

Uitvoeringsplan aanpak mensenhandel Heemstede 2024-2026

Het college van de gemeente Heemstede;

gelet op het Interbestuurlijk Programma, het regeerakkoord 2020, het programma 'Samen tegen Mensenhandel en de Veiligheidsagenda 2023-2026;

besluit vast te stellen de volgende regeling:

Uitvoeringsplan aanpak mensenhandel Heemstede 2024-2026

1 Inleiding

In 2018 is afgesproken in het Interbestuurlijk Platform (IBP) dat elke gemeente mensenhandelbeleid moet hebben opgesteld. Deze afspraken zijn opgenomen in het programma 'Samen tegen mensenhandel' van de Rijksoverheid. Op dit moment voldoet de gemeente Heemstede op twee manieren aan deze afspraak:

1. In het Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV) 2024-2027 van de Eenheid Noord-Holland¹ is mensenhandel opgenomen als deelthema onder de prioriteit 'ondermijning'.
2. In Heemstede ligt de beleidsmatige aanpak van mensenhandel verankerd in het Actieplan Integrale Veiligheid 2020-2023. Mensenhandel is daarin benoemd als thema onder de geprioriteerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit zal tevens opgenomen worden in het Integraal Veiligheidsplan 2024-2027 dat in Q3 2024 naar de raad zal gaan.

Om invulling te geven aan bovenstaande beleidsplannen is met dit document een Uitvoeringsplan Mensenhandel 2024-2026 opgesteld. Hierin wordt concreet uitgelegd waar we ons in de periode van 2024 tot en met 2026 op gaan focussen. De navolgende aspecten komen aan de orde:

- Het begrip 'mensenhandel' en de verschillende verschijningsvormen;
- Het huidige beeld van en de risico's op mensenhandel in Heemstede;
- De pijlers waar de gemeente Heemstede zich op richt binnen de aanpak van mensenhandel.

Een uitgebreide toelichting op de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel, de verantwoordelijkheid van de gemeente op dit thema en de organisaties binnen de aanpak van mensenhandel is terug te lezen in het informatiedocument Samen voor een aanpak tegen mensenhandel 2023-2026 dat namens gemeente Heemstede opgesteld is voor de gemeenten Heemstede, Bloemendaal en Zandvoort en tevens besproken is in het driehoeksoverleg Basisteam Kennemer Kust van 8 mei 2023.

2 Verschijningsvormen en prioritering

2.1 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'². De dwang kan zich uiten in misleiding, (dreigen met) fysiek geweld, fraude, chantage of misbruik van een kwetsbare positie.

2.2 Verschijningsvormen

Slachtoffers van mensenhandel worden op verschillende manieren uitgebuit. Daarbij worden drie³ verschillende vormen van mensenhandel/uitbuiting onderscheiden:

- **Seksuele uitbuiting:** het dwingen van iemand tot het verrichten van seksuele handelingen tegen de betaling van geld, kleding, eten of andere vergoedingen om vervolgens deze betaling in te nemen.

1) Het IMV is een gezamenlijk plan van de 32 burgemeesters, de politie en het Openbaar Ministerie uit de politie eenheid Noord-Holland. Heemstede is één van de 32 gemeentes die deelneemt aan het IMV.

2) Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

3) Een officiële vierde verschijningsvorm van mensenhandel/uitbuiting is 'gedwongen orgaanverwijdering'. Deze vorm van mensenhandel is in tien jaar tijd nauwelijks waargenomen in Nederland. Het is daarom geen expliciet aandachtspunt in het programma 'Samen tegen mensenhandel' en in dit uitvoeringsplan.

- **Arbeidsuitbuiting:** het bewust werven en dwingen van mensen om werk te verrichten in slechte arbeidsomstandigheden en tegen weinig of geen loon.
- **Criminele uitbuiting:** iemand dwingen om te stelen of andere criminele activiteiten uit te voeren en deze buit vervolgens innemen.

2.3 Complexiteit

Mensenhandel is een haaldelict: je moet er actief naar op zoek, anders zie je het niet. Bovendien kunnen of durven slachtoffers zelf vaak geen aangifte te doen of zien zij zichzelf niet altijd als slachtoffer. Dat maakt dat het een lastig thema is om op in te zetten. Tegelijkertijd gaat het vaak om zeer ernstige feiten met veel impact op betrokken slachtoffers.

3 Mensenhandel in Heemstede

3.1 Huidige beeld

In de afgelopen jaren (januari 2022 tot op heden) is bij de gemeente Heemstede slechts één signaal binnengekomen van illegale prostitutie, waarbij vermoedens bestonden van mensenhandel. Dit signaal is gemeld bij Team Mensenhandel van de politie en is verder behandeld als RIEC casus. Uit het Integraal informatiebeeld mensenhandel Noord-Holland⁴ blijkt dat verschillende partners signalen van mensenhandel registreren: politie, zorgcoördinatoren van HVO Querido⁵ en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Hieronder worden de cijfers van signalen over Heemstede en omliggende gemeenten schematisch weergegeven.

Politie 2022

	Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting
Heemstede	1	0	0
Zandvoort	0	0	0
Bloemendaal	0	0	0
IJmond	4	1	1
Haarlem	5	0	3
Haarlemmermeer	1	3	1

Zorg coördinatoren 2022

	Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting
Heemstede	4	0	0
Zandvoort	0	0	2
Bloemendaal	0	0	0
IJmond	9	1	0
Haarlem	18	1	1
Haarlemmermeer	4	0	2

NLA 2021*

	Arbeidsuitbuiting
Heemstede	1
Zandvoort	0
Bloemendaal	0
IJmond	2

4) Dit informatiebeeld is in augustus 2023 opgemaakt door het RIEC Noord-Holland. Het doel hiervan was een integraal regionaal beeld te krijgen van mensenhandel in de eenheid Noord-Holland. Het informatiebeeld is gevuld met monobeelden van verschillende partners, onder andere door middel van interviews, maar ook met informatie uit landelijke wetenschappelijke onderzoeken.

5) HVO Querido biedt namens gemeente Heemstede hulp en begeleiding aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Zij doen dit ook voor de andere gemeenten van politie-eenheid Noord-Holland.

Haarlem	4
Haarlemmermeer	3

* Er waren bij de NLA geen cijfers bekend over 2022.

Het is lastig om cijfers die wel bekend zijn goed te interpreteren. Het verschilt namelijk per partner hoe meldingen en/of signalen worden geregistreerd:

- De ene partner verstaat iets anders onder 'melding' of 'signaal' dan de andere partner. Zo registreert HVO Querido alle signalen die zij ontvangen van 'mogelijke' mensenhandel. Na interventie kan blijken dat er (nog) geen sprake was van mensenhandel in strafrechtelijke zin⁶. Hetzelfde geldt voor de NLA. Politie registreert juist geen ruwe meldingen, maar alleen vormen van mensenhandel waarbij bekend is van welke vorm van uitbuiting sprake is;
- Partners hebben verschillende taakaccenten, waardoor niet iedere partner cijfers registreert van alle vormen van mensenhandel. Zo ligt het taakaccent binnen de politie bij seksuele uitbuiting en bij de NLA bij arbeidsuitbuiting;
- In cijfermateriaal kan sprake zijn van dubbeltellingen of herhaald slachtofferschap. Meerdere partners kunnen dezelfde melding in hun systeem hebben staan;
- Er zijn verschillende oorzaken en verklaringen die meespelen bij het interpreteren van een laag of juist een hoog aantal meldingen en/of signalen in een bepaald jaar of een bepaalde regio.

Dit alles maakt het lastig om conclusies te verbinden aan de cijfers en uitspraken te kunnen doen over de daadwerkelijke omvang van de problematiek van mensenhandel in Heemstede, ook in vergelijking met andere gemeenten in de regio Noord-Holland. Wat wel duidelijk wordt, is dat er op dit moment weinig signalen van mensenhandel binnenkomen bij de gemeente of voornoemde partijen. Dat komt mogelijk doordat deze signalen op dit moment onvoldoende herkend worden door inwoners, ondernemers en professionals in het veld. Uit bovenstaande cijfers blijkt dat seksuele uitbuiting wel voorkomt in omliggende gemeenten. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat dit in Heemstede helemaal niet speelt. De verwachting is dat de cijfers van signalen in Heemstede toe gaan nemen naarmate signalen beter herkend worden en we een steeds completer beeld krijgen van de aard en omvang van mensenhandel in de gemeente.

3.2 Risico's

De exacte aard en omvang van mensenhandel in Heemstede hebben we op dit moment nog niet goed in beeld. Desondanks denken verschillende professionals dat mensenhandel zeker ook in Heemstede voorkomt. Er zijn verschillende gelegenheden waar een risico op mensenhandel aanwezig is. Te denken valt aan:

- Woningen en bedrijfspanden die verhuurd worden. Dit zijn locaties waar gemakkelijk anoniem of op naam van een ander (bijv. een katvanger) een ruimte gereserveerd kan worden en waar vervolgens geen zicht meer is op wat zich daar afspeelt;
- Opvanglocaties waar kwetsbare en minderjarige personen verblijven die niet altijd volledig op de hoogte zijn van hun (arbeids)rechten;
- Arbeidsmigranten die illegaal te werk worden gesteld en waarbij onderbetaling op de loer ligt;
- Het groeiend aantal websites waar erotische diensten worden aangeboden;

In Q3 2024 wordt in samenwerking met het RIEC een ondermijningsbeeld opgesteld. Uit dit beeld gaat blijken wat nu branches zijn in Heemstede waarbij het risico op ondermijnende activiteiten, waar mensenhandel een onderdeel van is, aanwezig is en welke gebieden als meest risicovol naar boven komen.

3.3 Wat doen we al?

3.3.1 Samenwerking

We werken waar mogelijk zoveel mogelijk samen met andere gemeenten. Hieronder hebben we deze samenwerkingen op een rij gezet:

- Regionaal zijn we aangesloten bij het IMV en de daaruit ontstane regionale werkgroep voor mensenhandel/uitbuiting. Hierbij hebben we de mogelijkheid om kennis en expertise uit te wisselen met 31 andere gemeenten in Noord-Holland.
- We werken gedeeltelijk ambtelijk samen met de gemeente Bloemendaal. Hierdoor wordt de kennis en expertise van elkaar ook benut. Een training hoeft daarom bijvoorbeeld maar één keer aangeboden te worden aan de medewerkers.

6) Zoals vermeld in Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

- In het driehoeksoverleg Basisteam Kennemer Kust werken we samen met gemeenten Heemstede en Bloemendaal. Er is onder meer samen opgetrokken in het opstellen van het informatiedocument Samen voor een aanpak tegen mensenhandel 2023-2026 en bij het schrijven van de lokale uitvoeringsplannen op het gebied van mensenhandel.

3.3.2 Subsidie relatie zorgpartijen

Vanuit centrumgemeente Haarlem worden voor Heemstede HVO-Querido en Scharlaken Koord gesubsidieerd voor ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel in de regio Kennemerland.

HVO-Querido

HVO-Querido biedt sinds 2020 zorgcoördinatie aan slachtoffers van mensenhandel in Kennemerland, gesubsidieerd vanuit de middelen van de decentralisatie uitkering Vrouwenopvang (Duvo). De taken bestaan uit het regelen van opvang en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, het bieden van informatie en advies over mensenhandel en versterken van de samenwerking met andere partijen op dit gebied. Een belangrijk speerpunt van HVO-Querido is het creëren van bewustwording onder professionals in de zorg- en veiligheidsketen. Hiermee willen ze ervoor zorgen dat professionals eerder signalen van mensenhandel herkennen, waardoor zij slachtoffers eerder in beeld krijgen en tijdig de juiste zorg en ondersteuning geboden kan worden. Zij bieden deze trainingen ook aan gemeenten.

Scharlaken Koord

Scharlaken Koord biedt maatschappelijk werk aan sekswerkers. Dit kan bijvoorbeeld gaan om hulp en advies bij schulden, problemen met alcohol en drugs, het oriënteren op en toe leiden naar ander werk of een opleiding en hulp bij het verwerken van het prostitutieverleden. Er is ook maatschappelijk werk bij (zorgen rondom) loverboy problematiek en wanneer er sprake is van een vermoeden van mensenhandel. Naast sekswerkers kunnen ouders, docenten, hulpverleners en anderen die vragen hebben rondom prostitutie, loverboys of mensenhandel terecht voor advies over een situatie of voor het volgen van een training of workshop.

3.3.3 Meldroute

Burgers kunnen melding maken via de bestaande mogelijkheden om vermoedens van mensenhandel te melden: via politie, gemeente of Meld Misdaad Anoniem (MMA). Hier wordt op dit moment ook gebruik van gemaakt. We maken bewust de keuze om geen extra meldpunt voor mensenhandel of ondermijning op te zetten, zodat het duidelijk blijft voor burgers waar zij een melding kunnen maken.

De meldroute voor signalen van ondermijning, waar 'mensenhandel' onderdeel van is, ziet er op dit moment als volgt uit:



1. Vermoedens van mensenhandel komen binnen: door een (anonieme) melding van een burger, door het Bestuurlijk Team Prostitutie, door zorgpartijen (HVO Querido, GGD of Scharlaken Koord) door handhavers of andere gemeenteambtenaren die dit melden;
2. Signaal wordt gemeld bij het meldpunt: postbus-veiligheid@heemstede.nl;
3. Signaal wordt verrijkt: om te bepalen of sprake is van mensenhandel wordt het signaal verrijkt met systeeminformatie van zowel in- als externe bronnen;
4. Signaal wordt besproken op het wekelijks signalenoverleg: hier wordt bepaald of meer informatie nodig is (zoals waarnemingen van een wijkhandhaver), een (integrale) controle uitgevoerd wordt (als het signaal dusdanig concreet is), of het signaal thuishoort bij een andere afdeling of dat het signaal niet bevestigd wordt;
5. Signaal wordt ingebracht bij het Lokaal Overleg Ondermijning (LOO): als het signaal sterk genoeg is en er een integraal belang is, wordt het vervolgens ingebracht in het LOO, waar o.a. politie en RIEC aan tafel zitten. Daar wordt bepaald of een interventie ingezet wordt, of het een RIEC-casus wordt of dat het signaal niet wordt bevestigd.
6. Er vindt een terugkoppeling plaats richting de ketenpartner die de melding heeft gemaakt wat er met het signaal gedaan is.

3.3.4 Bestuurlijke aandacht

Zoals in paragraaf 3.3.3 staat aangegeven, wordt in de reguliere ondermijningsoverleggen aandacht besteed aan het thema mensenhandel. Om dit thema ook bestuurlijk onder de aandacht te houden, is afgesproken dat het één keer per half jaar specifiek aan de orde komt in de staf veiligheid. Indien nodig wordt het onderwerp ook besproken in het driehoeksoverleg Basisteam Kennemer Kust

4 Pijlers

Samen met de gemeenten Bloemendaal en Zandvoort hebben we de volgende ambitie binnen de aanpak van mensenhandel:

“De gemeenten Heemstede, Bloemendaal en Zandvoort voldoen aan het Basisniveau Bestuurlijke Aanpak Mensenhandel en voorkomen, bestrijden en beschermen de slachtoffers van mensenhandel”.

We willen deze ambitie in Heemstede verwezenlijken aan de hand van de volgende pijlers:

1. Signaleren: mensenhandel is een haaldelict. Het verbreden van de kennis en het ophalen van signalen is nodig om de aard en omvang van mensenhandel in kaart te krijgen en slachtoffers te helpen. Daarvoor is het vooral nodig om de bewustwording en kennis onder burgers en professionals te vergroten en de meldroute duidelijk te communiceren.
2. Voorkomen: we willen slachtofferschap van mensenhandel zoveel mogelijk voorkomen. Hierbij richten we ons op enkele risicogroepen die extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel: jongeren, migranten en asielzoekers.
3. Aanpakken: naast het signaleren en voorkomen van mensenhandel is het ook belangrijk om criminele activiteiten van mensenhandelaren aan te pakken en te bestrijden. Dit doen we door illegale situaties te verstoren en beëindigen.
4. Zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel: we zijn organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Daarbij maken we afspraken en hebben we regelmatig afstemming met de zorgaanbieders.

In het schema hieronder hebben we per pijler aangegeven welke acties worden ingezet, hoe we dat gaan doen en hoe vaak we dat gaan doen.

Pijler 1: Signaleren		
Gegevensdeling en -verwerking	In beeld brengen wanneer, met wie en welke gegevens gedeeld mogen worden in de aanpak mensenhandel.	Q3 2024
	Het opstellen van een DPIA om de gegevensverwerking binnen de aanpak mensenhandel te waarborgen.	Q3 2024
Vergroten van bewustwording en kennis	Vormen en signalen van mensenhandel onder de aandacht brengen binnen de gemeentelijke organisatie via informatie/thema-avonden, webinars, het intranet of andere vormen van communicatie.	Jaarlijks
	Het organiseren van verdiepende trainingen voor de teams binnen de gemeente die in contact staan met inwoners of door hun controlerende functie signalen van mensenhandel kunnen waar-	Jaarlijks

	nemen (toezicht en handhaving, het sociaal domein, Bouw, Woning en Toezicht (BWT), publiekszaken, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), Loket Heemstede).	
	Het aangeboden opleidingsaanbod actief aanbieden aan (lokale) organisaties, waaronder Wij Heemstede, Stichting Halt, het CJG en Veilig Thuis.	Jaarlijks
Interne meldroute	Het integreren van een interne meldroute voor signalen van mensenhandel.	Q3 2024
Externe meldroute	Het organiseren van Meld Misdaad Anoniem campagnes, zowel regionaal als lokaal.	Doorlopend
	Aandacht vragen voor de meldroute van signalen door middel van de lokale sociale mediakanalen.	Jaarlijks, Q2 en Q4
Pijler 2 Het voorkomen van daders en slachtoffers		
Minderjarigen, jongeren en migranten.	Gezamenlijk met Stichting Halt kijken of het thema mensenhandel kan worden opgenomen in de voorlichtingen op scholen.	Q2 2024
	FairWork en het Rode Kruis hebben gezamenlijk voor Oekraïense vluchtelingen een folder over werken in Nederland ontwikkeld. Deze folder wijst de vluchtelingen op hun rechten in Nederland en is beschikbaar in 3 talen: Oekraïens, Russisch en Engels. We verstrekken deze folders aan de opvanglocaties om de weerbaarheid tegen mensenhandel te vergroten.	Doorlopend
Pijler 3 Aanpakken		
Integrale (bestuurlijke) controles	Het organiseren van integrale bestuurlijke controles met als doel (netwerken van) ondermijnende criminaliteit, waaronder mensenhandel, te verstoren, het beëindigen van illegale situaties en het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de omgeving.	Doorlopend
Bibob	Het toepassen van Bibob-procedures op bepaalde vergunning-aanvragen.	Doorlopend
	Het aanscherpen van het Bibob-beleid.	Q4 2024
Toeziht	Risicoadressen in beeld brengen en controleren bij het constateren van signalen.	Doorlopend
	Toeziht houden in de horecabranche.	Doorlopend
	Het organiseren van een horeca-overleg waarbij ondernemers worden gewezen op veiligheidsrisico's, waaronder vormen van mensenhandel.	Jaarlijks, Q2
	Deelname aan het regionale project 'bestuurlijk toezicht prostitutie' om te zorgen voor een veilig en gezonde prostitutiebranche en bij te dragen aan de bestrijding van mensenhandel.	Doorlopend
Bestuurlijke interventies	Gezamenlijk met het Openbaar Ministerie kijken wanneer bestuurlijke interventies aanvullend kunnen zijn op strafrechtelijke interventies en hoe de afstemming hierover plaats vindt.	Doorlopend, minimaal twee keer in het jaar agenderen op de Driehoek
Pijler 4 Zorg en opvang voor slachtoffers		
Regelmatige afstemming	Versterking van de samenwerking met de zorgcoördinator van HVO Querido, afdeling MO van de gemeente, Team Mensenhandel van de politie, GGD en Scharlaken Koord, zodat kennis en informatie over mensenhandel uitgewisseld wordt en duidelijke samenwerkingsafspraken gemaakt worden. Het doel hiervan is betere samenwerkingsafspraken maken en een beter beeld krijgen van de aard en omvang van mensenhandel in Heemstede.	Doorlopend

Vastgesteld bij collegebesluit van 9 juli 2024