de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De AVG hanteert zes grondslagen – ofwel redenen – om persoonsgegevens te mogen verwerken.

Het is belangrijk het doel en proces omtrent het delen van gegevens over (mogelijke) slachtoffers – zowel intern als met ketenpartners – goed vast te leggen en af te stemmen met de Functionaris Gegevensbescherming van de gemeente.

B3.4.2 Daderaanpak

Er is ook wetgeving om daders aan te pakken en zo herhaling te voorkomen.

Artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht biedt de mogelijkheid om een beroepsverbod op te leggen. Het is ook mogelijk een onderneming stil te leggen, volgens de Wet op de Economische Delicten (artikel 7, sub a).

B3.5 Bestuurlijke instrumenten

Een gedegen aanpak van mensenhandel vraagt om beleid met aandacht voor alle bestuurlijke instrumenten en barrières om mensenhandel tegen te gaan. Gemeenten kunnen gebruik maken van de volgende instrumenten:

1. Algemene Plaatselijke Verordening
2. Gemeentewet

3. Wet Bibob
4. Bestemmingsplannen
5. Inzet op het Bouwbesluit 2012: artikel 7.18, eerste lid (overbewoning)
6. Via het geldende bestemmingsplan van de gemeente kan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uitkomst bieden. Er kan dan actie ondernomen worden op basis van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c (verbod met bestemmingsplan strijdig gebruik) van de Wabo.
7. Daarnaast is de Huisvestingswet 2014 toe te passen conform artikel 8 van de Huisvestingswet 2014, gecombineerd met artikel 35 (bestuurlijke boete) van deze wet.

B3.5.1 Algemene Plaatselijke Verordening

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan de wettelijke regels, die alleen in de betreffende gemeente van kracht zijn. Met de APV kan een gemeente regels stellen over wat wel of niet toelaatbaar is in die gemeente. Uit de APV kan ook een vergunningsplicht ontstaan, als de vergunninghouder zich niet houdt aan bepaalde voorwaarden of de vergunning gebruikt voor criminele doeleinden, kan de vergunning worden ingetrokken.

De Handreiking VNG APV & ondermijning geeft informatie en voorbeelden over het gebruik van de APV. De artikelen 3:1 t/m 3:22 gaan in op prostitutie, de seksbranche en aanverwante onderwerpen. Daarnaast zijn er voorbeelden van vergunningenbeleid of gebruik van het nachtregister om uitwassen als mensenhandel tegen te gaan.

B3.5.2 Gemeentewet

Algemene bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde. Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde onder gewone omstandigheden.

B3.5.2.1 De Wet Victoria

De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) geeft de burgemeester de bevoegdheid om een woning te sluiten of niet voor het publiek toegankelijk lokaal te verklaren bij verstoring van de openbare orde rond die woning door gedragingen in die woning of dat lokaal. Sluiting is alleen mogelijk in situaties waarin sprake is van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd.

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft op grond van artikel 17 van de Woningwet de mogelijkheid om een gebouw, open erf of terrein te sluiten indien sprake is van bedreiging van de leefbaarheid of er gevaar voor de gezondheid of de veiligheid is. Het college kan de uitvoering ervan mandateren aan de burgemeester.

Het bevel om de woning te sluiten is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat voor de bewoner of een andere belanghebbende. (bron)

B3.5.2.2 De Wet Victor (volgt op Victoria)

Na sluiting door de burgemeester kan het college van B&W een vervolg geven op grond van de Wet Victor. De Wet Victor regelt het natraject van een sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet (Wet Damocles) of artikel 174a van de Gemeentewet. Het college is bevoegd om de eigenaar te verplichten om een andere gebruiker voor het pand aan te wijzen of het gebouw in beheer te geven (artikel 13b van de Woningwet). Aan dit besluit kunnen voorwaarden worden gesteld, zoals het geschikt maken voor gebruik van de woning. Mocht er ondanks de aanwijzingsbevoegdheid geen uitzicht zijn op duurzaam herstel van de openbare orde rond de betreffende woning, dan is de gemeenteraad, op grond van artikel 77 lid 1 sub 7 van de Onteigeningswet, bevoegd om tot onteigening over te gaan.

B3.5.2.3 Jurisprudentie

Op www.burgemeesters.nl is jurisprudentie over de Wet Victoria en Victor te vinden.

B3.5.3 Wet Bibob

De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Het voornaamste doel van deze wet is het voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit faciliteert, bijvoorbeeld bij het witwassen van geld. Een bestuursorgaan kan volgens deze wet besluiten een vergunning in te trekken of te weigeren indien het vermoeden bestaat dat de aanvragers of houders van de vergunning deze zullen gebruiken voor het plegen van strafbare feiten. Ook bestaat de mogelijkheid om vergunningen alleen onder bepaalde voorwaarden te verstrekken. Naast vergunningen is het Bibob-instrument in te zetten voor subsidies, vastgoedtransacties en aanbestedingen. De officier van justitie heeft een ondersteunende rol: hij mag een bestuursorgaan laten weten dat het wenselijk is om een Bibob-advies aan te vragen over een bepaald persoon of bepaalde onderneming als die betrokken is bij strafbare feiten.

Voor de burgemeester is het Bibob-instrument met name van belang voor vergunningen:

- ter bescherming van de gezondheid,
- uit de Alcoholwet,
- uit de Wet op de kansspelautomaten,
- die op grond van een gemeentelijke verordening verplicht zijn voor een inrichting of bedrijf,
- voor een seksbedrijf.

(Bron: genootschap van Burgemeesters)

B3.5.4 Bestemmingsplannen

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening, stelt de gemeenteraad bestemmingsplannen vast voor het grondgebied van de gemeente. In een bestemmingsplan geeft de gemeente de bestemmingen aan van de gronden en gebouwen. Zo hebben gemeenten de mogelijkheid om een ruimtelijk vestigingsbeleid met betrekking tot bepaalde bedrijvigheid te voeren.

Indien het feitelijk gebruik van een pand strijdig is met het bestemmingsplan, biedt de Wet ruimtelijke ordening de gemeente de mogelijkheid om over te gaan tot aanzegging van bestuursdwang of tot oplegging van een dwangsom op basis van artikel 125 van de Gemeentewet om het gebruik in overeenstemming met de bestemming te brengen.

Door aanpassing van de bestemmingsplannen heeft de gemeente ook de mogelijkheid een ruimtelijk vestigingsbeleid te voeren. Bijvoorbeeld het 'weg bestemmen' van ongewenste economische activiteiten.

Bijlage 4 Financiële kaders

B4.1 Begroting

Een goede integrale aanpak mensenhandel vraagt om voldoende capaciteit en middelen. Uit de enquête van VNG en CoMensha in 2019 naar het gemeentebestuur blijkt dat 52 procent van de gemeenten, van de 135 gemeenten die deel hebben genomen aan de enquête, mensenhandel in een vorm hebben meegenomen in de begroting. Dit kunnen zowel incidentele als structurele posten zijn. Ook wordt er onderscheid gemaakt of mensenhandel is opgenomen als specifiek doel of als onderdeel van een breder programma.

Elke gemeente zal een afweging en prioritering moeten maken over de besteding van het gemeentefonds. Gemeenten zijn immers financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Dit is een wettelijk verankerde verplichting, die primair voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. Daarnaast ontvangen 43 centrumgemeenten een decentralisatie-uitkering Maatschappelijke opvang en 35 daarvan ook een decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (DUVO). Per 1 januari 2020 ontvangen achttien gemeenten ook een decentralisatie-uitkering voor de uitstapprogramma's prostituties (vh. RUPS).

De gemeente kan de inkomsten naar eigen inzicht besteden, maar moet daarbij wel de wettelijke verplichtingen nakomen. Het is aan de gemeenteraad om te beslissen hoe het geld wordt verdeeld. Er zijn ook specifieke uitkeringen. Dan staat wel vooraf vast waaraan het geld besteed moet worden.

- Door cofinanciering: om de aanpak betaalbaar te houden is samenwerking en gezamenlijke financiering in de regio belangrijk. In elke regio zijn al bestaande samenwerkingsverbanden, zoals een Zorg- en Veiligheidshuis en RIEC. Een aantal gemeenten ontvangt ook geld van het Rijk voor de financiering van RIEC's waarbij kan worden aangehaakt. Binnen dit verband is vaak al sprake van casuïstiekoverleg met betrekking tot andere vormen van criminaliteit. Het is ook – uit financieel oogpunt – goed om daarin op het gebied van mensenhandel samen te werken.
- Financiering door derden: zeker bij incidentele uitgaven kan het de moeite waard zijn om te onderzoeken of er subsidiemogelijkheden zijn. Soms dragen provincies bij, en het Rijk kent specifieke programma's, zoals de Regio deals.

B4.2 Financiering essentiële functies

B4.2.1 Zorgcoördinator

Een concrete stap in de aanpak mensenhandel is de aanstelling van een zorgcoördinator in de regio (zie kaart B3). In het Interbestuurlijk Programma (IBP) hebben Rijk en lokale overheden afgesproken dat gemeenten de functie zorgcoördinatie landelijk dekkend gaan organiseren. De organisatie van zorgcoördinatie verschilt van regio tot regio. Ook de financiering gebeurt nu op verschillende manieren. Wat het beste past is afhankelijk van de regionale situatie. Gemeenten kunnen daarover afspraken maken binnen de regio. Financieringsvormen zoals ze nu voorkomen:

- De grootste gemeente in de politie- of veiligheidsregio of de centrumgemeente van de vrouwenopvang of maatschappelijke opvang zorgt voor financiering binnen de eigen begroting. Dit komt wel voor als zorgcoördinatie nog niet regionaal is geregeld. Aan andere deelnemende gemeenten worden de kosten dan doorberekend.
- Alle gemeenten in de regio betalen mee aan de zorgcoördinatie, bijvoorbeeld met een verdeel-sleutel op inwoneraantal.
- De zorgcoördinator wordt door een centrumgemeente voor de regio gefinancierd vanuit de decentralisatie-uitkering voor vrouwenopvang of maatschappelijke opvang. Artikel 2.6.1 van de Wmo specificereert verder dat gemeenten met andere gemeenten (bijvoorbeeld in hun centrumgemeente) kunnen samenwerken. Er vindt dan geen doorberekening plaats.
- Financiering van zorgcoördinatie is opgenomen in het regionale veiligheidsbudget.
- Zorgcoördinatie wordt georganiseerd en betaald vanuit het samenwerkingsverband van Zorg- en Veiligheidshuizen.

Het aantal uren van een zorgcoördinator hangt samen met onder meer het aantal inwoners in de regio, het aantal betrokken gemeenten, de aanwezigheid van opvangcentra of zorginstellingen met deskundigheid op het gebied van mensenhandel, de aanwezigheid van asielzoekerscentra en de actieve betrokkenheid van ketenpartners. De praktijk laat zien dat er – doordat er meer aandacht voor mensenhandel in de regio komt – ook meer slachtoffers in beeld komen. Het is daarom belangrijk regelmatig te evalueren of het aantal uren voldoende is.

B4.2.2 Aandachtsfunctionaris mensenhandel

Het benoemen van een aandachtsfunctionaris mensenhandel per gemeente is essentieel om te komen tot een goed, breed gedragen en actueel beleid en netwerk. In het basisniveau Bestuurlijke Aanpak Mensenhandel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, CCV en RIEC is de functie opgenomen. "Een gemeente voldoet aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel indien de gemeente een functionaris heeft die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente, bekend is met de bestuur-

lijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers mensenhandel terecht kunnen." Belangrijk is dat een aandachtsfunctionaris voldoende tijd heeft.

B4.2.3 Regionale ketenregisseur

De ketenregisseur zorgt voor een sluitende ketenaanpak op het gebied van zorg en veiligheid (met gemeenten, de politie, zorgaanbieders, Veilig Thuis, de GGD en andere ketenregisseurs en zorgcoördinatoren). Ook zorgt de ketenregisseur ervoor dat processen in de uitvoering van ketenpartners op elkaar aansluiten en versterkt signalering van en bewustwording over mensenhandel.

De financiering van ketenregie gebeurt op verschillende manieren: via de Zorg- en Veiligheidshuizen, via het RIEC, met bijdragen van ketenpartners en gemeenten, of combinaties daarvan. Ook provinciale cofinanciering komt voor. Gemeenten kunnen ook voor ketenregie afspraken maken over de financiering binnen de regio.

B4.3 Financiering opvang slachtoffers

B4.3.1 Volwassenen

Er zijn verschillende plaatsen waar slachtoffers van mensenhandel worden opgevangen. Ook de financiering van de opvangplaatsen is verschillend.

Voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en mensenhandel ontvangen de centrumgemeenten geld via de DUVO. De gemeente waar het slachtoffer staat ingeschreven is (financieel) verantwoordelijk voor het slachtoffer.

B4.3.2 Landelijke opvang

Vanaf oktober 2019 zijn er met financiering vanuit het Rijk 36 nieuwe, landelijke opvangplekken in vijf gemeenten gerealiseerd, de OMM (Opvang slachtoffers Mensenhandel met Multiproblematiek), voor slachtoffers van mensenhandel die kampen met complexe zorgvragen, zoals psychische problemen, een verslaving of een verstandelijke beperking. Plaatsing verloopt via CoMensha. Deze opvangplaatsen zijn verspreid over een aantal gemeenten in het land (Amsterdam, Alkmaar, Almere, Rotterdam, Zwolle en Enschede), worden bekostigd door het Rijk en zijn landelijk toegankelijk.

Voor meerderjarige slachtoffers zonder rechtmatig verblijf of in de 'bedenktijd' is er landelijk de Categorie Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM). Plaatsing in de COSM-opvang loopt via CoMensha. Er zijn in totaal vijftig COSM-plekken in Nederland beschikbaar verdeeld over drie locaties en instellingen. Aanmeldingen voor de COSM dienen te verlopen via CoMensha: CoMensha heeft exclusieve plaatsingsbevoegdheid. Ook deze plaatsen worden bekostigd door het Rijk en zijn landelijk toegankelijk.

Ook de Inspectie SZW heeft een beperkt aantal bedden beschikbaar voor de crisisopvang van slachtoffers arbeidsuitbuiting. De financiering van deze bedden – in Amsterdam zijn er tien bedden beschikbaar – verloopt via het ministerie.

B4.3.3 Opvang minderjarigen

De opvang van jongeren die het slachtoffer zijn van mensenhandel en die als gevolg daarvan jeugdhulp nodig hebben, wordt bekostigd vanuit de Jeugdwet. Het zogeheten woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente de kosten daarvan moet dragen. Namens gemeenten heeft de VNG afspraken gemaakt over de landelijke inkoop jeugdzorg met landelijke aanbieders met een specialistische functie (Jeugdzorg) of voorziening (Wmo/ZG).

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, is de Beschermd Opvang beschikbaar. De Beschermd Opvang wordt betaald door het COA aan contractpartners die deze opvangvorm uitvoeren. Nidos bepaalt welke jonge vluchteling voor opvang in de Beschermd Opvang in aanmerking komt.

Bijlage 5 Signalenroute

**Contactgegevens
ZVHG Mensenhandel**

Ketenregisseur ZVHG
Catharina Spannenberg
0633752764
catharina.spannenberg@ groningen.nl

Zorgcoördinatoren ZVHG
Jade Bulder:
0646495953
jade.bulder@ groningen.nl
Swanny van der Scheer:
061338614
swanny.van.der.scheer@ groningen.nl

Algemeen
mensenhandel@ groningen.nl
<https://www.linkedin.com/company/groningen-tegen-mensenhandel/>

