

Beleidsnota Mensenhandel De Bilt

Samenvatting

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten' (bron: Het Bureau Nationaal Rapporteur mensenhandel). De beoogde uitbuiting is de kern van mensenhandel. Mensenhandel komt in vier vormen voor: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.

Ambitie en activiteiten

Mensenhandel is onacceptabel en moet gestopt worden. Daarom willen we als gemeente De Bilt mensenhandel actief en volledig bestrijden. Dit willen we bereiken door in te zetten op vier activiteiten:

1. We vergroten de bewustwording over mensenhandel onder bestuurders en medewerkers, ondernemers, professionals en inwoners door middel van gerichte communicatie per doelgroep.
2. We verlagen de drempel om signalen van mogelijke mensenhandel te melden, door in de gehele gemeente kenbaar te maken waar men kan melden.
3. Alle slachtoffers van mensenhandel binnen de gemeente De Bilt worden zo snel mogelijk naar de juiste hulp en ondersteuning toe geleid.
4. Bij casuïstiek met als thema mensenhandel, wordt het signaal altijd integraal besproken en indien mogelijk en noodzakelijk integraal aangepakt.

Deze vier activiteiten zijn nader uitgewerkt in het Uitvoeringsplan mensenhandel.

Effectieve samenwerking

Als gemeente hebben we vier rollen in de aanpak van mensenhandel: signaleerder, beleidsmaker, regisseur van de integrale aanpak en verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers. In deze samenwerking hebben veel partners een rol. Om ervoor te zorgen dat de veiligheids- en zorgpartners zo effectief mogelijk samenwerken, zijn een ketenregisseur, zorgcoördinator en aandachtsfunctionaris mensenhandel aangesteld. Daarnaast wordt samengewerkt met onder meer de politie, Openbaar Ministerie, zorgaanbieders, Veilig Thuis, het RIEC MN en de Nederlandse Arbeidsinspectie.

1. Inleiding

Het tegengaan van mensenhandel heeft al enige tijd prioriteit in De Bilt. In 2023 is het Integraal Veiligheidsplan (IVP) BES 2023-2026 opgesteld waarin, gezamenlijk met de gemeenten Baarn, Bunschoten, Soest en Eemnes, vier prioriteiten zijn benoemd. Namelijk: ondermijning, zorg en veiligheid, jeugdoverlast en -criminaliteit en digitale veiligheid. Mensenhandel wordt gezien als een vorm van criminaliteit en is binnen de prioriteit ondermijning een specifiek opgenomen thema. Om dit thema verder te professionaliseren binnen de gemeente De Bilt is onder andere deze beleidsnota opgesteld.

Ook vanuit de landelijke overheid is er steeds meer aandacht voor het onderwerp mensenhandel. Er is een landelijk programma Samen tegen Mensenhandel en vanuit het Interbestuurlijk Programma¹ (IBP) is bepaald dat in 2022 elke gemeente duidelijk beleid moet hebben om mensenhandel tegen te gaan. Om dit te ondersteunen, heeft de VNG het Kompas Mensenhandel ontwikkeld. Dit kompas is een digitaal instrument dat gemeente helpen beleid te maken. Ons Biltse beleid is dan ook ontwikkeld aan de hand van het Kompas Mensenhandel.

Middels het opstellen van deze beleidsnota streeft de gemeente De Bilt ernaar om te voldoen aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel.²

Dit basisniveau bestuurlijke aanpak bestaat uit vier elementen:

1) In het Interbestuurlijk Programma sloten rijk, gemeenten, provincies en waterschappen een akkoord om een aantal grote maatschappelijke opgaven aan te pakken.

2) Vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie, RIEC/LIEC en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid is uiteengezet wat er minimaal nodig is om mensenhandel vanuit het bestuur effectief aan te kunnen pakken.

1. Actieve signalering van mensenhandel: medewerkers van gemeenten kunnen signalen oppikken van mensenhandel. Dat kan in direct contact met mogelijke daders en slachtoffers, maar ook door contact met mogelijk facilitators. Door middel van trainingen en opleidingen kunnen medewerkers signalen van mensenhandel herkennen.
2. Centraal contactpersoon: er wordt een gemeentelijk contact persoon aangewezen, die naar aanleiding van signalen actie kan ondernemen of doorzetten. Ook is deze contactpersoon bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel.
3. Gemeentelijk beleid: de gemeente heeft beleid en regelgeving die de aanpak van mensenhandel ondersteunen.
4. Zorgdragen: de gemeente moet voorzien in de zorg en opvang van de slachtoffers van mensenhandel, door een zorgcoördinator in te zetten.

Ten slotte is het nog van belang om te noemen dat de gemeente De Bilt sinds oktober 2022 een zogeheten Global Goal gemeente is. Als globalgoal-gemeente streven we doelen na op het gebied van klimaat, armoede, mensenrechten, onderwijs en gezondheid.

Met dit beleid mensenhandel sluiten we aan bij drie van de global goals:

- o Het elimineren van iedere vorm van geweld tegen vrouwen en meisjes
- o Maatregelen treffen tegen moderne slavernij en kinderarbeid
- o Het beëindigen van misbruik en uitbuiting van kinderen

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over mensenhandel: wat is het, wat is het wettelijk kader en welke vormen van mensenhandel zijn er. In hoofdstuk 3 wordt beschreven wat de omvang is van mensenhandel, zowel landelijk als het beeld van De Bilt. In hoofdstuk 4 wordt de rol van de gemeente De Bilt beschreven. We zijn signaleerder, beleidsmaker, regisseur van de integrale aanpak en verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers. Hoofdstuk 5 gaat in op onze ambitie en de activiteiten die we gaan doen. We zetten in op bewustwording, melden, hulp en ondersteuning voor slachtoffers en een integrale aanpak van casuïstiek. In hoofdstuk 6 worden de rollen van de samenwerkingspartners beschreven. Hoofdstuk 7 gaat over de barrières die we als gemeente kunnen opwerpen tegen mensenhandel. Hoofdstuk 8 gaat nader in op de zorg voor slachtoffers en in hoofdstuk 9 wordt kort ingegaan op de financiën. In de bijlage volgt een overzicht van onze samenwerkingspartners met hun taken en interventiemogelijkheden.

2. Aard mensenhandel

In dit hoofdstuk leggen we uit wat mensenhandel inhoudt, beschrijven we de aard en omvang zowel landelijk als in De Bilt.

2.1 Wat is mensenhandel

Het bureau Nationaal Rapporteur mensenhandel omschrijft mensenhandel als volgt: *'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten'*. De beoogde uitbuiting is de kern van mensenhandel. Wanneer seksuele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering gebeurt bij een minderjarig slachtoffer, is er altijd sprake van mensenhandel, ook als dat zonder dwang gebeurt.

Mensenhandel is onderdeel van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. 'Ondermijning betekent dat door middel van het gebruik van kennis, toegang, positie, vertrouwen, geweld, dreiging of intimidatie wordt getracht om geldelijk gewin of macht te verkrijgen' (bron: Ondermijningsbeeld RIEC MN).

2.2 Wettelijk kader

Mensenhandel wordt in artikel 273f van het Wetboek van strafrecht strafbaar gesteld. Dit artikel is het langste artikel uit het Wetboek van Strafrecht, wat ook de veelzijdigheid en complexiteit van het misdrijf aangeeft. Het Openbaar Ministerie: *'Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers en wordt gezien als schending van fundamentele mensenrechten'* (Aanwijzing mensenhandel).

De straffen die worden opgelegd aan daders van mensenhandel zijn fors. Zo zijn de maximale straffen voor mensenhandel 12 jaar gevangenisstraf. Als een slachtoffer van mensenhandel daardoor overlijdt, kan een levenslange gevangenisstraf of een gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar worden opgelegd. Daarmee staat de strafmaat gelijk aan die voor moord.

2.3 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel komt in verschillende vormen voor:

- seksuele uitbuiting

- arbeidsuitbuiting
- criminele uitbuiting
- gedwongen orgaanverwijdering

Ook een combinatie van vormen van mensenhandel komt voor. Zo kunnen mensen slachtoffer zijn van zowel seksuele uitbuiting als criminele uitbuiting.

2.3.1 Seksuele uitbuiting

Seksuele uitbuiting gebeurt wanneer iemand onder dwang seksuele diensten moet verlenen. De gedwongen seksuele handelingen moeten worden verricht, tegen betaling van geld of andere vergoedingen zoals onderdak of eten, of de belofte daarvan. De uitbuiters worden er financieel beter van en krijgen de opbrengsten of een deel ervan. Bij deze uitbuiting wordt gebruik gemaakt van de kwetsbaarheid van het slachtoffer, zijn of haar ondergeschikte positie of het vertrouwen wat diegene heeft in de 'dader', voor seksuele en/of commerciële doeleinden. Iedereen kan slachtoffer worden van seksuele uitbuiting: man, vrouw of 'x', jong en oud, ongeacht juridische status.

Seksuele uitbuiting is onder andere prostitutie en pornografie onder dwang en gedwongen seksuele dienstverlening. Dat kan bij iemand thuis zijn, in een hotel of club, in een massagesalon of in de entertainmentindustrie. De gedwongen seksuele diensten moeten worden geleverd aan onbekenden of juist aan bekenden. Ook uitbuiting door loverboys is mensenhandel. Hoewel de naam loverboy anders doet vermoeden, is hier niets 'lieflijks' aan. Veelal jonge meisjes of vrouwen worden door hun uitbuiters verliefd gemaakt, om vervolgens ofwel te worden misleid om te gaan werken als prostituee ofwel hiertoe te worden gedwongen. Stoppen met het werk wordt niet geaccepteerd.

Seksuele uitbuiting kan ook voorkomen zonder fysiek contact met anderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer iemand gedwongen wordt om seksuele diensten via de webcam te verrichten.

Van de in 2020 bij CoMensha bekende slachtoffers van mensenhandel (984 personen) was 41% (408 personen) slachtoffer van seksuele uitbuiting (bron: Slachtoffermonitor mensenhandel 2016–2020 van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen³).

Hij moet naar (oudere) mannen toe en wordt gedwongen tot seks

Een jongen van zestien brengt zijn avonden door op Instagram en Snapchat. Hij komt in contact met een vrouw met wie hij goede gesprekken voert en aan wie hij zijn verhaal kwijt kan. Ze chatten een tijdje en wisselen online pikante foto's uit. Later wordt hem gevraagd filmpjes van zichzelf te maken. Hij twijfelt, maar stuurt de filmpjes toch door. Daarna krijgt hij berichten waarin hem wordt verteld wat hij moet doen, anders komen de foto's en filmpjes bij zijn familie terecht. Hij moet naar (oudere) mannen toe en wordt gedwongen tot seks. De uitbuiters blijft hem chanteren. De jongen wordt stelselmatig uitgebuit.

Bron: Kompas mensenhandel VNG

2.3.2 Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is het gedwongen tewerkstellen van mensen, waarbij bovendien sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke of geestelijke integriteit en/of de persoonlijke vrijheid. Ook wordt doelbewust misbruik gemaakt van personen, of van hun kwetsbare positie, om hen vervolgens te dwingen tot arbeid of diensten. Vaak zijn de omstandigheden waarin mensen worden gedwongen te werken zeer slecht: ingeperkte vrijheid, slechte huisvesting, onderbetaling, lange werkdagen, weinig rust en slechte arbeidsomstandigheden. Arbeidsuitbuiting wordt ook wel moderne slavernij genoemd. Door de dwang die wordt uitgeoefend hebben mensen geen vrije keuze, waardoor een eventuele instemming van het slachtoffer met de werkzaamheden niet meer ter zake doet.

Arbeidsuitbuiting komt in verschillende sectoren voor. De Nederlandse Arbeidsinspectie⁴ heeft sectoren aangewezen als extra kwetsbaar voor uitbuiting: de horeca, de bouw, de schoonmaakbranche, de uitzendbranche, slachterijen en de land- en tuinbouw. Iedereen kan slachtoffer worden van arbeidsuitbuiting. Migranten, vluchtelingen en mensen met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) zijn extra kwetsbaar.

3) De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk, rapporteert aan de regering en is bij wet aangesteld voor vier jaar.

4) De Nederlandse Arbeidsinspectie is toezichthouder gericht op de naleving van de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel.

Van de in 2020 bij CoMensha bekende slachtoffers van mensenhandel (984 personen) was 46% (449 personen) slachtoffer van arbeidsuitbuiting (bron: Slachtoffermonitor mensenhandel 2016–2020 van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen).

Overuren voor onderdak

Zonder matrassen, tussen vieze was slapen acht asielzoekers uit Syrië in een wasserette in Zaandam. Ze verdienen nog niet de helft van het minimumloon en moeten gratis extra uren werken om op de grond te mogen overnachten in de wasruimte. De eigenaren zijn nergens te bekennen wanneer de inspecteurs van Inspectie SZW, politie en Belastingdienst binnenvallen. De wasserette wordt meteen gesloten, de mannen worden door CoMensha naar een opvanglocatie voor slachtoffers van mensenhandel gebracht.

Bron: Kompas mensenhandel VNG

2.3.3 Criminele uitbuiting

Criminele uitbuiting vindt plaats wanneer iemand gedwongen wordt om criminele handelingen te verrichten, dus arbeid of diensten die strafbaar zijn. Voorbeelden zijn het gedwongen knippen van hennep, smokkelen van drugs, gedwongen zakkenrollen en het plegen van diefstallen. Het verkregen voordeel gaat niet naar degene die de criminele handeling heeft verricht, maar naar de uitbuiters. Bij criminele uitbuiting is het slachtoffer tegelijkertijd dader, terwijl ze veelal alleen als dader worden gezien. Bij deze vorm van mensenhandel is het *non-punishment* beginsel van belang: slachtoffers van deze vorm van mensenhandel worden niet vervolgd of bestraft vanwege hun gedwongen betrokkenheid bij de criminele handelingen die zij hebben begaan vanuit hun slachtofferpositie.

Van de in 2020 bij CoMensha bekende slachtoffers van mensenhandel (984 personen) was 16% (154 personen) slachtoffer van criminele uitbuiting (bron: Slachtoffermonitor mensenhandel 2016–2020 van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen).

Een klein klusje

Een minderjarige jongen met een licht verstandelijke beperking woont in een instelling voor beschermd wonen. Hij wordt benaderd door wat oude bekenden uit zijn wijk. Ze vragen of hij een pakketje - met drugs - weg wil brengen. Na dit eerste 'klusje' volgen er meer. Stoppen is geen optie. De jongens bedreigen hem en zijn zusje. Deze jongen voert nu onder dwang criminele activiteiten uit en is daardoor slachtoffer van mensenhandel.

Bron: Kompas mensenhandel VNG

2.3.4 Gedwongen orgaanverwijdering

Bij gedwongen orgaanverwijdering moet iemand onder dwang zijn of haar organen afstaan. Van de in 2020 bij CoMensha bekende slachtoffers van mensenhandel (984 personen) was 1 persoon (0,01%) slachtoffer van gedwongen orgaan verwijdering (bron: Slachtoffermonitor mensenhandel 2016–2020 van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen). Vanwege het geringe voorkomen ervan wordt deze vorm niet meegenomen in dit beleid.

2.4 Mensensmokkel

Mensensmokkel is vreemdelingen, in ruil voor geld, hulp bieden om op illegale wijze toegang tot of doorreis naar een ander land te verschaffen. Mensensmokkel is daarmee niet (primair) gericht op uitbuiting. Wel vinden mensenhandel en mensenmokkel vaak in combinatie met elkaar plaats, zoals wanneer iemand naar Nederland wordt gesmokkeld onder valse voorwendselen om hier vervolgens tot prostitutie te worden gedwongen.

3. Omvang mensenhandel

3.1 Landelijk

In de meest recente Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen wordt het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Nederland beschreven. Conform besluit Politiegegevens is elke opsporingsinstantie verplicht om bij de geringste aanwijzing van mensenhandel, het slachtoffer te melden bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). De Nationaal Rapporteur maakt gebruik van de registratie van die meldingen bij CoMensha.

Het aantal geregistreerde slachtoffers is, naar grote waarschijnlijkheid, echter maar een klein deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers (zie ook volgende pagina). Het grootste deel van de zaken van mensenhandel wordt niet bekend en daarmee ook niet geregistreerd. In 2017 is door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen de schatting gedaan dat er jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel zijn in Nederland.

CoMensha houdt het aantal slachtoffers van mensenhandel bij wat bij hen bekend is. In 2020, het jaar waarover de meest recente cijfers zijn, waren er bij CoMensha 984 geregistreerde slachtoffers. Dit cijfer schommelt al jaren rond de 1.000, met een uitschieter naar beneden in 2018 (742 geregistreerde slachtoffers) en naar boven in 2019 (1.372 geregistreerde slachtoffers). Inzoomend op 2020 waren er dat jaar:

- 408 geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting (41,5%)
- 449 geregistreerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting (45,6%)
- 154 geregistreerde slachtoffers van criminele uitbuiting (15,6%)
- 1 geregistreerd slachtoffer van gedwongen orgaanverwijdering (0,1%)
- 38 geregistreerde slachtoffers waarbij de vorm van mensenhandel onbekend is (3,9%)

Omdat sommige slachtoffers van mensenhandel, slachtoffer zijn van meerdere vormen van mensenhandel, is het totaal aantal geregistreerde slachtoffers lager dan het aantal geregistreerde slachtoffers van alle vormen bij elkaar opgeteld. Datzelfde geldt voor de percentages.

Volgens de Nationaal Rapporteur zijn naar alle waarschijnlijkheid bovenstaande cijfers maar een klein deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Veel slachtoffers zijn namelijk bang om aangifte of melding te doen. Sommige slachtoffers hebben, door eerdere ervaringen in hun land van herkomst, weinig vertrouwen in de politie. Ook hebben deze slachtoffers vaak geen verblijfsvergunning en zijn ze bang het land uit te moeten. Angst voor wraak, schuldgevoelens en schaamte spelen tevens een rol. Mensenhandel wordt ook wel een zogeheten 'haaldelict' genoemd: omdat slachtoffers weinig melding of aangifte (durven te) doen, moet er proactief naar worden gezocht.

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 zijn ook de persoonskenmerken van de slachtoffers omschreven. In 2020 waren in totaal van de 984 geregistreerde slachtoffers, 547 vrouw en 420 man (van 17 personen was het geslacht niet bekend). Per vorm van mensenhandel zijn de verschillen groter. Zo zijn vrouwen vaker dan mannen slachtoffer van seksuele uitbuiting, terwijl bij arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting dit weer vaker mannen zijn. Per vorm van mensenhandel verschilt ook de gemiddelde leeftijd van de slachtoffers. Bij seksuele uitbuiting ligt deze rond de 25 jaar, net als bij criminele uitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting ligt deze hoger: rond de 35 jaar. Het Bureau Nationaal Rapporteur mensenhandel heeft in de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 kenmerken van verdachten onderzocht. Ruim 80% van de verdachten staat terecht voor seksuele uitbuiting. De meeste daders zijn jong, onder de 23 jaar.

Een recent rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en mensenhandel (CKM)⁵ beschrijft dat in 2021 285 slachtoffers van mensenhandel contact opnamen met een chatlijn van behandel- en expertisecentrum Fier⁶. Bijna 20% daarvan (124 slachtoffers) was jonger dan 15 jaar. Verontrustend en opvallend daarbij was dat bij 16% van de 278 slachtoffers van seksuele uitbuiting, één of beide ouders de uitbuiting was (bron: Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel).

3.2 Situatie De Bilt

Het aantal meldingen en signalen van mensenhandel bij de gemeente De Bilt is de afgelopen jaren beperkt. Via o.a. het Meldpunt Misdaad Anoniem (MMA) ontvangt de gemeente De Bilt met enige regelmaat meldingen en signalen van mensenhandel. Enkele zaken van mensenhandel zijn bekend, waaronder een zaak van arbeidsuitbuiting in 2022. Ook meer recent speelt er een zaak waarbij er mogelijk sprake is van arbeidsuitbuiting.

Het beperkte aantal meldingen en signalen bij de gemeente, wil niet zeggen dat mensenhandel niet plaatsvindt in De Bilt. Het is mogelijk dat signalen of vermoedens niet gemeld worden bij de gemeente en partners als de politie. Het kan bijna niet anders of bijvoorbeeld ook jongeren uit De Bilt worden gedwongen tot criminele activiteiten zoals drugshandel, en zijn daarmee slachtoffer van criminele uitbuiting.

5) Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel doet onderzoek naar Kinderhandel en mensenhandel.

6) Fier is een landelijk expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties (onder meer loverboyproblematiek). Fier verzorgt de opvang en behandeling verzorgt van slachtoffers van mensenhandel. Het CKM is onderdeel van Fier.

Voorgaande maakt nogmaals duidelijk dat mensenhandel een haaldelict is. Zo zegt Warner ten Kate, landelijk officier van justitie Mensenhandel: *'Je moet graven om mensenhandel naar boven te halen. Doe je dat niet, dan zie je niks en ga je concluderen dat mensenhandel effectief is bestreden – nou, zo zit het probleem niet in elkaar. Hoe harder je graaft, hoe meer je ziet.'* (bron: (<https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2017/03/mensenhandel>)). Door te graven in De Bilt, krijgen we meer zicht op mensenhandel en op mogelijke slachtoffers.

4. Rol gemeente De Bilt

De Nationaal Rapporteur mensenhandel benoemt vier rollen voor gemeenten bij de aanpak van mensenhandel: signaleerder, beleidsmaker, regisseur van de integrale aanpak en verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers.

4.1 De gemeente als signaleerder

Zowel professionals binnen de gemeente als inwoners kunnen signalen van (mogelijke) mensenhandel herkennen. Daartoe moeten zij wel over kennis van mensenhandel te beschikken: wat is het? Hoe meer kennis er van mensenhandel is onder professionals en bewoners, hoe beter zij signalen herkennen en hier melding van kunnen doen. Daarom is het van groot belang om bestuurders en medewerkers van de gemeente, alsmede inwoners, professionals en ondernemers in de gemeente, actief voor te lichten over wat mensenhandel is. Ook moet bekend zijn waar meldingen van (een vermoeden van) mensenhandel gedaan kunnen worden.

Medewerkers van de gemeente kunnen signalen herkennen, zoals boa's die een hotel controleren of medewerkers van Burgerzaken die een paspoortaanvraag krijgen aan de balie. Ook buiten de gemeentelijke organisatie kunnen professionals signalen oppikken: huisartsen, onderwijzers, medewerkers van Veilig Thuis, het sociaal team of het Centrum voor Jeugd en Gezin en andere hulpverleners. Essentieel is dat men weet waar op te letten en waar te melden.

4.2 De gemeente als beleidsmaker

In 2022 dient elke gemeente in Nederland beleid op mensenhandel te hebben. In De Bilt is gekozen voor lokaal beleid, waarin de bestaande regionale samenwerking op het gebied van zorg en veiligheid wordt meegenomen.

4.3 De gemeente als regisseur van de integrale aanpak

Bij de aanpak van ondermijning (waar mensenhandel onder valt) heeft de gemeente de regie. Een keer in de drie maanden komt in De Bilt het ondermijningsoverleg bij elkaar, onder regie van het team Veiligheid. Doorlopend worden signalen uitgewisseld en opgepakt. Samen met partners als de politie bepalen we welke middelen (bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en/of fiscaal-rechtelijke) worden ingezet om ondermijning, waaronder mensenhandel, tegen te gaan. Indien nodig, wordt de casus ingebracht bij het samenwerkingsverband Regionaal Expertise- en Informatie Centrum (RIEC) Midden Nederland⁷ om de slagkracht te bevorderen.

4.4 De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers

De gemeente De Bilt is op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet verantwoordelijk voor het opvangen zorgaanbod in de gemeente, en daarmee ook voor slachtoffers van mensenhandel. Als er binnen de gemeente De Bilt slachtoffers zich melden of worden aangetroffen die nergens staan ingeschreven, zullen zij in principe hier worden ingeschreven en start vanuit De Bilt de zorg en opvang. In het kader van mensenhandel is hiertoe een regionale zorgcoördinator aangesteld vanuit Moviera.⁸ Deze coördinator is het eerste aanspreekpunt en zorgt voor de juiste opvang. Maatwerk hierin is nodig, want slachtoffers van mensenhandel hebben specifieke opvang nodig.

5. Ambitie gemeente De Bilt

Mensenhandel is onacceptabel en moet gestopt worden. Daarom willen we als gemeente De Bilt mensenhandel actief en volledig bestrijden. Dit willen we bereiken door in te zetten op vier activiteiten:

1. We vergroten de bewustwording over mensenhandel onder bestuurders en medewerkers, ondernemers, professionals en inwoners door middel van gerichte communicatie per doelgroep.

7) Het Regionale Informatie en Expertise Centrum Midden-Nederland (RIEC-MN) richt zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbindt informatie, expertise en de slagkracht van de verschillende overheidsinstanties.

8) Moviera is een organisatie die zich inzet voor de aanpak van huiselijk geweld.

2. We verlagen de drempel om signalen van mogelijke mensenhandel te melden, door in de gehele gemeente kenbaar te maken waar men kan melden.
3. Alle slachtoffers van mensenhandel binnen de gemeente De Bilt worden zo snel mogelijk naar de juiste hulp en ondersteuning toe geleid.
4. Bij casuïstiek met als thema mensenhandel, wordt het signaal altijd integraal besproken en indien mogelijk en noodzakelijk integraal aangepakt.

De activiteiten worden nader uitgewerkt in het uitvoeringsplan mensenhandel. Hierin staat onder meer beschreven wat we doen met een melding mensenhandel en hoe een integrale bespreking tot actie kan leiden.

6. Effectieve samenwerking

In de samenwerking tegen mensenhandel hebben, naast de gemeente, veel andere partners een rol.

6.1 Ketenregisseur, zorgcoördinator en aandachtsfunctionaris

Om ervoor te zorgen dat deze veiligheids- en zorgpartners zo effectief mogelijk samenwerken zijn drie rollen van belang, namelijk de ketenregisseur, de zorgcoördinator en aandachtsfunctionaris.

Binnen het RIEC MN is een *ketenregisseur mensenhandel* aangesteld. Deze regisseur werkt voor de politieregio Midden-Nederland (bestaande uit Utrecht, Flevoland en Gooi en Vecht). Samen met zorg- en veiligheidspartners brengt de regisseur de keten samen en ondersteunt de landelijke afspraken. De ketenregisseur ondersteunt gemeenten in de uitvoering van de bestuurlijke aanpak mensenhandel en levert een bijdrage aan de lokale en (sub)regionale ketensamenwerking. Ook wordt de ketenregisseur ingezet bij bewustwordingscampagnes en heeft zij overzicht van de beschikbare trainingen. Als gemeente De Bilt dragen wij jaarlijks financieel bij aan het RIEC MN.

Regionaal is een *zorgcoördinator mensenhandel* aangesteld. Deze behartigt de belangen van alle groepen slachtoffers van mensenhandel en organiseert hulpverlening, bescherming en opvang. De belangrijkste taken van de zorgcoördinator zijn casemanagement, het opbouwen en onderhouden van een landelijk en regionaal netwerk om ontwikkelingen en trends bij te houden en het geven van voorlichting. Ook preventie van mensenhandel is belangrijk. De functie van zorgcoördinator mensenhandel is belegd bij Moviera. De zorgcoördinator mensenhandel wordt gefinancierd vanuit Utrecht en Amersfoort (vanuit de decentralisatieuitkering vrouwenopvang). Als regiogemeente maken wij gebruik van de kennis en expertise van de zorgcoördinator.

Als gemeente De Bilt benoemen we een *aandachtsfunctionaris mensenhandel*. Deze functionaris creëert bewustwording en zorgt voor actieve signalering door blijvende aandacht voor het onderwerp. Hij of zij is hét aanspreekpunt voor zowel interne als externe partners. De aandachtsfunctionaris denkt mee over signalen en is daarmee onderdeel van de signalenroute. Ook borgt en richt de aandachtsfunctionaris de (interne) processen en zorgt voor een terugkoppeling naar een melder. Indien nodig, pakt de aandachtsfunctionaris signalen op, verrijkt deze binnen de eigen organisatie (alle informatie verzamelen die aanwezig is over een persoon of locatie om een zo goed als mogelijk informatiebeeld te maken) en belegt deze bij externe partners (zoals in het ondermijningsoverleg en/of bij partners als de politie, de zorgcoördinator en de Nederlandse Arbeidsinspectie). Tenslotte houdt de aandachtsfunctionaris regionale en landelijke ontwikkelingen in beeld. Binnen de gemeente De Bilt is deze rol belegd bij het team Veiligheid.

De gemeente heeft de regie in de aanpak van mensenhandel. We zorgen ervoor dat bestuurders en medewerkers van de gemeente De Bilt, professionals ondernemers en inwoners weten wat mensenhandel inhoudt en welke signalen ze kunnen herkennen. De gemeente heeft echter niet de rol om (verdachten van) mensenhandel op te sporen. De politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee voeren de opsporing van mensenhandel uit. Het Openbaar Ministerie stuurt de opsporingsonderzoeken aan. Wanneer er spanning zit tussen repressie (opsporing) en zorg voor het slachtoffer, staat de zorg voor het slachtoffer voorop, ook als dat betekent dat er wordt ingegrepen terwijl de pakkans op de dader klein is. Wel stimuleren we, in samenspraak met de politie en de zorgcoördinator, het slachtoffer om aangifte te doen bij de politie of een oriënterend gesprek hiertoe te hebben. Het belangrijkste vindt de gemeente de zorg die een slachtoffer moet krijgen. Zorg aan het slachtoffer staat op de eerste plaats.

Ook al werken we samen, iedere ketenpartner heeft eigen taken en interventiemogelijkheden. In de bijlage is een overzicht opgenomen met alle betrokken partners in de aanpak van mensenhandel.

7. Barrières

Niet alleen willen we mensenhandel stoppen en slachtoffers hiervan toe leiden naar de juiste zorg, een belangrijke stap zit nog daarvoor: het voorkomen van mensenhandel. Als gemeente De Bilt werpen we daartoe barrières op. Dan doen we vanuit Openbare Orde en Veiligheid in de Algemene Plaatselijke Verordening, het BIBOB-beleid, de Wet Victoria en het Integraal Veiligheidsplan. Vanuit andere beleids-terreinen zetten we onder andere het omgevingsplan in.

7.1 Barrières vanuit Openbare Orde en Veiligheid

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente De Bilt wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op de regulering van prostitutie, de seksbranche en aanverwante onderwerpen. De prostitutiesector is een kwetsbare branche voor seksuele uitbuiting. Voor elke seksinrichting dient een vergunning aan te worden gevraagd. In de APV zijn diverse weigeringsgronden opgenomen, zoals een onherroepelijke veroordeling voor mensenhandel of wanneer er aanwijzingen zijn dat de te werk gestelde prostituees slachtoffer zijn van mensenhandel.

In ons BIBOB-beleid, dat met omliggende gemeenten is opgesteld, zijn eveneens barrières opgeworpen tegen mensenhandel. Door middel van de wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) voorkomen we dat we als overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteren door vergunningen of subsidies te verstrekken. Zo kunnen we besluiten om een vergunning niet af te geven of in te trekken wanneer er ernstig gevaar bestaat dat met de vergunning criminele activiteiten worden uitgevoerd. Een vergunningaanvraag voor de exploitatie van een seksinrichting wordt altijd getoetst aan de Wet Bibob, vanwege de kwetsbaarheid van de branche voor seksuele uitbuiting en andere vormen van mensenhandel.

In het omgevingsplan, waarin diverse bestemmingsplannen binnen de gemeente De Bilt (Bilthoven Noord 2013, Buitengebied Maartensdijk 2012, Buitengebied De Bilt-Zuid en Groenekan 2009) van rechtswege zijn opgenomen, wordt expliciet genoemd dat het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van seksinrichtingen niet is toegestaan.

Tevens screenen we vastgoedtransacties bij privaatrechtelijke transacties vooraf wanneer de onroerende zaak waarop de vastgoedtransactie betrekking heeft, zal worden gebruikt voor een seksbedrijf of woonruimte voor arbeidsmigranten.⁹

De Gemeentewet schrijft in artikel 174a (de Wet Victoria) voor dat de burgemeester een woning (koop en huur) kan sluiten bij ernstige overlast voor de omgeving. Een voorbeeld is prostitutie vanuit een woning. In de jurisprudentie worden zware eisen gesteld aan de toepassing van deze wet: de overlast moet nadelig zijn voor de veiligheid, terwijl de gezondheid en geluidsoverlast geen reden mogen zijn voor sluiting.

Tot slot is mensenhandel opgenomen als onderdeel van de prioriteit Ondernijning in het nieuwe gezamenlijke IVP 2023-2026. Dit sluit aan bij de regionale prioriteiten, zodat een sluitende aanpak wordt beoogd en we regionaal een waterbedeffect kunnen voorkomen.

7.2 Barrières vanuit andere beleidsterreinen

Wanneer een pand niet gebruikt wordt overeenkomstig het omgevingsplan (op basis van de Omgevingswet), kan de gemeente besluiten over te gaan op aanzegging van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom (art 125 Gemeentewet), zodat het gebruik van het pand weer conform het omgevingsplan is. Zo kan een pand waarin illegaal prostitutie heeft plaatsgevonden (en waar mogelijk slachtoffers van mensenhandel hebben moeten werken), weer conform het omgevingsplan gebruikt worden. Ook kunnen gemeenten door aanpassing van omgevingsplannen een ruimtelijk vestigingsbeleid voeren en ongewenste economische activiteiten op bepaalde plekken 'weg bestemmen'.

Ook via het inkoopbeleid kunnen barrières tegen mensenhandel (met name arbeidsuitbuiting) worden opgeworpen. Zo kunnen leveranciers gevraagd worden *due diligence* te doen, oftewel een missie erover openbaar maken, de risico's in de keten te analyseren en prioriteren en een actieplan maken hoe die risico's te reduceren. Dat wordt dan vooral in langlopende overeenkomsten aan leveranciers gevraagd, zoals bij aanbestedingen van ICT hardware. In het inkoopbeleid van de gemeente De Bilt wordt verwezen naar het tegengaan van mensenhandel middels wettelijke artikelen. Zo wordt de link gelegd met het Aanbestedingsreglement 2016, de Aanbestedingswet of Gids proportionaliteit.¹⁰

9) Artikel 3.1 Beleidsregels voor de toepassing van de Wet Bibob Gemeente De Bilt 2023

10) De Gids Proportionaliteit geeft de visie van de leden van de schrijfgroep op de wijze waarop met het begrip 'proportionaliteit' bij aanbestedingen moet worden omgegaan. Daartoe wordt in de Gids het gehele aanbestedingstraject doorlopen.

Deze wetten geven onder andere aan dat de gemeente alleen zaken wil doen met integere ondernemers en bieden houvast door middel van uitsluiting gronden.

8. Zorg aan slachtoffers

8.1 Gevolgen

Voor slachtoffers van mensenhandel zijn de gevolgen van mensenhandel groot. Slachtoffers zijn, soms jarenlang, uitgebuit en gedwongen tot (seksuele) handelingen, veelal onder mensonterende omstandigheden. Veel slachtoffers ervaren dit als traumatisch. De slachtoffers ervaren (seksueel) geweld (zoals verkrachting), intimidatie of moeten werken onder onveilige omstandigheden. Vaak is de toegang tot gezondheidszorg beperkt. Slachtoffers worden soms afhankelijk gemaakt van drugs, of ontwikkelen een verslaving als gevolg van uitbuiting.

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting moeten vaak onder slechte omstandigheden werken, zoals met chemische stoffen en/of zonder beschermende kleding. Daarnaast krijgen slachtoffers te maken met intimidatie, geweld, chantage, fraude en misleiding. Ook het werken in een slecht geventileerde hennepplantage of drugsfabriek brengt gezondheidsrisico's met zich mee.

Naast deze fysieke en psychische gevolgen, kunnen slachtoffers gevolgen ervaren op sociaal-economisch vlak. Angst voor wraak van de dader(s) of schulden, alsook depressie en eenzaamheid.

8.2 Passende hulp en opvang voor slachtoffers

De gemeente De Bilt is op grond van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het opvang- en zorgaanbod in de gemeente, en daarmee ook voor slachtoffers van mensenhandel. Dit geldt voor slachtoffers die staan ingeschreven bij de gemeente De Bilt, ook als zij een tijdelijke verblijfsstatus hebben. Ook zijn wij verantwoordelijk voor ondersteuning en nazorg aan slachtoffers van mensenhandel. Als een slachtoffer wordt aangetroffen die nergens staat ingeschreven, geldt dat de gemeente waar deze persoon wordt aangetroffen, verantwoordelijk is voor hulp en opvang. Centrumgemeente Utrecht heeft samen met de gemeente De Bilt afspraken gemaakt over de centrale inkoop van hulpverlening en opvang. Ook voor slachtoffers van mensenhandel is hulpverlening en opvang ingekocht. De zorgcoördinator mensenhandel zorgt, in afstemming met de aandachtsfunctionaris en/of het Sociaal Team, voor de toeleiding naar de juiste hulp en/of opvang.

8.3 Jeugdige slachtoffers

Middels de Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor de opvang van jeugdige slachtoffers van mensenhandel. De gemeente is verantwoordelijk voor de Veilig Thuis organisatie¹¹ (Wmo 2015, art 4.2:). Bij Veilig Thuis Utrecht is voor de regio het Meldpunt mensenhandel ondergebracht. Als professionals vermoedens hebben van mensenhandel, moeten zij contact opnemen met dit meldpunt. Veilig Thuis inventariseert de signalen en zorgt voor de classificatie: geen mensenhandel, geen mensenhandel wel risicofactoren, mogelijk mensenhandel vanwege een ernstige vermoeden en sprake van mensenhandel. Afhankelijk van de situatie kan een onderzoek, crisisinterventie of begeleiding nodig zijn. Veilig Thuis is 24/7 te bereiken.

8.4 Slachtoffers zonder verblijfsvergunning

Slachtoffers zonder rechtmatig verblijf in Nederland, hebben recht op drie maanden bedenktijd. In deze drie maanden moeten ze beslissen of ze aangifte willen doen of willen meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Zij worden dan opgevangen binnen de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM).

Als er sprake is van een alleenstaande minderjarige vreemdeling als slachtoffer van mensenhandel, is de Beschermd Opvang beschikbaar. Nidos is de organisatie die beslist of een minderjarige vreemdeling hierin wordt opgevangen. Deze opvang wordt al aangeboden bij de kleinste indicatie van mensenhandel.

8.5 Kosten opvang slachtoffers mensenhandel

Op verschillende manieren worden de kosten voor de opvang en hulp van slachtoffers gedekt. De opvangplekken van slachtoffers van huiselijk geweld en mensenhandel die wij als gemeente De Bilt hebben ingekocht via de centrumgemeente, worden door ons bekostigd. Ook betalen wij de opvangplekken voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, conform de Jeugdwet. Wanneer dit echter alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn, zorgt het Nidos voor opvang, dat wordt bekostigd door het COA.

Andere opvangplekken worden betaald door het Rijk. Hieronder vallen crisisplekken bij de Nederlandse Arbeidsinspectie voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting, opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel Multiproblematiek (plaatsing via CoMensha) en de COSM-plekken voor slachtoffers zonder rechtmatig verblijf in Nederland

¹¹) Veilig Thuis is het advies- en meldpunt huiselijk geweld, kindermishandeling en oude-renmishandeling en het regionale meldpunt binnenlandse mensenhandel.

9. Financiën

Vooralsnog gaan we eerst aan de slag met de Beleidsnota Mensenhandel en het Uitvoeringsplan Mensenhandel met de huidige middelen en formatie. Als blijkt dat de huidige formatie of middelen voor bijvoorbeeld training niet toereikend zijn, zal dit in de Kadernota terugkomen.

Bijlage Samenwerkingspartners

In de samenwerking tegen mensenhandel hebben werken we als gemeente samen met veel andere partners, zowel veiligheids- en zorgpartners. Onze samenwerkingspartners (met hun taken en interventiemogelijkheden) zijn onder andere:

- Politie, in het bijzonder de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
 - o Direct optreden bij een acuut vermoeden van mensenhandel
 - o Opsporing mensenhandel
 - o Strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel
 - o Hulp bieden aan hen die dat behoeven (slachtoffers)
- Openbaar Ministerie
 - o Opsporen en vervolging van strafbare feiten (daders mensenhandel)
- Nederlandse Arbeidsinspectie
 - o Opsporing arbeidsuitbuiting
 - o Strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting
 - o Boetes opleggen en werkzaamheden preventief stilleggen
- Belastingdienst
 - o Opsporing belastingfraude
 - o Heffen en innen van rijksbelastingen
 - o Fiscaalrechtelijke sancties door het opleggen van boetes
- RIEC MN
 - o Partners ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning
 - o Overheid en maatschappij weerbaarder maken
 - o Pilot signaletafel Mensenhandel
 - o Aanstellen ketenregisseur met de volgende taken:
 - Regie houden op keten
 - Gemeenten ondersteunen in bestuurlijke aanpak mensenhandel
 - Regionale activiteiten / initiatieven ontplooiën
 - Verbinding houden met andere regio's en landelijke partners;
 - Landelijke ontwikkelingen vertalen naar de regio;
- Jongerenwerk
 - o Signaleren van mensenhandel
 - o Preventie van mensenhandel (jonge aanwas)
- Moviera:
 - o Advies en hulp bieden op gebied van huiselijk geweld
 - o Aanstellen zorgcoördinator met de volgende taken:
 - Het behartigen van de belangen slachtoffers mensenhandel en uitbuiting
 - het organiseren van hulpverlening, bescherming en opvang
 - opbouwen en onderhouden van een landelijk en regionaal netwerk
 - geven van voorlichting
- Veilig Thuis Utrecht
 - o Advies- en meldpunt mensenhandel: inventariseren en classificeren signalen
 - o Onderzoek, crisisinterventie of begeleiding
- Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht
 - o Complexe casuïstiek rondom daders met multiproblematiek
- Zorgaanbieders:
 - o Zorg, begeleiding en ondersteuning
- CoMensha
 - o Behartigen belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel
 - o Registreren aantallen slachtoffers mensenhandel en doorgeven cijfers aan National Rapporteur mensenhandel
 - o Verzorgen voorlichting en training

- Meld Misdaad Anoniem:
 - o Meldpunt voor informatie over criminaliteit en misdaad, waaronder mensenhandel
 - o Delen anonieme signalen met gemeente en politie
- Koninklijke Marechaussee
 - o Optreden als grenspolitie voor grensoverschrijdende mensenhandel
 - o Signalen onderzoeken en opvolgen
 - o Strafrechtelijk onderzoek
- Immigratie- en Naturalisatiedienst
 - o Signalen mensenhandel doorzetten naar opsporingsinstanties
 - o Slachtoffers doorverwijzen
 - o Verblijfsrechtelijk traject van slachtoffers zonder verblijfsvergunning

Als gemeente hebben we de volgende taken, bevoegdheden en interventiemogelijkheden:

- Sluiten panden (woning of lokaal)
- Controleren, weigeren of intrekken vergunning
- Bibob-toets voor vergunningen van seksinrichtingen en woonruimte voor arbeidsmigranten
- Regierol bij integrale aanpak mensenhandel
- Integrale controles van locaties op (illegale) prostitutie en mensenhandel
- Signaleren van mensenhandel
- Aanstellen aandachtsfunctionaris met de volgende taken:
 - o Aanspreekpunt binnen gemeente
 - o Bewustwording creëren
 - o Meedenken over signalen
 - o Oppakken signalen, verrijken en beleggen bij partners
 - o Ontwikkelingen en trends bijhouden
- Verantwoordelijk voor zorg en opvang slachtoffers
- Beleid maken
- Regionale afstemming