

Aanpak Mensenhandel Gemeenten Noord- en Midden-Limburg

VOORWOORD

Voor u ligt de Aanpak Mensenhandel Noord- en Midden-Limburg: "Naar een regio zonder uitbuiting". Dit plan geeft de doelen en prioriteiten van de Noord en Midden-Limburgse gemeenten aan op het thema mensenhandel. De regio Noord- en Midden-Limburg wil een uitbuitingsvrije regio zijn. Een regio waar mensen onder veilige omstandigheden kunnen wonen, werken en verblijven.

Zowel in het 'Interbestuurlijk Programma' (IBP, punt 5.11) als in het programma 'Samen tegen Mensenhandel' staat beschreven dat elke gemeente in 2022 een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel moet hebben. Met onderliggend plan is daar voor de gemeenten in de regio Noord- en Midden-Limburg invulling aan gegeven.

Gemeente Venlo is halverwege 2021 voortvarend als kartrekker aan de slag gegaan met de vorming van een werkgroep bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten. Samen met deze gemeenten hebben zij invulling gegeven aan het beleidsvormingsproces waarbij steeds ook aandacht is geweest voor de samenwerking met externe partijen. Zo hebben ketenpartners en ervaringsdeskundigen feedback en input kunnen leveren op dit plan. Dit met als uitgangspunt om een breed gedragen integrale aanpak te kunnen realiseren.

Mijn dank gaat uit naar allen die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit plan. In het bijzonder wil ik de ambtelijke vertegenwoordigers van Gemeente Venlo bedanken voor het voortouw dat zij hierin hebben genomen.

De aanpak mensenhandel wordt in 2022 verder geïmplementeerd binnen lokale gemeenten en zal na een jaar worden geëvalueerd door de eerder benoemde werkgroep.

Weert, Januari 2022

Mr. R.J.H. Vlecken
Burgemeester gemeente Weert
Portefeuillehouder Aanpak Mensenhandel Regio Limburg

1. INLEIDING

De gemeenten in de regio Noord- en Midden-Limburg werken samen met de Zuid-Limburgse gemeenten aan een aanpak gericht op het tegengaan van mensenhandel. De aanpak heeft de ondertitel "**naar een regio zonder uitbuiting**" meegekregen. Dat is onze missie.

Dit plan beschrijft de aanpak van mensenhandel vanuit het **gemeentelijke perspectief**.

Het adequaat aanpakken van mensenhandel vraagt een **integrale aanpak**. In dit plan kunt u lezen wie onze ketenpartners op dit beleidsterrein zijn en met welke ketenpartners we afspraken gaan maken om te komen tot een integrale lokale, regionale en provinciale aanpak.

De aanpak van mensenhandel vraagt **inzet vanuit verschillende gemeentelijke domeinen**. Beleidsmatig vliegen we het aan vanuit de domeinen Veiligheid en Zorg. De domeinen Wonen, Arbeidsmarktbeleid, Toezicht en Handhaving hebben ook een belangrijke rol. We zijn nog zoekende naar een structuur hoe de aanpak te borgen. Een optie is om aansluiting te zoeken bij het gemeentelijke integraal veiligheidsbeleid en de aanpak van ondermijning.

In dit plan geven we invulling aan het begrip mensenhandel en de verschillende verschijningsvormen. Gaan we achtereenvolgens in op de verantwoordelijkheid van de gemeenten, signalering, de samenwerking met ketenpartners en de verschillende rollen in de samenwerking en de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers.

Situatie Mook en Middelaar

De gemeente Mook en Middelaar is op het thema mensenhandel zowel georiënteerd op de regio Limburg-Noord als Gelderland-Zuid. Indien het de aanpak van mensenhandel betreft en/of de strafrechtelijke component is de gemeente Mook en Middelaar georiënteerd op de regio Limburg-Noord. Indien het de zorgcoördinatie van slachtoffers betreft en/of de zorg component is de gemeente Mook en Middelaar georiënteerd op de regio Gelderland-Zuid. De zorgcoördinator in Gelderland-Zuid is in dienst van Mo-

viera. Gelderland-Zuid heeft geen centraal meldpunt mensenhandel, zoals dat in Limburg-Noord bij Veilig Thuis is belegd. De zorgcoördinatoren van zowel Limburg-Noord als Gelderland-Zuid zullen bij casuïstiek met elkaar in overleg treden met als hoofdvraag: wat heeft het slachtoffer nodig? Voor wat betreft de afstemming tussen het Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Limburg en het Zorg- en Veiligheidshuis Gelderland-Zuid zijn separate afspraken gemaakt.

2. WAT IS MENSENHANDEL?

In Nederland wordt (samengevat) onder mensenhandel verstaan (**artikel 273f Wetboek van Strafrecht**): Als schuldig aan mensenhandel wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaren of geldboete van de 5e categorie bestraft degene die door:

- **dwang**
- **geweld of dreiging met geweld**
- **afpersing, fraude, misleiding**
- **misbruik van een kwetsbare positie**

een ander persoon:

- **werft**
- **vervoert**
- **overbrengt**
- **huisvest of opneemt**

met het **oogmerk** van **uitbuiting**, het afstaan van **organen** of het verrichten van **seksuele handelingen** met of door een derde tegen betaling.

De (beoogde) **uitbuiting** is de kern van mensenhandel. Uitbuiting kan zich in de seksindustrie afspelen (seksuele uitbuiting), maar ook in andere sectoren, zoals de transportsector, land- en tuinbouw, logistiek etcetera. Het gaat dan vaak om zulke slechte arbeidsvoorwaarden en omstandigheden, dat de mensenrechten in het geding zijn (arbeidsuitbuiting). Ook criminele uitbuiting valt onder mensenhandel, bijvoorbeeld ouders die hun kinderen strafbare feiten laten plegen. Een laatste vorm van mensenhandel is gedwongen orgaanverwijdering.

Iedereen kan het slachtoffer worden van mensenhandel. Elke casus is anders. Ieder slachtoffer heeft zijn/haar eigen verhaal, eigen achtergrond, eigen uitbuiters. Uitbuiting komt overal voor. In allerlei sectoren, in grote steden, op het platteland. Juist die **diversiteit** maakt het aanpakken van mensenhandel zo complex. Het begint met bewustwording, met anders kijken naar situaties. Mensenhandel is geen 'ver-van-mijn-bed-show', mensenhandel is geen incident, maar een **dagelijkse realiteit** voor vele slachtoffers in Nederland.

2.1 Zicht op en kennis van mensenhandel

Mensenhandel speelt zich (meestal) af in het verborgene en tegelijkertijd ook onder onze neus. Mensenhandel kan zowel voorkomen in de legale als in de illegale prostitutiesector. Strafzaken in Limburg spelen zich met name af in de illegale prostitutie. Mensenhandel kan ook samengaan met georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Soms blijken daders slachtoffers te zijn. Ook al zien slachtoffers zichzelf vaak niet als slachtoffer of ontkennen - door angst of schaamte - dat er sprake is van uitbuiting. De angst van slachtoffers, de lage aangiftebereidheid, de beperkte pakkans van de daders, het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals en het gebrek aan meldingsbereidheid in allerlei domeinen zorgen er allemaal 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. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen schat - op basis van internationaal en nationaal onderzoek - het **aantal slachtoffers op 5.000 tot 7.500 per jaar**¹.

Wanneer professionals niet weten wat mensenhandel inhoudt, is het lastig om dit waar te nemen. Iedere (beleids)medewerker baseert zich bovendien op de eigen kennis van de doelgroep. Op mogelijke stereotype beelden van slachtoffers en daders. Maar niet alle slachtoffers van arbeidsuitbuiting komen uit het buitenland, niet alle slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn werkzaam in de prostitutie, niet alle criminele uitbuiting betreft gedwongen zakkenrollen of bedelarij. Wanneer professionals **kennis hebben van de verschillende vormen van mensenhandel, verschillende unieke verhalen van slachtoffers** hebben gehoord, kan dit leiden tot een betekenisvolle, weloverwogen integrale aanpak mensenhandel.

1) <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2020/10/16/slachtoffermonitor-mensenhandel-2015-2019>

2.2 Soorten mensenhandel

Mensenhandel is een vorm van **moderne slavernij** waarbij personen worden uitgebuit en in aanraking komen met verschillende vormen en gradaties van geweld en volledig afhankelijk worden van een ander persoon. Hierbij kun je denken aan dwang, geweld of dreiging met geweld, afpersing, fraude, misleiding en misbruik van een kwetsbare positie.

Mensenhandel is een **ernstige schending van mensenrechten** en komt overal voor. Mensenhandel raakt Nederlandse ingezetenen, arbeidsmigranten, asielzoekers, vrouwen, mannen, transgenders, minderjarigen, meerderjarigen. Misbruik maken van mensen in kwetsbare posities is dus al **uitbuiting**. Onder hen zijn zowel slachtoffers als daders.

Mensenhandel komt voor als:

- seksuele uitbuiting
- arbeidsuitbuiting
- criminele uitbuiting
- gedwongen orgaanverwijdering

Seksuele uitbuiting

We spreken van seksuele uitbuiting, wanneer iemand wordt **seksuele diensten moet verlenen door dwang, (dreiging met) geweld, afpersing, fraude, misleiding of door misbruik van iemands kwetsbare positie**. Het gaat om bijvoorbeeld om seksuele handelingen tegen betaling van geld of andere vergoedingen zoals bijvoorbeeld onderdak, kleding of eten, of de belofte daarvan. Mannen en vrouwen, volwassenen en kinderen, iedereen, ongeacht zijn of haar juridische status, kan slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting.

Seksuele uitbuiting omvat onder andere prostitutie en pornografie en seksuele dienstverlening in bijvoorbeeld bars, hotels, kuuroorden, massagesalons en de entertainmentsector. Maar ook in woningen gebeurt dit. Het kan gaan om seksuele diensten aan vreemden, of aan bekenden, bijvoorbeeld in het geval van seks met vrienden van de partner.

Een bijzondere vorm van seksuele uitbuiting is **uitbuiting door pooierboys (loverboys)**. Dat zijn (jonge)mannen die ervoor zorgen dat een meisje of vrouw verliefd op en/of afhankelijk van hen wordt. Daarna wordt zij door misleiding, misbruik van kwetsbare positie of onder dwang in de prostitutie tewerkgesteld. Sommige vrouwen gaan vrijwillig aan het werk, in de veronderstelling dat ze met hun inkomsten sparen voor een gezamenlijke toekomst of om hem uit nijpende schulden te helpen. Als ze dan willen stoppen, staat de loverboy dat niet toe en blijkt het geld meestal verdwenen. In zo'n geval is er sprake van seksuele uitbuiting. Dit 'klassieke beeld' van de loverboy-aanpak komt in de praktijk nu nog steeds voor, maar is aan het veranderen². De (jonge)mannen besteden tegenwoordig minder tijd en geld om slachtoffers te versieren en verliefd op hen te laten worden. In de helft van de gevallen hebben ze geen affectieve relatie met hun slachtoffer en het komt voor dat slachtoffers nu in minder dan een week geronseld worden. Verder speelt social media een steeds belangrijkere rol. Social media wordt door loverboys gebruikt om contact te leggen met slachtoffers, maar ook om klanten te benaderen. Daarnaast blijkt dat social media ook steeds vaker als middel wordt gebruikt om slachtoffers te bedreigen of onder druk te zetten.

Hoewel **uitbuiting binnen de prostitutie** de meest voorkomende vorm van seksuele uitbuiting is, zijn er ook vormen van seksuele uitbuiting waarbij geen sprake is van fysiek contact, zoals het gedwongen verrichten van seksuele diensten via een webcam.

Arbeidsuitbuiting

Bij arbeidsuitbuiting worden mensen doelbewust door een vorm van dwang of door misbruik van omstandigheden of van diens kwetsbare positie **gedwongen tot arbeid of diensten**, waarbij bovendien sprake is van een ernstige inbreuk op hun lichamelijke of geestelijke integriteit en/of hun persoonlijke vrijheid. Het gaat vaak samen met ernstige situaties op de werkvloer, een sterke inperking van de vrije keuze, grove overtreding van de arbeidswetten (onderbetaling, lange werkdagen, weinig rust en slechte arbeidsomstandigheden) en ondermaatse huisvesting. Doordat door het gebruik van dwangmiddelen een reële, vrije keuze wordt onthouden, doet de eventuele instemming van het slachtoffer met de beoogde uitbuiting niet meer ter zake.

Uitbuiting komt in allerlei sectoren voor. Bekende sectoren die extra gevoelig zijn voor uitbuiting zijn: de agrarische sector, de bouw, horeca, slachterijen en schoonmaak. Iedereen kan het slachtoffer worden van mensenhandel. Uit de praktijk blijkt dat mensen met een verstandelijke beperking, migranten en vluchtelingen extra kwetsbaar zijn.

2) Bron: onderzoeksrapport Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) 'Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting'

Criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting worden mensen **gedwongen, misleid, afgeperst of misbruikt om arbeid of diensten te verrichten die strafbaar zijn gesteld**. Denk aan het moeten zakkenrollen, het plegen van diefstal, drugs smokkelen en het knippen van hennep. Maar ook het drugs moeten verkopen op school. De buit gaat vaak naar de uitbuiters/mensenhandelaar. Bij deze vorm van mensenhandel vindt het non-punishment beginsel vaak plaats. Volgens dit principe, wordt voorzien in de mogelijkheid om slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen of bestraffen wegens gedwongen betrokkenheid bij criminele activiteiten die een rechtstreeks gevolg zijn van hun slachtofferpositie.

Gedwongen orgaanverwijdering

Gedwongen orgaanverwijdering: elke handeling waardoor iemand **onder dwang zijn of haar organen af moet staan**. Over deze vorm van mensenhandel is nog weinig bekend, maar meerdere professionals proberen er wel meer zicht op te krijgen. CoMensha³ registreert sinds 2014 het aantal (pogingen tot) gedwongen orgaanverwijdering die hebben plaatsgevonden binnen én buiten Nederland bij (mogelijke) slachtoffers met verschillende nationaliteiten. Slachtoffers met een niet-Nederlandse nationaliteit worden bij CoMensha geregistreerd wanneer zij in Nederland kenbaar hebben gemaakt (een poging tot) gedwongen orgaanverwijdering te hebben meegemaakt. Tot op heden heeft CoMensha ongeveer 15 registraties van deze vorm van uitbuiting. Er is onvoldoende zicht op de frequentie waarop gedwongen orgaanverwijdering daadwerkelijk voorkomt in Nederland.

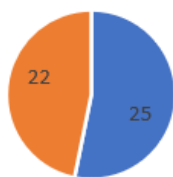
2.3 Geregistreerde cijfers mensenhandel

CoMensha houdt cijfers bij van het aantal slachtoffers dat is aangemeld door ketenpartners (zoals politie, hulpverlening, opvangorganisaties) in het werkgebied Limburg⁴. Hieronder zijn de aantallen in Limburg voor het jaar 2020 weergegeven. Voor cijfers over heel Nederland wordt verwezen naar het **Jaarbeeld van 2020 van CoMensha**. In 2020 zijn in totaal in Nederland 1013 slachtoffers aangemeld bij CoMensha. Het aantal geregistreerde casussen is slechts het topje van de ijsberg.

3) CoMensha is het landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum tegen mensenhandel dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel, zowel nationaal als internationaal.

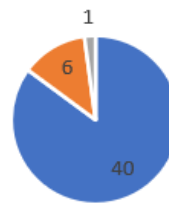
4) Aanmelding van KMar en Arbeidsinspectie zijn niet in de aantallen meegenomen, omdat deze organisaties andere (grotere) werkgebieden hanteren.

Aantal gemelde slachtoffers door ketenpartners bij Comensha; naar geslacht; Limburg'jaar 2020



■ Man ■ Vrouw

Aantal gemelde slachtoffers door ketenpartners bij Comensha; naar nationaliteit; Limburg; jaar 2020



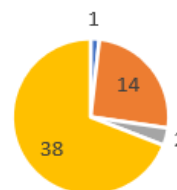
■ niet-NL ■ NL ■ Statenloos

Aantal gemelde slachtoffers door ketenpartners bij Comensha; naar meerder- of minderjarig; Limburg; jaar 2020



■ Meerderjarig ■ Minderjarig

Aantal gemelde slachtoffers door ketenpartners bij Comensha; naar sector; Limburg; jaar 2020



■ Gedwongen bedelarij
■ Gedwongen criminaliteit
■ Gereguleerde arbeid of dienstverlening
■ Seksuele dienstverlening

3. ROL GEMEENTEN⁵

Mensenhandel komt overal ter wereld voor, ook in Nederland. Seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering. Mensenhandel vindt pal onder onze ogen plaats. De psychologische impact op slachtoffers is groot en mensenhandel ondermijnt de rechtstaat. Teveel slachtoffers ontvangen nog geen hulp en daders kunnen nog te veel hun gang gaan en maken veel slachtoffers.

De gemeente is in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk voor:

- preventie
- signalering
- handhaving
- veiligheid en zorg

Dit vertaalt zich in vier specifieke rollen:

1. **signaleerder**: de gemeente is door haar dagelijks contact met de burger de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.
2. **beleidsmaker**: de gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken zijn opgenomen.
3. **regisseur van de integrale aanpak**: de gemeente is met al haar 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 is (handhaving).
4. gemeenten zijn verantwoordelijk voor de **opvang van en hulpverlening aan slachtoffers** van mensenhandel.

5) Bij dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van het Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten; Vereniging van Nederlandse Gemeenten; februari 2021. Verder is de rol van gemeenten opgenomen in nationale en internationale wetgeving (zie bijlage 1).

In 2015 bracht de commissie Lenferink een rapport uit waarmee duidelijk werd dat gemeenten hun rol in de aanpak van mensenhandel verder moeten invullen. In 2018 zijn daarover afspraken gemaakt in het **Interbestuurlijk Programma (IBP)**. De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het **Programma Samen tegen Mensenhandel** waarin één actielijn toeziet op het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

Iedere gemeente is daarmee verantwoordelijk voor:

- het hebben van **gemeentelijke aanpak** in 2022 en het maken van de verbinding tussen **zorg en veiligheid**
- **passende regionale opvang**, ondersteuning en nazorg
- het creëren van een landelijk dekkend netwerk van **zorgcoördinatoren** voor slachtoffers van mensenhandel.

3.1 Visie

Het is **onaanvaardbaar** dat uitbuiting van volwassenen en kinderen nog steeds plaats vindt.

Dat moet stoppen! **Alle vormen van mensenhandel** dienen aangepakt te worden.

De bestrijding van dit vaak nog onzichtbare probleem vergt de **inzet van een groot aantal actoren** uit verschillende domeinen. Alleen in gezamenlijkheid kunnen we mensenhandel effectief voorkomen en bestrijden. We zetten de aanpak van mensenhandel stevig op de agenda en **vergroten het draagvlak** voor de aanpak. We werken intensief samen en daar waar we tegen knelpunten aanlopen maken we deze bespreekbaar. Dit vraagt **bestuurlijk commitment** en een **intrinsieke motivatie** om mensenhandel binnen (en buiten) de eigen gemeentegrenzen te voorkomen en **oog te hebben** voor de **slachtoffers** van mensenhandel.

3.2 Doelstellingen en acties

De gemeente stelt een aanpak op waarmee kan worden voldaan aan de ambitie om mensenhandel te voorkomen, aan te pakken en om hulp te bieden aan de slachtoffers van mensenhandel. Hiermee wordt voldaan aan de gemaakte afspraken uit het Programma Samen tegen mensenhandel en draagt ze bij aan de gestelde **landelijke doelen**:

- het voorkomen van mensenhandel;
- het signaleren en stoppen van mensenhandel;
- het bieden van passende hulp aan slachtoffers van mensenhandel;
- het bestraffen van daders van mensenhandel.

Dit vraagt de volgende acties:

- het bevorderen van **aandacht voor en bewustwording van** het fenomeen mensenhandel en het verbeteren van het **signalerend vermogen** van de gemeente (hoofdstuk 4);
- de **samenwerking** van de gemeente met ketenpartners (in de regio) te organiseren, waaronder ook handhaving (hoofdstuk 5);
- de **opvang van en hulpverlening** aan slachtoffers en soms ook aan daders regelen (hoofdstuk 6).

4. BEWUSTWORDING EN SIGNALERING

4.1 Je gaat 't pas zien als je 't doorhebt

De eerste stap in de aanpak van mensenhandel is **bewustwording en het vergroten van kennis** bij professionals. Johan Cruijff zei: "Je gaat 't pas zien als je 't doorhebt". We investeren in het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Er worden (regionaal) terugkerende trainingen georganiseerd, voor verschillende disciplines.

Onder andere via **trainingen** wordt aandacht gegeven aan de beantwoording van de volgende vragen:

- hoe herken je mensenhandel?
- wie zijn mogelijke slachtoffers van mensenhandel in onze gemeente/regio?
- wanneer kunnen zij in aanraking komen met gemeenten of andere professionals?
- wat vraagt dit van betrokken professionals/organisaties?
- hoe kan de expertise van betrokken ambtenaren of ketenpartners verbeterd worden?

Het RIEC, maar ook andere partijen zoals CoMensha, FairWork en Stichting voor Integrale aanpak Mensenhandel, verzorgen trainingen op het gebied van ondermijning en mensenhandel specifiek gericht op **gemeentelijke teams** (veiligheid, toezicht, balie, sociaal domein). De aandachtsfunctionaris brengt deze trainingen actief onder de aandacht van deze gemeentelijke teams (bijvoorbeeld via het intrane, in overleggen en/of via de teamleiders/afdelingshoofden).

Ook bewustwording bij **andere partijen**, zoals scholen, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, woningcorporaties en veiligheidspartners is van belang. Gemeenten brengen actief het opleidingsaanbod onder de aandacht van deze (lokale) organisaties (bijvoorbeeld via overleggen, per mail en/of via bestuurders/directie) en zorgen dat ook bij die partijen de gemeentelijke functie van aandachtsfunctionaris bekend is om signalen te kunnen delen.

Op de website van CoMensha is het opleidingsaanbod van verschillende organisaties en voor verschillende doelgroepen verzameld (**Mensenhandel Academy**).

Slachtoffers van mensenhandel hebben unieke kennis die heel waardevol kan zijn bij het zorgen voor bewustwording en het goed kunnen signaleren van vormen van mensenhandel. Het is waardevol om deze ervaringsdeskundigen in te zetten bij trainingen over mensenhandel. **Ervaringsdeskundigen** weten waar zij als slachtoffer behoefte aan hebben (of hadden) en kunnen meedenken over mogelijke oplossingen.

Het is belangrijk dat gemeenten inzicht krijgen in de situatie in 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. Op bepaalde thema's kan een diepgaander onderzoek plaatsvinden.

4.2 Signaleren en melden

Elke gemeente heeft een aandachtsfunctionaris mensenhandel aangesteld. De aandachtsfunctionaris van de gemeente is het **aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie**, verzamelt alle signalen en weet hoe te handelen, ook richting externe partners. De **aandachtsfunctionaris**:

- is het aanspreekpunt binnen de gemeente;
- verzamelt signalen mensenhandel, heeft korte lijnen met de netwerkpartners en draagt zorg voor een passend vervolg;
- kent de route voor opvang voor slachtoffers;
- weet welke mogelijkheden er zijn voor een bestuurlijke aanpak.

Het **stappenplan van de interne meldroute** (gericht op harde en zachte signalen) staat op de volgende pagina. Het komt voor dat medewerkers van een gemeente het vervelend vinden om een zware stempel, zoals mensenhandel, op een 'vaag' signaal te drukken. Dit is begrijpelijk. Vandaar dat het van groot belang is dat er binnen de gemeente een heldere meldroute is waar signalen (veilig) kunnen worden gemeld. In het geval van mensenhandel is dit bij de aandachtsfunctionaris mensenhandel. Deze aandachtsfunctionaris is de schakel tussen de betreffende medewerkers en de professionals die een signaal kunnen duiden als mensenhandel (en daarna oppakken) of kunnen concluderen dat het niet om mensenhandel gaat (maar mogelijk om een ander onwenselijk fenomeen).

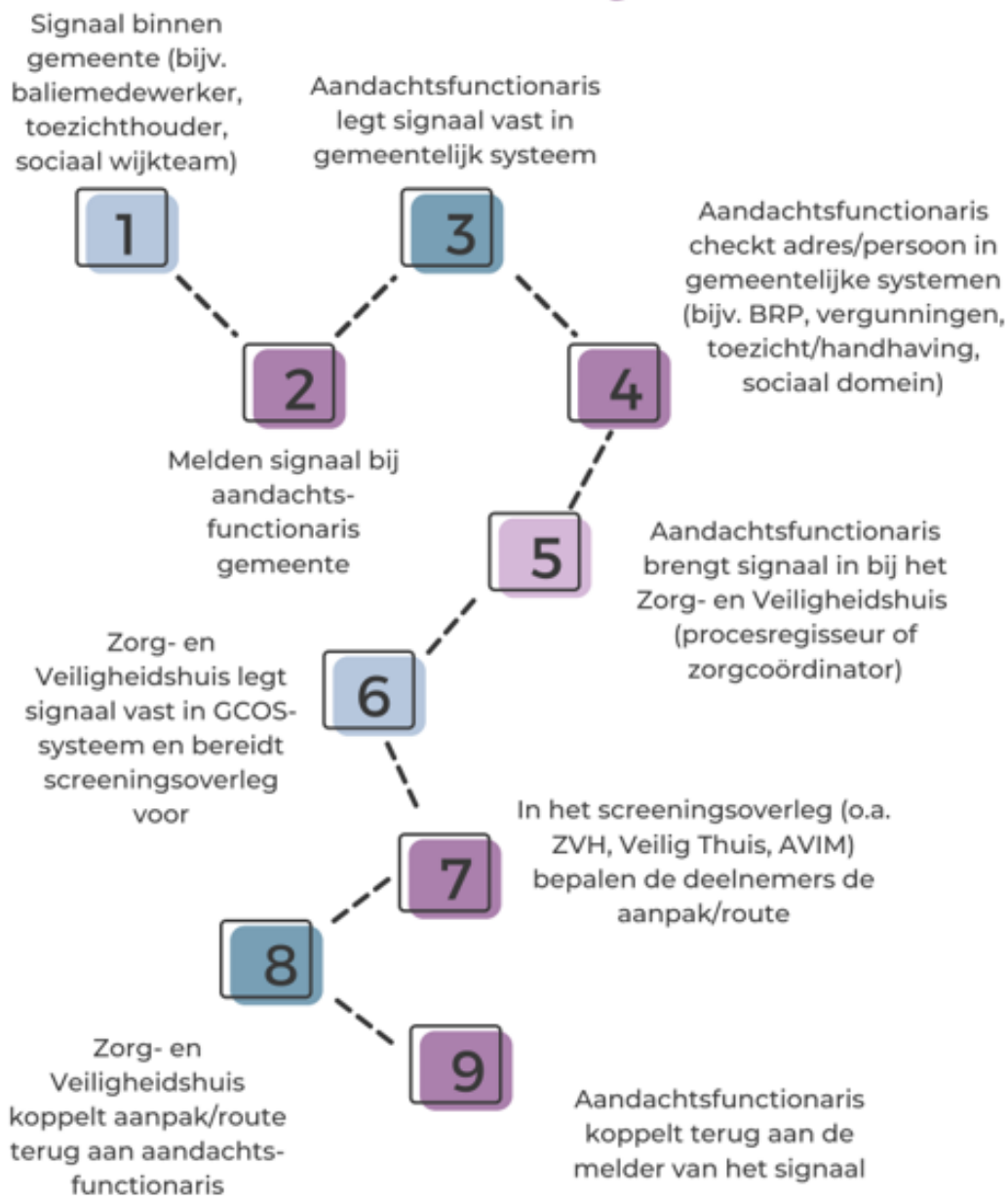
Toelichting op het stappenplan:

- Een signaal dat binnen de gemeente wordt opgepikt (stap 1), kan **acuut zijn (hard signaal)**. De aandachtsfunctionaris die op de hoogte wordt gebracht van dit signaal (stap 2), moet dan direct schakelen met relevante netwerkpartners én geeft dit ook door aan het ZVH voor het (wekelijkse) screeningsoverleg. Ook andere partijen brengen signalen in bij het screeningsoverleg.
- Bij een **niet-acuut signaal (zacht signaal)**, wordt dit ingebracht bij het (wekelijkse) screeningsoverleg, via het ZVH (stap 4, 5 en 6). In de tussentijd kan uiteraard al het signaal worden verrijkt met informatie (intern en/of extern).
- **De terugkoppeling aan de aandachtsfunctionaris** (stap 8) en de **terugkoppeling aan de melder** van het signaal (stap 9) betreft noodzakelijke informatie binnen de bestaande wet- en regelgeving en convenanten. Een goede terugkoppeling is belangrijk vanwege het alert blijven van medewerkers op signalen van mensenhandel (ook lerend) en het laten ervaren dat het doorgeven van signalen ertoe doet.

In bijlage 4 is het (externe) **processchema 'van signaal tot aanpak'** weergegeven, opgesteld door de netwerkpartners.

STAPPENPLAN

interne meldroute gemeente



Actiepunten Bewustwording en signalering				
1	ledere gemeente heeft een aandachtsfunctionaris mensenhandel volgens de functieomschrijving (zie bijlage)	Team veiligheid gemeente	Uiterlijk 01-05-2022	Capaciteit gemeenten
2	ledere gemeente zorgt voor bewustwording en vergroten van kennis door middel van het aanbieden van trainingen/opleidingen	Gemeentebreed, denk aan baliemedewerkers, toezichthouders, leerplichtambtenaren, sociale wijkteams	Doorlopend	Financiering gemeenten

3	Het creëren van een situatie waarin er minder slachtoffers uitgebuit kunnen worden, het opwerpen van barrières en het hebben van (preventief) beleid (o.a. prostitutiebeleid, huisvestingsbeleid, beleid internationale werknemers ⁶)	Gemeenten	2022-2023	Capaciteit gemeenten
4	Gemeenten brengen actief het aangeboden opleidingsaanbod onder de aandacht van (lokale) organisaties	Aandachtsfunctionaris mensenhandel	Doorlopend, maar minimaal 2x per jaar	Capaciteit gemeenten
5	Inzetten van ervaringsdeskundigen bij trainingen en opleidingen	Zorgcoördinator mensenhandel	Doorlopend	Capaciteit en financiering gemeenten
6	Uitwerken rol ervaringsdeskundigen in beleidsvorming en aanpak	Wergroep mensenhandel	Doorlopend	Capaciteit gemeenten
7	Werken met en doorontwikkelen regionale meld- en afhandelings-structuur / werkproces (zie bijlage 4)	Wergroep mensenhandel i.s.m. o.a ZVH	01-07-2022	Capaciteit gemeenten
8	Uitvoeren van een fenomeenonderzoek internationale werknemers ⁷	RIEC Limburg	2 ^e helft 2022 gereed	Capaciteit RIEC
9	Ontwikkelen omgevingsscan of risico-analyse van sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel.	Regionale werkgroep i.s.m. ketenregisseur RIEC	01-12-2022	Capaciteit gemeenten en RIEC

5. SAMENWERKING MET KETENPARTNERS

Om effectief regionaal samen te werken, is het belangrijk dat de gemeenten in de regio op een vergelijkbare manier werken. Dit geldt niet alleen voor het ontwikkelen van uniforme werkwijzen maar ook voor de manier van informatiedeling. De gemeenten uit Noord- en Midden-Limburg werken daarom samen aan de aanpak mensenhandel "Naar een regio zonder uitbuiting". Dit ook in samenwerking met de Zuid-Limburgse gemeenten.

5.1 Regionale partners

Bij de regionale samenwerking zijn in ieder geval betrokken:

- **Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC).** Het RIEC is een regionaal samenwerkingsverband en is opgericht in het kader van het programma "Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit". De RIEC's zijn informatieknoppunt en expertisecentrum voor (semi)overheden op het gebied van het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. De bestrijding van mensenhandel is bij de RIEC's als prioriteit benoemd. Het doel van het RIEC is:
 - o voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd;
 - o voorkomen dat vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld;
 - o doorbreken van economische machtsposities, die zijn opgebouwd met behulp van op criminele wijze vergaard kapitaal.
- **Het Zorg- en veiligheidshuis (ZVH).** In een ZVH werken organisaties op één locatie samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast en criminaliteit. Mensenhandel is één van de thema's binnen de ZVH's. De kracht van de Zorg- en Veiligheidshuizen is dat ze zijn toegesneden op de specifieke lokale situatie. Ketenpartners zijn onder meer Veilig Thuis, politie, openbaar ministerie, gemeenten, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en welzijnsorganisaties. Zowel in de regio Midden-Limburg als in de regio Noord-Limburg is een ZVH actief. In Zuid-Limburg werken drie regionale ZVH's. De Limburgse ZVH's werken nauw samen. Zowel de functie van procesregisseur mensenhandel als de functie van zorgcoördinator mensenhandel zijn ondergebracht bij het ZVH.

6) Zie de website van het CCV voor meer informatie en handreikingen: www.hetccv.nl

7) Dit fenomeenonderzoek is onderdeel van één van de projecten binnen de Regiodeal Noord-Limburg (projectgroep internationale werknemers)

- **AVIM / politie.** De Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) heeft meerdere rollen in het aanpakken van mensenhandel. De basistaken van AVIM zijn:
 - o handhaving en toezicht in het kader van de vreemdelingenwet;
 - o identificatie van personen (waaronder vreemdelingen);
 - o opsporing en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.
- **Veilig Thuis.** Veilig Thuis is het advies- en meldpunt bij geweld in afhankelijkheidsrelaties (o.a. huiselijk geweld en kindermishandeling). Sinds 1 januari 2019 is het regionale meldpunt Mensenhandel onderdeel van Veilig Thuis. Bij vermoedens van mensenhandel of vragen kan contact worden opgenomen met het Meldpunt Mensenhandel van Veilig Thuis. Het doel van het Meldpunt Mensenhandel van Veilig Thuis is:
 - o advies en ondersteuning geven aan meisjes, jongens, vrouwen, mannen, ouders, netwerk en professionals bij vragen en vermoedens van binnenlandse mensenhandel;
 - o het melden van vermoedens van mensenhandel. Veilig Thuis maakt dan een inschatting van de situatie en kan indien nodig hulp (laten) opstarten;
 - o zorgdragen voor de inzet van de best mogelijke zorg onder meer door het doen van onderzoek en het bewerkstelligen van een betere samenwerking in de keten. Het gaat niet alleen om samenwerkingsafspraken in de zorg voor het slachtoffer, maar ook in de aanpak en vervolging van de dader (inzet van straf & zorg interventies);
 - o zicht krijgen op aantallen, aard en ernst van situaties van binnenlandse mensenhandel door een betere registratie (radarfunctie).
- **Nederlandse Arbeidsinspectie.** De Arbeidsinspectie controleert of werkgevers en werknemers zich houden aan de verschillende wetten, besluiten en regelingen op het terrein van arbeid. Verder spoort de Arbeidsinspectie fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen op. Ook is de Arbeidsinspectie belast met de bestrijding van zorgfraude (denk aan declaratiefraude en fraude met Persoons Gebonden Budgetten).
- **Samenwerkende gemeenten sociaal domein:** gemeenten regelen gezamenlijk de inkoop voor hulp en ondersteuning op basis van de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). In Noord-Limburg is dit belegd bij de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) sociaal domein, in Midden-Limburg bij het Sociaal Domein Midden-Limburg Oost en het Sociaal Domein Midden-Limburg West. In geval van signalen van zorgfraude of zorgcriminaliteit vindt ook met deze intergemeentelijke samenwerkingsorganisaties afstemming plaats.

Signalen van mensenhandel (die niet accuut zijn) worden besproken in het wekelijkse **screeningsoverleg tussen Veilig Thuis, AVIM/politie en Zorg- en Veiligheidshuis**. Daar komen alle signalen samen, worden signalen gewogen en verrijkt en wordt de route/aanpak bepaald. Zijn signalen wel accuut, dan wordt direct overlegd met AVIM, Veilig Thuis en/of Arbeidsinspectie en kan direct een onderzoek starten of zorg worden ingezet.

Als de signalen van uitbuiting voldoende concreet zijn wordt een casus opgestart. Signalen worden **geregistreerd in het ZVH-systeem én in het politie-systeem** (in kader van domeinoverstijgend en informatiegestuurd werken). Ook **Veilig Thuis** registreert in het eigen systeem signalen van mensenhandel (radarfunctie). Bij het samenwerken aan een casus tussen zorg- en veiligheidspartners zal er sprake zijn van het uitwisselen van **privacygevoelige informatie**. Hierbij is de handreiking '**gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein**' helpend. Het geeft onder andere inzicht in de wettelijke grondslagen van organisaties, waaronder ook de gemeente. En de handreiking geeft aan hoe het handvat kan worden toegepast in de praktijk. De begrippen **zorgvuldig, bewust en met respect** staan centraal bij een succesvolle samenwerking. Verder zijn er bestaande samenwerkingsconvenanten, zoals die van het Zorg- en Veiligheidshuis en het RIEC, waarin de doelen van de samenwerking zijn beschreven. De grondslag voor de gegevensverwerking is altijd gelegen in de uitoefening van de eigen (wettelijke) taak.

Expertgroep Mensenhandel

In 2018 heeft de landelijke Taskforce Mensenhandel afgesproken dat voor elke regio in Nederland een regionale structuur nodig is. Deze structuur behelst in elk geval een Regionale tafel mensenhandel. Om synergie te bewerkstelligen met de overige RIEC-thema's zoals Zorgcriminaliteit en Jeugdige Ondernemers, wordt er gesproken van Expertgroep. De Expertgroep mensenhandel is de regionale tafel van Limburg⁸.

8) Deelnemers Expertgroep Mensenhandel Limburg zijn: portefeuillehouder mensenhandel (burgemeester van Weert), een aantal gemeentelijke coördinatoren bestuurlijke aanpak, Arbeidsinspectie, ketenregisseur RIEC, zorgcoördinatoren, belastingdienst, openbaar ministerie, AVIM (politie), Koninklijke Marechaussee (Kmar), Immigratie en Naturalisatiedienst (IND; agendalid).

De focus van de Expertgroep is enerzijds de implementatie van het beleidsprogramma Samen tegen Mensenhandel en anderzijds het elkaar (blijven) informeren over ontwikkelingen, voortgang, bijzonderheden en knelpunten die het thema mensenhandel raken. Maar er is ook aandacht voor de verbinding met partners binnen de strafrechtketen zoals OM, Politie, FIOD en Arbeidsinspectie voor afstemming met betrekking tot het opwerpen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke barrières en het versterken van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking.

5.2 Landelijke partners

Bij het tegengaan van mensenhandel zijn veel landelijke partners betrokken. De meeste bekende partijen zijn o.a. **Comensha, Fair Work, CCV⁹, VNG¹⁰, politie en Openbaar Ministerie**. Voor een overzicht van alle betrokken partijen zie de **wegwijzer mensenhandel**.

5.3 Overige kernfuncties aanpak mensenhandel

In de samenwerking zijn verschillende rollen te onderscheiden. Hieronder een beknopte beschrijving van de verschillende rollen. Voor een uitgebreide beschrijving zie bijlage 3. Omschrijving kernfuncties aanpak mensenhandel.

Aandachtsfunctionaris

Alle gemeenten hebben een aandachtsfunctionaris mensenhandel. De aandachtsfunctionaris is binnen de gemeentelijke organisatie de spil in de aanpak. Zie voor een beschrijving paragraaf 4.2.

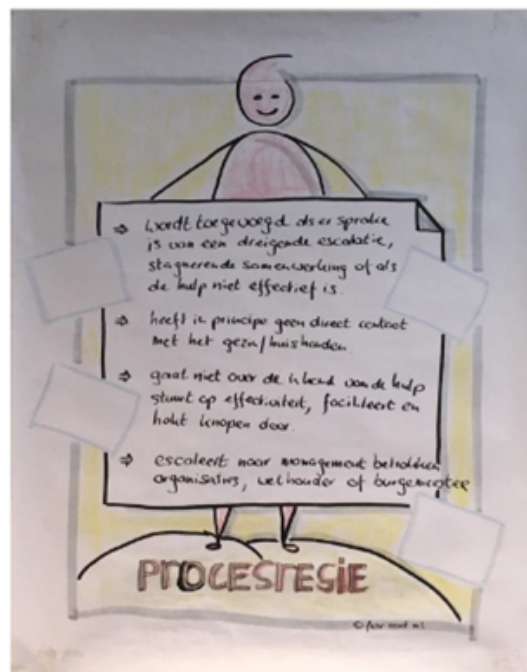
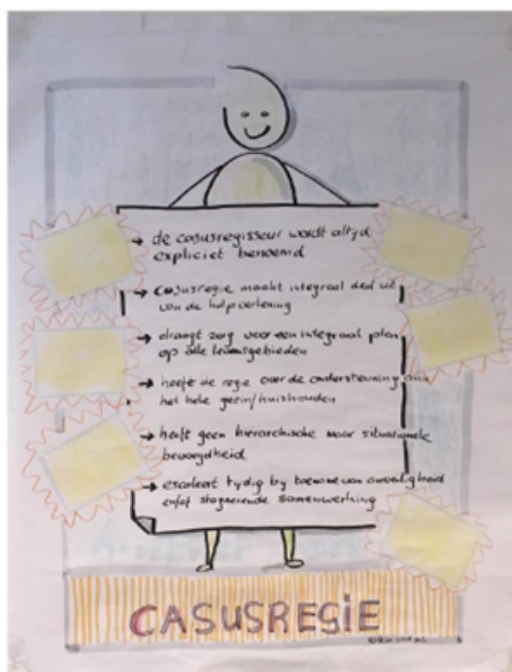
Casusregisseur

De casusregisseur **coördineert**, stemt af en volgt de voortgang van de werkzaamheden die voortkomen uit het afgesproken plan van aanpak van de **specifieke casus**.

Procesregisseur

In alle Limburgse **Zorg- en Veiligheidshuizen** zijn **procesregisseurs Mensenhandel** benoemd. De procesregisseurs hebben de volgende taken:

- adviseren van en afstemmen met Zorgcoördinator vanuit kennis en expertise aanpak complexe casuïstiek op **snijvlak zorg en veiligheid**;
- mede zorgdragen voor verbinding lokale veld van regio betreffende Veiligheidshuis met aanpak mensenhandel;
- voeren procesregie **complexe casuïstiek** mensenhandel conform criteria Zorg- en Veiligheidshuis¹¹.



Zorgcoördinator

9) CCV staat voor Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

10) VNG staat voor Vereniging van Nederlandse Gemeenten

11) Er is sprake van ketenoverstijgende problematiek op meerdere leefgebieden (vaak met een hoog veiligheidsrisico)

Het doel van zorgcoördinatie is **belangenbehartiging** en het organiseren van een samenhangend **hulp- en ondersteuningsaanbod** aan **slachtoffers** van mensenhandel die in de eigen regio verblijven en de toeleiding van slachtoffers naar de juiste organisatie. In de provincie Limburg zijn twee zorgcoördinatoren actief. Zij verrichten hun werkzaamheden vanuit de **Limburgse Zorg- en Veiligheidshuizen**.

De zorgcoördinator is verantwoordelijk voor:

- het optimaliseren van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio;
- de coördinatie van de hulpverlening per (mogelijk) slachtoffer;
- het verstrekken van advies en informatie aan professionals passend bij de casuïstiek;
- informatievoorziening aan de cliënten;
- rapportage en terugkoppeling aan CoMensha.

Ketenregisseur

De ketenregisseur **bouwt aan relevante relaties, allianties en coalities** om steun en medewerking te krijgen voor de implementatie van het landelijke beleidsprogramma Samen tegen Mensenhandel. De ketenregisseur is de **verbindende schakel tussen de gemeenten** en draagt zorg voor **verbinding van en met diverse experts**. De ketenregisseur doet dit door:

- het organiseren van preventie en voorlichting;
- ketenpartners te voorzien van tools, bijvoorbeeld opleiding;
- het organiseren en voorzitten van provinciebrede werkgroepen;
- het aanjagen van de zorgcoördinatie mensenhandel;
- delen van ervaringen met andere regio's en verzamelen van 'best practices' voor de regio;
- contacten te onderhouden met landelijke partners zoals Fair Work, CoMensha, het Ministerie van Justitie en Veiligheid maar ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het Landelijke Informatie en Expertise Centrum.

In de provincie Limburg is de functie van **ketenregisseur bij het RIEC** ondergebracht.

Actiepunten Samenwerking met ketenpartners				
1	Adviseren met betrekking tot regionale en provinciale structuur en werkprocessen	Ketenregisseur ism gemeenten	01-05-2022	Capaciteit RIEC en gemeenten
2	Advisering in mogelijkheden tot informatieuitwisseling rondom o.a. zorgcoördinator.	Ketenregisseur	01-05-2022	Capaciteit RIEC
3	Verbinden Regionale expertgroep Mensenhandel met regionale samenwerking	Ketenregisseur	doorlopend	Capaciteit deelnemers expertgroep
4	Doorontwikkeling screeningsoverleg	ZVH	doorlopend	Capaciteit ZVH en partners overleg
5	Functie zorgcoördinator evalueren en doorontwikkelen (o.a. het onderbrengen bij het ZVH en het aantal uren)	Gemeentelijke werkgroep i.s.m ZVH	01-04-2022	Capaciteit deelnemers werkgroep

6. OPVANG EN HULPVERLENING

Slachtoffers hebben recht op opvang. In Nederland worden slachtoffers van mensenhandel onder meer opgevangen in de Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM) en in de vrouwen- en maatschappelijke opvang. Met het **bieden van opvang** realiseren we dat de acuut onveilige situatie voor het slachtoffer wordt opgeheven en slachtoffers de ruimte krijgen tot rust te komen voordat vervolgstappen gezet worden.

Hoe deze opvang vormgegeven wordt is afhankelijk van de aard van de onveiligheid, maar ook van het aantal slachtoffers. In relatie tot de verschillende vormen van mensenhandel werken we dit hieronder uit. De **hulpverlening** betreft het bieden van ondersteuning om te komen tot vervolgstappen.

We realiseren ons dat de **scheidslijn tussen daderschap en slachtofferschap** in geval van mensenhandel niet altijd even scherp aan te geven is (bij criminele uitbuiting gaat dit zelfs hand in hand). Ondanks dit gegeven is ons uitgangspunt dat het bieden van opvang door gemeenten in een acute situatie alleen het opvangen van slachtoffers kan betreffen¹².

12)De deelnemers van het screeningsoverleg bepalen in een acute situatie in onderling overleg of de personen moeten worden opgevangen.

6.1 Opvang slachtoffers van seksuele uitbuiting

Bij slachtofferschap van seksuele uitbuiting is vaak ook sprake van een **afhankelijkheidsrelatie** van het slachtoffer met de dader. Dit kan een emotionele maar ook een praktische afhankelijkheid zijn zoals het niet zelf kunnen beschikken over identiteitspapieren en geld. De afhankelijkheid kan ook gebaseerd zijn op dreiging zoals het openbaar maken van seksfilmpjes, bedreigen van de familie etc.

Slachtoffers van seksuele uitbuiting kunnen in **de reguliere vrouwenopvang / opvang slachtoffers van geweld in afhankelijkheid** terecht. Anders dan de naam doet vermoeden zijn er in het land ook opvanglocaties voor mannelijke slachtoffers van geweld in afhankelijkheid. Afhankelijk van de aard van de dreiging kan deze opvang in de eigen regio geboden worden of op een onbekende locatie elders in het land. Naast het bieden van **bed-bad-brood** wordt **begeleiding** geboden gericht op het opbouwen van een zelfstandig bestaan en traumahulp. Bij het verstrekken van de opdracht voor de opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheid vanaf 2022 in de regio Noord- en Midden-Limburg is de opvang van slachtoffers van seksueel geweld expliciet meegenomen.

Opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek (OMM) ¹³

De meeste slachtoffers van mensenhandel worden in bovenstaande voorzieningen goed geholpen. Voor slachtoffers van mensenhandel die tevens kampen met multiproblematiek kan een gespecialiseerde opvang/behandelsetting meer geschikt zijn. Daarom hebben de gezamenlijke centrumgemeenten de OMM ingesteld. Er zijn 36 plaatsen beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel in deze categorie (denk aan slachtoffers met een verstandelijke beperking, GGZ problematiek, verslavingsachtergrond en/of met ernstige problemen op meerdere levensterreinen).

In internationale verdragen (Verdrag van raad van Europa (verdrag van Warschau)16-05-2005 Artikel 12 hoofdstuk 3. Richtlijn 2011/36/EU punt 7) is vastgelegd dat slachtoffers van geweld in afhankelijkheid **altijd hulp en opvang krijgen, ongeacht een eventuele verblijfstitel**.

De gemeenten hebben **landelijk afspraken** gemaakt over de beschikbaarheid van deze plaatsen en de financiering hiervan. Ook hebben gemeenten, vrouwenopvanginstellingen en Valente (voorheen Federatie Opvang) gezamenlijk **kwaliteitscriteria** vastgesteld waar de vrouwenopvang aan moet voldoen. De gemeenten sturen via de inkoopafspraken op deze kwaliteitscriteria.

6.2 Opvang slachtoffers van arbeidsuitbuiting

Bij situaties van arbeidsuitbuiting is vaak ook sprake van een **huisvestingsvraagstuk**. Arbeid en huisvesting zijn aan elkaar gekoppeld en met name de huisvesting maakt dat er sprake is van een acuut onveilige situatie waardoor opvang noodzakelijk is. Doel van de opvang is het **creëren van rust** en een **veilige omgeving** door het bieden van bed, bad en brood en eventuele praktische **ondersteuning** gericht op het vinden van passend werk inclusief huisvesting of de terugkeer naar het land van herkomst. Vanuit deze tijdelijke en kortdurende opvang kunnen betrokkenen vervolgstappen zetten. Opvang kan een individu of een groep betreffen. Gezien het doel van de opvang kan dit een vakantiewoning, groepsaccommodatie of hotel zijn.

CoMensha zorgt voor de eerstelijns coördinatie van opvang van en ondersteuning aan mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting, dit in nauwe samenwerking met zorgcoördinatoren. Voor de groep slachtoffers van arbeidsuitbuiting heeft CoMensha op **drie plekken in het land crisisopvangplaatsen** gerealiseerd, zodat te allen tijde slachtoffers van arbeidsuitbuiting kunnen worden geplaatst door de Arbeidsinspectie wanneer ze door hen worden aangetroffen.

6.3 Opvang slachtoffers van criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting staat in eerste instantie het **strafrecht** aan de lat. Omdat de scheidslijn tussen dader en slachtoffer vaak moeilijk aan te geven is, bepalen de deelnemers van het screeningsoverleg, in overleg met het openbaar ministerie, in eerste instantie de te volgen route en het eventueel bieden van een **veilige opvangplek**. Want wanneer is er sprake van dwang en wanneer is het toch het winstbejag dat maakt dat deze slachtoffers deze keuze maken? Criminele uitbuiting raakt het dossier "ondermijning" van het RIEC. Hulpverlening zal gericht worden op het **bieden van perspectief** en het kunnen maken van andere keuzes.

Actiepunten Opvang en hulpverlening				
1	Opvang slachtoffers van seksuele uitbuiting koppelen aan in te richten opvang	Gemeenten	01-01-2022	Capaciteit en financiën gemeenten

¹³Zie voor meer informatie over OMM de [website van CoMensha](#).

	slachtoffers Geweld in Afhankelijkheidsrelaties			
2	Afspraken te volgen route opvang slachtoffers van seksuele uitbuiting	Zorgcoördinator	01-01-2022	Capaciteit gemeenten
3	Zicht hebben op passend hulpverleningsaanbod en afspraken betreffende de verwijzingen	Zorgcoördinator	31-12-2022	Capaciteit gemeenten
4	Bij voorbereiding handhavingsactie zorg en opvang slachtoffers expliciet meenemen (via zorgcoördinator)	Aandachtsfunctionaris (geldt ook bij controles/acties van netwerkpartners)	30-06-2022	Capaciteit gemeenten
5	Bij het niet pro-actief kunnen regelen van een opvanglocatie kan overleg plaatsvinden met de Officier van Dienst (OvD) bevolkingszorg	Aandachtsfunctionaris	30-06-2022	Capaciteit gemeenten
6	Aanhaken bij regionale initiatieven werk en huisvesting arbeidsmigranten en aandacht voor uitbuiting	Aandachtsfunctionaris	doorlopend	Capaciteit gemeenten
7	Creëer netwerk van bonafide werkgevers/uitzendbureaus zodat slachtoffers snel aan het werk kunnen en huisvesting hebben.	Samenwerkende gemeenten/Projectgroep internationale werknemers	doorlopend	Capaciteit gemeenten

7. EVALUATIE EN BORGING

Bevlogen professionals zijn belangrijk om de complexe strijd tegen mensenhandel te voeren, maar juist die persoonlijke betrokkenheid maakt de borging van de aanpak mensenhandel ook fragiel. Het gevaar bestaat dat bij vertrek van de betrokken bestuurder of aandachtsfunctionaris het onderwerp van de agenda verdwijnt.

Daarom is het zo belangrijk dat de aanpak mensenhandel wordt verankerd in het bestaande beleid. Zie voor een overzicht van **bijlage 2: Verbinding met bestaand beleid**.

7.1 Monitoring

Het is belangrijk om zicht te krijgen op de **omvang van de problematiek en de inspanningen en de bevindingen** van de aandachtsfunctionarissen, zorgcoördinatoren, procesregisseurs en de ketenregisseur te monitoren. Alle meldingen van mensenhandel komen samen bij de Zorg- en Veiligheidshuizen, waar registratie plaatsvindt in het GCOS-systeem. Het Zorg- en Veiligheidshuis geeft de signalen door aan onder andere CoMensha, zodat ook landelijk een totaalbeeld ontstaat.

Het vormgeven van een dashboard, waarin o.a. de monitoring van mensenhandel zichtbaar is, zal in 2022 worden opgepakt (door gemeenten, ZVH's en RIEC).

7.2 Evaluatie

Elk jaar vindt een **evaluatie** plaats van:

- het beleid
- de uitvoering
- aanpak van casuïstiek
- voortgang en resultaten ketensamenwerking.

De werkgroep mensenhandel op de schaal van Noord- en Midden-Limburg voert deze evaluatie uit. Bij de evaluatie worden zowel het zorg- als het veiligheidsdomein betrokken.

Binnen de gemeenten wordt met de aandachtsfunctionarissen gewerkt aan een **gezamenlijke intervisie**. Met deze intervisie wil men de deskundigheid van de medewerkers vergroten en de kwaliteit van het werk verbeteren en om beter om te gaan met werkgerelateerde situaties.

7.3 Governance zorg & veiligheid

Qua governance wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige, bestaande structuren, zoals de stuurscommissie WMO regionale taken en de beide stuurgroepen van de Zorg- en Veiligheidshuizen.

In Noord- en Midden-Limburg wordt gewerkt aan een (nieuwe) governance voor meer verbinding tussen de domeinen zorg & veiligheid. Het thema mensenhandel wordt in deze ontwikkeling meegenomen.

7.4 Financiering

De samenwerkende partijen dragen zelf de personele en eventuele materiële kosten van hun inzet voor de aanpak van mensenhandel. De gemeenten dragen, eventueel aanvullend op andere financiering, de kosten voor de zorgcoördinatie.

Actiepunten Monitoren, evalueren en financiering				
1	Iedere organisatie/functionaris heeft zijn registratie op orde t.b.v. monitoring/dashboard	Zorgcoördinator, procesregisseur ZVH, aandachtsfunctionaris, ketenregisseur	01-05-2022	Capaciteit iedere organisatie / functionaris
2	Uitvoeren evaluatie van de aanpak (dit plan) en doorontwikkelen aanpak mensenhandel (incl. financiën)	Gemeenten en ketenregisseur	Jaarlijks	Werkgroep mensenhandel NML
3	Intervisie aandachtsfunctionarissen	Ketenregisseur	3 x per jaar	Capaciteit en financiën gemeenten

BIJLAGE 1: WETTELIJK KADER

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 mensenhandel tegengaan. Een overzicht van de meest aangewezen regelgeving, bevoegdheden en bestuurlijke instrumenten.

Internationale kaders

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

- 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.
- 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.
- Verdrag van Warschau, verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (2005).
- 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'.
- 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.

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.

Seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting. De verschillende vormen van mensenhandel zijn strafbaar gesteld in 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.

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 Sekswork is in voorbereiding. Deze wet beoogt onder andere misstanden zoals uitbuiting in de prostitutiebranche tegen te gaan.

Arbidsuitbuiting

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
- Wet Allocatie Arbeidskrachten Door Intermediairs (WAADI)
- Wet Arbeidsvoorwaarden Gedetacheerde Werknemers Europese Unie (WAGWEU)

Overtredingen van deze wetten kunnen signalen van arbeidsuitbuiting zijn. De Arbeidsinspectie houdt toezicht en controleert of de bovenstaande wetten nageleefd worden. Het CCV heeft februari 2021 de handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting uitgebracht. Hierin ook aandacht voor directe en indirecte wetgeving over arbeidsuitbuiting en handelingsperspectieven voor een integrale aanpak.

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.

Wet Maatschappelijke ondersteuning

De gemeente is op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verantwoordelijk voor het opvang- en zorgaanbod in 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 jeugdzorg.

Buitenlandse slachtoffers

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. Voor slachtoffers van mensenhandel bij wie sprake is van multiproblematiek zijn gespecialiseerde opvangvoorzieningen beschikbaar (OMM bedden, Opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek).

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 maandelijks toelage ter hoogte van de Nederlandse bijstandsuitkering (uitgekeerd door het COA) en een verzekering tegen medische kosten.

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.

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)

Bestuurlijke instrumenten

Een gedegen aanpak van mensenhandel vraagt om beleid met aandacht voor alle bestuurlijke instrumenten en barrières om mensenhandel tegen te gaan (zie ook de [website van het CCV](#)). Gemeenten beschikken over de volgende instrumenten:

- Algemene Plaatselijke Verordening
- Wet Basisregistratie Personen (BRP)
- Gemeentewet
- Wet Bibob
- Bestemmingsplannen
- 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.

BIJLAGE 2: VERBINDING MET BESTAAND BELEID

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.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de integrale aanpak van mensenhandel. Een gemeente staat voortdurend met verschillende ketenpartners in contact en heeft de mogelijkheid om bestuurlijke middelen in te zetten om mensenhandel aan te pakken.

Zorgbeleid

Sinds de decentralisaties van 2015 zijn verschillende taken van het Rijk naar gemeenten verschoven. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opvang- en zorgaanbod voor specifieke groepen, waaronder de slachtoffers van mensenhandel. Gemeenten moeten zorgen voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel in de gemeente.

De gemeenten zijn geadviseerd om middels het instellen van Zorgcoördinatoren Mensenhandel (zie ook pagina 15) aan deze verantwoordelijkheid te voldoen. Dit houdt in dat een Zorgcoördinator Mensenhandel voor meerdere gemeenten de zorg en opvang van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel coördineert in samenwerking met betrokken partners, waar de gemeente ook deel van kan uitmaken. 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.

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.

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 maandelijks 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 Participatiewet vermelde normbedragen. Met uitzondering van de categorie Minderjarige Vreemdelingen voorziet de Rvb, naast een maandelijks 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 (o.g.v. de B8-regeling in de Vreemdelingencirculaire). Mocht een slachtoffer in verband met medische beperkingen, minderjarigheid 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 en/of een medische verklaring.¹⁴

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.

Indien een slachtoffer van mensenhandel niet beschikt over de Nederlandse nationaliteit, kan hij/zij gebruik maken van de B-8 regeling uit de Vreemdelingencirculaire. Dit betekent dat het slachtoffer (die mogelijk illegaal is) een tijdelijke verblijfsstatus verkrijgt zolang het strafrechtelijk onderzoek duurt en hij/zij zich ter beschikking van het Openbaar Ministerie moet houden.

Jeugdbeleid

¹⁴www.wegwijzermensenhandel.nl

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.

Beleid Huiselijk geweld en Kindermishandeling

Bijna 90% van alle slachtoffers van mensenhandel, komt in ieder geval één keer in contact met een zorgverlener. Toch heeft maar 20% van alle zorgverleners voldoende/de juiste kennis om deze vorm van geweld goed te kunnen signaleren en slachtoffers te kunnen ondersteunen. Mensenhandel is onderdeel van de meldcode Huiselijk 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.

En dat zij weten hoe zij slachtoffers van mensenhandel kunnen signaleren en weten wat zij moeten doen als ze het signaleren (www.huiselijkgeweld.nl/vormen/mensenhandel). Ook in de afspraken met de regionale Veilig Thuis-organisatie dient men aandacht voor mensenhandel te hebben. De medewerkers van Veilig Thuis moeten alert zijn op de signalen.

Kinderbeschermingsmaatregelen en voogdij

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

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.

Veiligheidsbeleid/Ondermijning

Een deel van de aanpak op ondermijning richt zich op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit gebeurt idealiter in gemeenten binnen RIEC-verband (Regionale Informatie en Expertise Centra), waarbij regionale casussen worden besproken met betrokken gemeenten, Openbaar Ministerie (OM), politie (AVIM), Arbeidsinspectie en belastingdienst.

Een criminele organisatie die zich bezighoudt met mensenhandel moet eerst een aantal hindernissen nemen om met de criminele activiteiten te kunnen starten. De criminele netwerken zoeken naar een plaats met de minste weerstand. Ze vestigen zich graag in gemeenten die nauwelijks oog hebben voor ondermijning. Gemeenten kunnen barrières opwerpen om ondermijnende criminaliteit zoals mensenhandel tegen te gaan. Gemeenten beoordelen aanvragen voor vergunningen (APV), stellen regels aan het aantal inschrijvingen op hetzelfde adres en hebben de mogelijkheid dwangsommen op te leggen en panden sluiten. De inzet van de Wet Bibob (<https://www.justis.nl/producten/bibob/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 handhaving en toezicht.

Kwetsbare wijken tellen 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) en het Openbaar Ministerie (OM). Als het gaat om arbeidsuitbuiting, ook een vorm van mensenhandel, dan is de Arbeidsinspectie ook verantwoordelijk.

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. Dit doet de gemeente aan de hand van een bestuurlijke rapportage.

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.

Het prostitutiebeleid bestaat uit:

- Regulering van de seksbranche d.m.v. vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Versterking van de maatschappelijke positie van sekswerkers
- Ondersteuning van sekswerkers die de prostitutie willen verlaten

Sommige gemeenten werken met uitstapprogramma's voor sekswerkers. Andere gemeenten kunnen hier gebruik van maken.

Het is belangrijk om de twee beleidsterreinen niet te vermengen, dit doet beide terreinen tekort. Bij prostitutie gaat het in beginsel om de uitoefening van een legaal beroep, met een vergunningstelsel. Het beleid is deels bedoeld om de positie van sekswerkers te versterken en uitbuiting te voorkomen. Mensenhandel betreft een ernstig misdrijf met verschillende verschijningsvormen, waar seksuele uitbuiting er een van is.

Het versterken van de aanpak mensenhandel kan in gemeenten wel leiden tot een actualisering van het prostitutiebeleid, waarbij (nieuwe) afspraken worden gemaakt over toezicht op de prostitutiebranche, om zo seksuele uitbuiting te voorkomen.

Onderwijsbeleid

Ook leerplichtambtenaren en het onderwijs moeten zich bewust zijn van mensenhandel en leren om signalen te herkennen. Uit een onderzoek van het CKM onder 400 Nederlandse van 343 verschillende scholen eind 2019 blijkt dat bijna tachtig procent van de docenten in het voortgezet onderwijs denkt een slachtoffer van mensenhandel niet te kunnen herkennen onder hun leerlingen. Veertig procent van de docenten geeft bovendien aan niet te weten wat te moeten doen als zij vermoeden dat een leerling het slachtoffer is van mensenhandel.

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) slachtofferschap bij jongeren met een LVB te signaleren.

Economisch beleid

Gemeenten willen graag zorgen voor een goed vestigingsklimaat voor bonafide ondernemers. Tegelijkertijd willen ze tegengaan dat criminelen zich in de gemeente vestigen. Eerlijke horeca, vastgoedontwikkeling en een woningaanbod voor studenten en arbeidsmigranten dragen bij aan de aantrekkelijkheid van de gemeente en zijn goed voor het ondernemerschap. Gemeenten kunnen ook de Wet Bibob actiever inzetten om de vestiging van malafide ondernemers tegen te houden. Er zijn verschillende 'risico-sectoren' waar uitbuiting voor kan komen, zoals de agrarische, bouw- schoonmaak- en horecasector.

Huisvestingbeleid

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, de uitzendorganisatie en de werkgever. Gemeenten kunnen de integriteit van aanvragers onderzoeken op grond van de Wet Bibob op het moment dat zij voor hun huisvestingslo-

catie een exploitatievergunning aanvragen. Door een goed huisvestingsbeleid van arbeidsmigranten en handhaving wordt arbeidsuitbuiting eerder gesignaleerd of mogelijk zelfs voorkomen. Dit vraagt om samenwerking tussen gemeenten, huisvesters, werkgevers in afstemming met omwonenden op meerdere terreinen.

1. Voldoende ruimte voor de huisvesting van arbeidsmigranten
2. Handhaven op woon- of verblijfssituaties die niet aan de voorschriften voldoen
3. Inschrijven van arbeidsmigranten in de BRP
4. Organiseren van heldere en (pro)actieve communicatie
5. Stimuleren van taal en participatie

Inkoopbeleid

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

BIJLAGE 3: OMSCHRIJVING KERNFUNCTIES AANPAK MENSENHANDEL¹⁵

Zorgcoördinator

Doel van zorgcoördinatie

Het doel van zorgcoördinatie is belangenbehartiging en het organiseren van een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel die in de eigen regio verblijven en de toeleiding van slachtoffers naar de juiste organisatie.

Doelgroep

Tot de doelgroep van de zorgcoördinator behoren alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel: mannen, vrouwen, transgenders, minderjarigen en meerderjarigen, van Nederlandse en van niet-Nederlandse nationaliteit, verblijvend binnen de regio.

Taken van de zorgcoördinator

1. Coördinatie en monitoring van het traject

De voortgang en kwaliteit van het traject wordt bewaakt. De intensiteit van de monitoring hangt van verschillende factoren af: bekendheid van de betreffende hulpverlener met de doelgroep en/of de consultatiemogelijkheden bij de zorgcoördinator, frequentie of mogelijkheid van reguliere casuïstiekbespreking, inzicht in de dossiers van de eigen organisatie, type problematiek(en) bij het slachtoffer et cetera. De zorgcoördinator zorgt er ook voor dat, vanaf het moment van aanmelding tot en met het afsluiten van het traject, de coördinatie van de ondersteuning en de begeleiding van slachtoffers goed verloopt en dat de juiste procedures worden opgestart.

Indien noodzakelijk of gewenst, kan de zorgcoördinator een zorgoverleg rondom het slachtoffer organiseren.

2. Netwerk opbouwen en onderhouden

De functie van zorgcoördinator is in Noord- en Midden-Limburg ondergebracht bij het Zorg- en Veiligheidshuis, een netwerksamenwerking tussen zorg- en veiligheidspartners. De procesregisseurs mensenhandels zijn ook ondergebracht bij het Zorg- en Veiligheidshuis. De procesregisseur en zorgcoördinator werken nauw samen.

De zorgcoördinator maakt deel uit van een netwerk Mensenhandel. Een regionaal zorgnetwerk Mensenhandel biedt een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel. De zorgcoördinator voorziet het netwerk van kennis en expertise omtrent mensenhandel. Tevens zorgt hij/zij voor afstemming en continuïteit van het hulpaanbod. Hij/zij signaleert knelpunten binnen en buiten het netwerk, zoekt naar oplossingen en schaaft op indien nodig. CoMensha wordt o.a. vanuit het zorgnetwerk gevoed ten behoeve van het signaleren van trends en ontwikkelingen.

Afhankelijk van de mate van ketensamenwerking in de regio is de zorgcoördinator gesprekspartner van de ketenregisseur en/of onderhoudt contacten met ketenpartners, zoals Veilig Thuis, politie, Openbaar Ministerie, Arbeidsinspectie en gemeente.

3. Informatie- en advies

De zorgcoördinator heeft een informatie- en adviesfunctie voor professionals en is zichtbaar en bereikbaar voor andere organisaties en instanties. Dit kunnen zowel organisaties zijn die een rol spelen bij het signaleren van mogelijke slachtoffers, alsook organisaties die zich richten op de zorg aan slachtoffers.

Verantwoordelijkheden

De zorgcoördinator is verantwoordelijk voor:

- Het optimaliseren van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio
- De coördinatie van de hulpverlening per (mogelijk) slachtoffer
- Rapportage en terugkoppeling aan CoMensha
- Verstrekken van advies en informatie aan professionals (over casus, proces en signalering)
- Informatievoorziening aan de cliënten

Aandachtsfunctionaris mensenhandel gemeente

Belangrijke kwaliteiten van een aandachtsfunctionaris is dat hij/zij vanuit intrinsieke motivatie en gevoel van rechtvaardigheid kiest voor deze neventaak. De aandachtsfunctionaris moet bereid zijn blijvend aandacht te geven aan het onderwerp. De aandachtsfunctionaris zorgt ervoor dat het melden van signalen makkelijk gaat zonder dat het werk van de collega's anders wordt ingericht, maar leert collega's met een andere blik te kijken.

Het functieprofiel voor de gemeentelijke aandachtsfunctionarissen mensenhandel ziet er in Limburg als volgt uit:

¹⁵Bron: Plan van aanpak Samen tegen mensenhandel 2021, RIEC Limburg

- functioneert als meldpunt/contactpersoon binnen de gemeente voor medewerkers die (tijdens hun werkzaamheden) in aanraking komen met signalen van mensenhandel;
- weet collega's te enthousiasmeren en kennis en belang van signalering, bestrijding en slachtofferondersteuning over te brengen;
- is zowel binnen de gemeente als bij samenwerkingspartners bekend als aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente;
- kan zorg, gemeente, politie en justitie met elkaar verbinden;
- stelt zich proactief op en initieert waar nodig overleg of training voor professionalisering dan wel om casuïstiek te bespreken;
- kent de interne afspraken en route om te komen tot bestuurlijke handhaving;
- draagt er zorg voor dat de mensenhandel breed intern op de agenda staat en verankerd is in relevante beleidskaders en uitvoeringsprogramma's;
- onderhoudt contacten met het team AVIM van de politie-eenheid Limburg dat zich bezighoudt met mensenhandel, de zorgcoördinator en procesregisseurs binnen het ZVH en de RIEC-ketenregisseur mensenhandel;
- houdt bij deze processen steeds oog voor het belang en de rechten van potentiële slachtoffers van mensenhandel;
- neemt deel aan het Limburgse netwerk van aandachtsfunctionarissen en wisselt kennis en informatie daarin uit.
- denkt mee over signalen, pakt deze op en verrijkt signalen en koppelt hierover terug.
- is hét gezicht voor mensenhandel intern en heeft belangrijke rol bij de interne meldroute
- is dé contactpersoon voor externe partners (o.a. ZVH, AVIM/politie, Arbeidsinspectie, Veilig Thuis).

Een aandachtsfunctionaris mensenhandel is een neventaak. Bij voorkeur heeft iedere gemeente een eigen aandachtsfunctionaris.

Ketenregisseur mensenhandel RIEC

De kern van het functie van de ketenregisseur is het aangaan van relevante relaties, allianties en coalities in en buiten de eigen organisatie, om zodoende informatie, steun en medewerking te verkrijgen. De komende periode ligt het accent bovendien op de implementatie van het landelijke beleidsprogramma Samen tegen Mensenhandel. De ketenregisseur vertaalt dit naar een regionaal plan van aanpak. De ketenregisseur ondersteunt gemeenten bij de vertaling van dit plan van aanpak naar een lokale aanpak en de borging daarvan.

Verder is de ketenregisseur de verbindende schakel tussen de gemeenten en draagt deze zorg voor verbinding van diverse experts. De ketenregisseur organiseert voorlichting en preventie in afstemming met interne en externe partners, onderhoudt contacten met de ketenpartners en ondersteunt waar nodig om te komen tot een betere samenwerking en vertaalt bestuurlijke ambities naar een integrale aanpak van mensenhandel.

De ketenregisseur werkt aan een actieve signalering van mensenhandel door de ketenpartners te voorzien van tools hiervoor, bijvoorbeeld door opleiding en zoekt hiervoor geschikte partners. De ketenregisseur is voorzitter van de provinciebrede Expertgroep Mensenhandel.

De ketenregisseur heeft verder een aanjagende rol in het bewerkstelligen van de zorgcoördinator mensenhandel en brengt hiertoe sleutelfiguren samen, zodat budget en overige randvoorwaarden voor de borging van de zorgcoördinatie worden ingevuld.

De ketenregisseur legt zijn oor te luister in de andere regio's in het land, zodat kan worden geleerd van de ervaringen in de rest van het land en stelt het gebruik van 'best practices' voor als deze een gewenste oplossing bieden van een fenomeen in onze regio. De ketenregisseur onderhoudt contacten met landelijke partners zoals Fair Work, CoMensha, het Ministerie van Justitie en Veiligheid maar ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het Landelijke Informatie en Expertise Centrum.

Procesregisseur Zorg- en Veiligheidshuis

In de Limburgse Zorg- en Veiligheidshuizen zijn procesregisseurs met het aandachtsveld mensenhandel benoemd. Hoe precies vorm en inhoud gegeven gaat worden aan dit aandachtsveld zal werkenderwijs ontwikkeld worden. Bij de ontwikkeling hiervan wordt de samenwerking gezocht met onder andere AVIM, Veilig Thuis, CoMensha. Ook wordt gekeken op welke manier mensenhandel elders in het land bij de Zorg- en Veiligheidshuizen belegd is.

De procesregisseurs hebben in ieder geval tot taak:

- Advisering aan en afstemming met zorgcoördinator bij de aanpak van complexe casuïstiek op het snijvlak van zorg en veiligheid;

- Verbinding leggen met de betrokken regionale/landelijke partners en het lokale veld in de regio van het betreffende Zorg- en Veiligheidshuis;
- Het voeren van procesregie bij complexe casuïstiek mensenhandel (inclusief opstellen integraal plan van aanpak).
- Het zorgen voor dossiervorming en monitoring van signalen, trends & ontwikkelingen

AVIM/Politie

De Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) speelt vanuit meerdere invalshoeken een rol binnen de aanpak van mensenhandel. AVIM kent drie basistaken te weten:

- handhaving en toezicht in het kader van de vreemdelingenwet;
- identificatie van personen (waaronder vreemdelingen);
- opsporing en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

Het vreemdelingentoezicht richt zich primair op criminele vreemdelingen, in het bijzonder veelplegers, overlast gevende vreemdelingen en op toelating gerichte fraude (identiteitsfraude, schijnhuwelijken, mensenhandel en mensensmokkel). Daarnaast wordt ingezet op uitgeprocedeerde vreemdelingen. Het team Handhaving en Toezicht verricht object- en persoonsgerichte controles. Bij het aantreffen van illegaal in Nederland verblijvende personen pakt het team dit verder op. Hierbij kunnen ook slachtoffers van mensenhandel in beeld komen.

Mensenhandel kent vele gradaties en verschijningsvormen. Georganiseerde criminaliteit, één van de vormen van mensenhandel, is flexibel en gebruikt steeds geraffineerdere methoden. Identiteitsfraude komt daarbij steeds vaker voor. Binnen AVIM zijn collega's gespecialiseerd op het thema identiteit en bieden ondersteuning, expertise en advies voor ID-issues en het aanpakken van identiteitsfraude.

Naast bovenstaande facetten die een rol kunnen spelen binnen het domein mensenhandel houdt het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van AVIM zich bij uitstek bezig met de opsporing en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Uitgangspunt hierbij is een integrale benadering waarbij wordt ingezet op preventie, repressie, bescherming en samenwerking. Met de ketenpartners wordt samen opgetrokken binnen casuïstiek op het gebied van mensenhandel. Indien zich hierbij de mogelijkheden voordoen voor een strafrechtelijk onderzoek, wordt dit door het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel verder opgepakt en afgehandeld.

Veilig Thuis

Veilig Thuis is het advies en meldpunt van huiselijk geweld en kindermishandeling. Sinds 1 januari 2019 is het regionale meldpunt Mensenhandel onderdeel van Veilig Thuis.

Bij vermoedens van mensenhandel of vragen kan contact worden opgenomen op met het Meldpunt Mensenhandel van Veilig Thuis. Ook bij twijfel of juist als men twijfelt. Uit onderzoek blijkt dat signalen van mensenhandel vaak onvoldoende worden herkend. Ook ziet men signalen soms als puber- of experimenteergedrag. De medewerker van Veilig Thuis inventariseert de signalen en stelt een voorlopige classificatie vast. In overleg met de aandachtfunctionaris van Veilig Thuis volgt de definitieve classificatie. Er zijn vier mogelijkheden:

- 1) Er is geen sprake van mensenhandel.
- 2) Er is geen sprake van aantoonbare mensenhandel, maar er zijn wel risicofactoren: potentieel slachtoffer.
- 3) Er is mogelijk sprake van mensenhandel, want er zijn ernstige vermoedens: vermoedelijk slachtoffer.
- 4) Er is sprake van mensenhandel: daadwerkelijk slachtoffer.

Doel Meldpunt Mensenhandel Veilig Thuis

Het doel van het Meldpunt Mensenhandel van Veilig Thuis is vierledig:

- 1) Advies en ondersteuning geven aan meisjes, jongens, vrouwen, mannen, ouders, netwerk en professionals bij vragen en vermoedens van binnenlandse mensenhandel.
- 2) Ook kan iemand vermoedens van mensenhandel melden. Veilig Thuis maakt dan een inschatting van de situatie en kan indien nodig hulp (laten) opstarten.
- 3) Zorgdragen voor de inzet van de best mogelijke zorg op het juiste moment onder meer door het doen van onderzoek en het bewerkstelligen van een betere samenwerking in de keten. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerkingsafspraken in de zorg voor het slachtoffer, maar ook in de aanpak en vervolging van de dader (inzet van straf & zorg interventies).
- 4) Zicht krijgen op aantallen, aard en ernst van situaties van binnenlandse mensenhandel door een betere registratie (radarfunctie).

Bij casuïstiek schakelt Veilig Thuis in het beginstadium de relevante partijen / organisaties in en coördineert als dit nodig is in de opstartfase.

BIJLAGE 4: PROCESSHEMA VAN SIGNAAL NAAR AANPAK

