

Beleidsplan Aanpak mensenhandel gemeente Hollands Kroon 2024

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Regeerakkoord 2020 is afgesproken om de aanpak van mensenhandel te intensiveren en als zodanig als een van de vier landelijke beleidsdoelstellingen opgenomen in de Veiligheidsagenda 2023-2026. Concreet betekent dit dat iedere gemeente een duidelijke aanpak tegen mensenhandel moet hebben, welke is geborgd in gemeentelijk beleid. Uit het kamerstuk 'Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten' van februari 2021 blijkt dat nog te veel slachtoffers geen hulp krijgen en ouders nog te veel hun gang kunnen gaan. Mensenhandel speelt zich af in het verborgene en is lang niet altijd herkenbaar. Slachtoffers zien 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 ouders en het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals zorgen er voor dat er nauwelijks zicht is op de werkelijke omvang van deze ernstige vorm van criminaliteit. Naar schatting detecteert Nederland momenteel slechts een negende van de slachtoffers.

Mensenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van mensen en is soms ook het werk van criminele organisaties die zich met andere vormen van criminaliteit bezighouden en kan dus gepaard gaan met ondermijnende criminaliteit. Mensenhandel is daarmee een van de ergste en meest complexe vormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Behalve de grote gevolgen voor het slachtoffer ondervinden ook andere partijen de negatieve gevolgen van uitbuiting. Zo leidt de economie schade door oneerlijke concurrentie en verstoring van de arbeidsmarkt als gevolg van arbeidsuitbuiting. Uit het Nationaal Dreigingsbeeld blijkt dat de overheid enkele honderden miljoenen euro's schade oploopt door bijvoorbeeld gemiste (belasting)inkomsten en oneerlijke concurrentie. Voor de leefomgeving kunnen eveneens negatieve gevolgen optreden, zoals in situaties waarin veel arbeidsmigranten in te kleine panden worden gehuisvest en hierdoor overlast ontstaat.

Dit beleidsplan beschrijft de integrale aanpak van mensenhandel vanuit het gemeentelijke perspectief van de gezagsdriehoek Heerhugowaard. Op deze wijze wordt getracht om het waterbedeffect tegen te gaan. In dit beleidsplan kunt u lezen met welke ketenpartners we samenwerken om zo integraal mensenhandel in de regio aan te pakken. De bestuurlijke inzet op het onderwerp mensenhandel zal veelal gepaard gaan met de strafrechtelijke inzet en dient daarom goed op elkaar afgestemd te zijn. Dit beleidsstuk is vastgesteld in de driehoek Heerhugowaard als kader voor deze gezamenlijke aanpak van mensenhandel. Dit gezien de samenloop van taken en het aan elkaar grenzende gezag van de burgemeester en de officier van justitie.

1.2 Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar ook van misleiding, chantage, fraude of misbruik van een kwetsbare positie. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar. Bij minderjarigen hoeft bij activiteiten die vallen onder mensenhandel de dwang dan ook niet aangetoond te worden om te spreken van mensenhandel.

Er zijn vier verschillende vormen van mensenhandel, namelijk:

- **Seksuele uitbuiting:** het dwingen van iemand tot het verrichten van seksuele handelingen tegen de betaling van geld, kleding of eten om vervolgens deze betaling in te nemen.
- **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, bedelen of andere criminele activiteiten uit te voeren en deze buit vervolgens innemen.
- **Gedwongen orgaanverwijdering:** iemand dwingen om zijn of haar organen af te staan. De vormen van mensenhandel worden in bijlage 1 toegelicht.

1.3 Zicht op slachtoffers

In het jaar 2022 werden 814 nieuwe slachtoffers bij CoMensha gemeld. Een kleine stijging ten opzichte van het aantal in 2021 (791). Zie voor meer informatie tabel 1.



Tabel 1. Cijfers mensenhandel (Rijksoverheid, 2023).

Een kwart van de slachtoffers heeft de Nederlandse nationaliteit, driekwart is afkomstig uit andere landen. De Nederlandse nationaliteit kwam het vaakst voor, gevolgd door slachtoffers met de Roemeense en Nigeriaanse nationaliteit. De meeste slachtoffers werden uitgebuit in de seksuele dienstverlening. Bij seksuele uitbuiting is twee derde van de slachtoffers vrouw, bij arbeidsuitbuiting is twee derde man (CoMensha, 2024). Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat er in Nederland in de periode 2016 tot en met 2019 jaarlijks ongeveer 5.000 slachtoffers van mensenhandel zijn. Circa 26% hiervan heeft de Nederlandse nationaliteit en 9% is minderjarig (Nationaal rapporteur, 2022). Opvallend is de stijging in het aantal Oekraïense slachtoffers en de terugloop in het aantal verdachten en vervolgingen van verdachten (Nationaal rapporteur, 2024).

Mensenhandel raakt allerlei facetten van de samenleving en daarmee ook uiteenlopende beleidsterreinen. Dit betekent niet dat op al die terreinen veranderingen moeten worden gedaan, maar het is goed om de raakvlakken in beeld te hebben. Onze medewerkers zijn de oren en ogen van de gemeente, doordat zij in direct contact staan met mogelijke daders, slachtoffers en facilitators. Diverse professionals, binnen en buiten de gemeente, hebben dagelijks klantcontact waarbij op allerlei manieren signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.

1.4 Perspectief voor slachtoffers

Iedereen kan het slachtoffer worden van mensenhandel en elke situatie is anders. Ieder slachtoffer heeft zijn of haar eigen verhaal, eigen achtergrond en eigen uitbuiters. Uitbuiting komt overal voor. In allerlei sectoren, in grote steden, maar ook op het platteland. De verscheidende diversiteit maakt het aanpakken van mensenhandel complex. Het begint met de bewustwording van de signalen van mensenhandel en tevens met het anders kijken naar situaties.

Slachtoffers zijn (afhankelijk van uitbuitingsvorm en situatie) vaak geneigd om zichzelf de schuld te geven voor de situatie waarin ze zijn beland en de schuld bij zichzelf zoeken. Deze schuldvraag is van invloed op het wel of niet zoeken en accepteren van hulp. Lang niet alle slachtoffers zien zichzelf als slachtoffer. Daarnaast bestaat het gevaar dat slachtoffers niet (h)erkend worden als slachtoffer en daarom worden berecht als dader. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij vormen van criminele uitbuiting. De daadwerkelijke daders blijven zo buiten beeld en kunnen hun criminele praktijken voortzetten en nog meer slachtoffers maken.

Slachtoffers van mensenhandel kampen vaak met traumatische gevolgen. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers en agressie en/of geweld gebruikt. Vaak zijn de slachtoffers niet op de hoogte van hun rechten en zijn ze te bang of niet in staat om zelf aangifte te doen. Een slachtoffer van mensenhandel kan op korte en lange termijn ontwrichtende effecten ondervinden, wat kan leiden tot grote psychologische, sociale en fysieke problemen.

1.5 Zicht op en de kennis van mensenhandel

Als professionals niet weten wat mensenhandel inhoudt, is het lastig om dit waar te nemen. Iedere (beleids)medewerker baseert zich bovendien op eigen kennis van de doelgroep. 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 van mensenhandel.

Door arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, flexibilisering en globalisering zullen de verschillende vormen van uitbuiting hoogstwaarschijnlijk toenemen. De technologische ontwikkelingen zullen mensenhandel faciliteren, bijvoorbeeld doordat transacties van diensten en geld makkelijker, sneller en anoniemer tot stand komen. Via internet en social media wordt het prostitutieaanbod flexibeler en minder zichtbaar, wat de controle op misstanden lastiger maakt. Daarnaast ontstaan er steeds nieuwe ontwikkelingen via social media die elkaar redelijk snel opvolgen. Door onder andere de risico's van sexting kunnen jongeren nu te maken krijgen met sextortion: chantage of afpersing met een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer waarbij gedreigd wordt om deze online te gaan verspreiden. Dit kan in sommige gevallen leiden tot uitbuitingssituaties.

De aantal gesignaleerde signalen van mensenhandel en -smokkel voor Noord-Holland Noord bij HvO Querido zijn:

Jaar	2022	2023
Aantal ontvangen signalen Noord-Holland Noord	93	48
Strafrechtelijk opgepakt	8	10
Opvang slachtoffers	5	5

De aantal gesignaleerde signalen van mensenhandel en -smokkel voor de driehoek Heerhugowaard bij HvO Querido zijn:

Jaar	2022	2023
Dijk en Waard	2	15
Hollands Kroon	2	2
Koggenland	☐	1

☐ Er zijn in 2022 geen cijfers vastgelegd voor de gemeente Koggenland

Deze cijfers verschaffen inzicht in slechts een deel van de werkelijkheid. Dit kan onder andere komen door registratiemethoden en het niet herkennen van de verschillende vormen van mensenhandel, maar ook doordat slachtoffers van mensenhandel zich vaak niet uit zichzelf melden. De kans is groot dat er zich, net als in andere gemeenten, meer afspeelt binnen de driehoek Heerhugowaard, op het gebied van mensenhandel.

2. Kaders

Mensenhandel is strafbaar in Nederland. De Nederlandse overheid heeft de plicht om mensenhandel te bestrijden. Die plicht komt voort uit verschillende internationale en nationale wetgeving en verdragen. Ook heeft Nederland regels opgesteld over de rechten van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (Nationaal rapporteur, 2024).

2.1 Internationale en nationale wetgeving

Er bestaat verscheidene internationale en nationale wetgeving op basis waarvan gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel, zoals het Palermo protocol, Europese richtlijn, verdrag van Warschau en het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zie voor een uitgebreid overzicht bijlage 3.

2.2 Landelijke afspraken

Er zijn landelijke afspraken gemaakt over de verplichtingen voor gemeenten in het Interbestuurlijk Programma (IBP) in 2018. Dit naar aanleiding van het rapport dat in 2015 uitgebracht is door de commissie Lenferink, waarmee duidelijk werd dat de gemeenten hun rol in de aanpak van mensenhandel verder moesten invullen. De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het programma 'Samen tegen mensenhandel', zoals het opstellen van gemeentelijk mensenhandelbeleid.

2.3 Regionale afspraken

De aanpak van ondermijning is een belangrijk regionaal speerpunt. In het Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid van de eenheid Noord-Holland 2024-2027 staat benoemd dat mensenhandel geprioriteerd is onder het thema ondermijning. Mensenhandel is geprioriteerd om te zorgen dat:

- Criminelen minder grip en invloed krijgen op onze samenleving;
- Wijken en buurten veilig en leefbaar zijn;
- Jongeren niet verleid worden door crimineel geld;

- Criminelen misbruik maken van hun illegale winsten;
- Uitbuiting van volwassenen en kinderen niet meer plaatsvindt (IMV, 2024-2027).

2.4 Lokale afspraken

De aanpak van mensenhandel valt onder het thema ondermijning welke als prioriteit is benoemd in het Integraal Veiligheidsplan 2024-2026 (IVP) van de gemeente.

Elke gemeente is onder andere verantwoordelijk voor het hebben van gemeentelijk beleid en voor passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg. De VNG en CoMensha hebben hiervoor verschillende ondersteunende producten opgeleverd, waaronder het Kompas. Dit is een handboek /naslagwerk en biedt gemeenten handvatten voor het opstellen van beleid. Bestuurlijk commitment en een intrinsieke motivatie om mensenhandel binnen (en buiten) de gemeentegrenzen te voorkomen en hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel, zijn van fundamenteel belang voor een geslaagde gemeentelijke aanpak.

3. Gemeentelijke rol

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. In bijlage 2 staan de bestuurlijke maatregelen beschreven.

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 verschillende taken en rollen van de gemeente in de aanpak van mensenhandel luiden als volgt:



1. De gemeente als beleidsmaker

De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken zijn opgenomen op het gebied van mensenhandel. Huisvesting, werklocaties, daders en slachtoffers kunnen echter over meerdere gemeenten zijn verspreid. Door een stevige samenwerking in de Driehoek, binnen de regio en met alle betrokken ketenpartners kan een waterbedeffect worden voorkomen. Aan de hand van dit beleidsplan moeten afspraken gemaakt worden over het aantal controles en de in te zetten capaciteit.

2. De gemeente als signaleerder

De gemeente is door haar dagelijks contact met de inwoner de oren en ogen in de samenleving waarbij de signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen. Diverse professionals, binnen

en buiten de gemeente, hebben dagelijks klantcontact waarbij op allerlei manieren signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen. Denk aan baliemedewerkers van Burgerzaken, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), toezichthouders, leerplichtambtenaren en de medewerkers in het sociaal domein, maar ook aan professionals bij Veilig Thuis, Bureau Jeugdzorg, (huis)artsen en de politie.

3. **De gemeente als regisseur van de integrale aanpak**

De complexiteit van mensenhandel vraagt om zowel een bestuurlijke als strafrechtelijke aanpak en intensieve samenwerking tussen de verschillende domeinen. Een effectieve aanpak vraagt afstemming tussen de betrokken partners. Samenwerken met de partners en de regio is essentieel om waterbedeffecten te voorkomen.

4. **Opvang en hulpverlening voor slachtoffers**

Gemeenten zijn financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie van slachtoffers van mensenhandel. Zorgcoördinatie betekent het regelen van opvang, hulp- en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel. Meer concreet houdt dit in dat slachtoffers van mensenhandel worden opgevangen op een veilige, voor hen geschikte plek in een van de regionale opvangcentra. Vanuit deze opvanglocaties worden de slachtoffers geholpen door middel van medische en psychische zorg. Naast dergelijke zorg worden slachtoffers gestimuleerd en ondersteund in het doen van aangifte, waarna juridische ondersteuning volgt.

4. Ambitie en doelstellingen

De ambitie van de gemeente bij de aanpak van mensenhandel is als volgt:

“De gemeente voldoet aan het basisniveau aanpak mensenhandel en streeft naar het voorkomen, bestrijden en het beschermen van de slachtoffers van mensenhandel”.

De gemeente stelt een aanpak op waarmee wordt voldaan aan de ambitie om mensenhandel te voorkomen, aan te pakken en om hulp te bieden aan de slachtoffers. Hiermee wordt voldaan aan de gemaakte afspraken uit het programma Samen Tegen Mensenhandel en draagt de gemeente bij aan de landelijk gestelde doelen:

- Het zicht hebben op de aard en de omvang van mensenhandel;
- Het signaleren en interveniëren op de signalen van mensenhandel;
- Het investeren in de samenwerking met ketenpartners;
- Het bieden van passende hulp en nazorg aan slachtoffers van mensenhandel.

Als we als gemeente voldoen aan het basisniveau aanpak mensenhandel kunnen we daarna vervolgstappen realiseren.

De volgende doelstellingen zijn gesteld om de bovenstaande ambitie en de landelijk gestelde doelen te behalen:

- De gemeente heeft een beleidsmatige basis voor de aanpak van mensenhandel;
- De gemeente heeft een aandachtsfunctionaris aangesteld die als aanspreekpunt fungeert voor de aanpak van mensenhandel;
- De gemeente heeft een (intern) meldpunt waar de signalen van mensenhandel gemeld kunnen worden;
- De gemeente investeert organisatiebreed in het vergroten van kennis en het signaleren van mensenhandel;
- De gemeente heeft een duidelijk beeld welke partijen een rol spelen bij de aanpak van mensenhandel;
- De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

5. Uitgangspunten

Onderstaande uitgangspunten zijn zeer belangrijk in de aanpak van mensenhandel. Dit zijn de randvoorwaarden en deze lopen als een rode draad door onze aanpak.

Effectief samenwerken in de regio

De belangrijkste voorwaarde voor een integrale aanpak is de totstandkoming van een goedlopend samenwerkingsverband. Dit vergt onder meer dat ketenpartners elkaar vertrouwen, kennis en informatie delen, betrokken zijn bij het thema mensenhandel en capaciteit vrijmaken voor de samenwerking. Ook is het van groot belang dat we binnen de Driehoek Heerhugowaard samenwerken, omdat mensenhandel (gemeente)grensoverschrijdend plaatsvindt en voorkomen moet worden dat geografische verplaatsing

(waterbedeffect) optreedt. Zo delen we signalen en ontwikkelingen met elkaar bij het lokaal ondermijningsoverleg.

Verbinding zorg en veiligheid

Om mensenhandel effectief aan te pakken, is samenwerking binnen de domeinen zorg en veiligheid essentieel. Het is belangrijk dat alle partners elkaar weten te vinden in de aanpak van mensenhandel. Binnen de gemeente is de samenwerking tussen zorg en veiligheid op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau helder vormgegeven en wij investeren blijvend in deze verbinding. Deze verbinding draagt bij aan een optimale balans tussen preventie, zorg en repressie.

Afstemming bestuursrecht en strafrecht

Het inzetten van strafrechtelijke en/of bestuurlijke instrumenten vergt afstemming tussen het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Deze afstemming is op verschillende niveaus georganiseerd (strategisch, tactisch en operationeel). Zorgvuldige afstemming maakt het mogelijk om maximaal in te zetten, maar voorkomt ook dat activiteiten elkaar onbedoeld doorkruisen/frustreren. Ook bij casuïstiek waar onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een strafrechtelijke aanpak van mensenhandel is afstemming essentieel, want ook in die gevallen moeten we de middelen die we tot onze beschikking hebben inzetten om de situatie van het slachtoffer te verbeteren en verdere criminele gedragingen te voorkomen.

Daarnaast is bekend dat slachtoffers zich meestal niet uit zichzelf melden. Veel slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen (of zij zien zichzelf (nog) niet als slachtoffer). Mensenhandel is een zogenoemd 'haaldelict': als je niet actief op zoek gaat naar signalen van mensenhandel, dan zie je het ook niet (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021). Een goede samenwerking met de opsporingsinstanties, zoals politie en de NLA, is daarom cruciaal in de aanpak van mensenhandel. Zij beschikken over een informatiepositie waar de gemeente niet over beschikt. De rol van deze opsporingsinstanties is onder andere weggelegd op het vlak opsporing en bestrijding van mensenhandel (en mensensmokkel), uitbuiting en georganiseerde criminaliteit.

6. Aanpak doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van de doelstellingen van de aanpak mensenhandel toegelicht.

6.1 Zicht op de aard en omvang van mensenhandel

Het is belangrijk dat we als gemeente inzicht krijgen in de situatie in onze regio. De gemeente wil graag meer zicht op de aard en omvang van mensenhandel krijgen. We willen onze kennis vergroten, weten welke vormen van mensenhandel er voorkomen en waar de grootste problemen liggen. Dit doen wij door in gesprek te gaan met de ketenpartners en mensen in het veld, onder andere het sociaal domein, toezichthouders bouw en brp, boa's, de zorgcoördinatoren van het Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Holland Noord (HvO Querido) en ondernemers in de gemeente.

6.2 Het signaleren en interveniëren op vormen van mensenhandel

Het is van belang om de volgende aspecten binnen de gemeente te organiseren om vormen van mensenhandel te signaleren en hier adequaat op te acteren. Ook op deze manier wordt er geprobeerd te voldoen aan het basisoniveau aanpak mensenhandel.

Aandachtsfunctionaris

De gemeente heeft een of meerdere aandachtsfunctionaris(sen) mensenhandel, dit is/zijn (een) medewerker(s) binnen het vakgebied openbare orde en veiligheid. De aandachtsfunctionaris is de spil in de aanpak van mensenhandel en is het aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie, verzamelt alle signalen en weet hoe te handelen, ook richting de ketenpartners. De aandachtsfunctionaris mensenhandel:

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

Trainingen

De eerste stap in de aanpak van mensenhandel is bewustwording en het vergroten van kennis bij professionals. De gemeente investeert in het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij de ambtelijke organisatie. Er worden terugkerende trainingen georganiseerd, voor verschillende disciplines.

Door training wordt aandacht gegeven aan de volgende aspecten:

- De mogelijke slachtoffers van mensenhandel binnen de gemeente en/of regio;
- Het signaleren en herkennen van mensenhandel door de ambtelijke organisatie;
- Het verbeteren van de expertise van de ambtelijke organisatie;
- Het handelingsperspectief voor de ambtelijke organisatie bij signalen van mensenhandel.

Diverse instanties zoals: het RIEC, CoMensha, FairWork en Stichting voor Integrale aanpak Mensenhandel, verzorgen trainingen op het gebied van mensenhandel specifiek gericht op teams (veiligheid, toezicht, balie, sociaal domein). De aandachtsfunctionaris brengt deze trainingen actief onder de aandacht binnen de ambtelijke organisatie.

6.3 Interne meldroute voor de signalen van mensenhandel

Het is van belang dat de gemeente een heldere meldroute heeft waar signalen (veilig) kunnen worden gemeld. In het geval van mensenhandel is dit bij de aandachtsfunctionaris. Deze aandachtsfunctionaris is de schakel tussen de betreffende medewerkers en de professionals die een signaal kunnen duiden als mensenhandel en daarna op kunnen volgen, of kunnen concluderen dat het niet om mensenhandel gaat. Het stappenplan van de interne meldroute wordt hierna weergegeven en toegelicht.

Stap 1: ontvangst signaal

Een medewerker signaleert een mogelijk signaal van mensenhandel en mailt/deelt dit naar/met de aandachtsfunctionaris mensenhandel, rechtstreeks of via het meldpunt.

Stap 2: vastleggen en verrijken signaal

De aandachtsfunctionaris mensenhandel legt de melding vast in het archiefsysteem en gaat na of de betrokken persoon, organisatie of het adres reeds in het eigen gemeentelijke systeem voorkomt zodat het signaal eventueel verrijkt kan worden met extra/andere informatie.

Stap 3: bespreken signaal met politie en zorgcoördinator

De aandachtsfunctionaris neemt contact op met de Operationeel Expert wijk (OE wijk) en de zorgcoördinator en bespreekt de opgevangen signalen.

Stap 4: bespreken signaal met het RIEC

Indien in samenspraak met de politie en/of de zorgcoördinator wordt bepaald dat het signaal om een vermoeden van mensenhandel gaat, bespreekt de aandachtsfunctionaris het signaal met HvO Querido. HvO Querido kan aansluiten bij een gesprek met de melder of kan het signaal vervolgens regionaal oppakken.

Stap 5: afronding signaal

De aandachtsfunctionaris geeft indien mogelijk een terugkoppeling aan de melder van het signaal. Een goede terugkoppeling is belangrijk vanwege het alert blijven op signalen van mensenhandel (ook lerend) en het laten ervaren dat het doorgeven van signalen ertoe doet.

6.4 Het investeren in de samenwerking met ketenpartners

Als gemeente is het van belang om te investeren in de samenwerking met ketenpartners. Om effectief (regionaal) samen te werken, is het belangrijk dat de gemeente zicht heeft op de ketenpartners en in de regio op een vergelijkbare manier werkt. Voor een overzicht van de landelijke en regionale partners wordt verwezen naar bijlage 4.

Kernfuncties aanpak mensenhandel

In de samenwerking zijn verschillende rollen te onderscheiden. Hieronder een beknopte beschrijving van de verschillende rollen.

De aandachtsfunctionaris mensenhandel (AOV'er):

- Zet binnen de gemeente aan tot bewustwording en voorlichting van zowel zijn collega's als andere professionals in de gemeente die mogelijk met slachtoffers in contact komen;
- Is het aanspreekpunt voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en is daarbij onderdeel van de interne meldroute;
- Denkt mee over signalen, verrijkt deze waar mogelijk en zet de signalen door naar de juiste ketenpartner(s). En houdt tevens de signalen/casussen bij, om zo (in samenwerking met de ketenpartners) meer zicht te krijgen op de lokale verschijningsvormen van mensenhandel;
- Is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en is bekend met de in te zetten handhavingsmogelijkheden;
- Is bekend met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen en is aanspreekpunt voor deze instanties namens de gemeente.
- Is op de hoogte van de regionale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en deelt de gemeentelijke 'good practices' met de regio.

- Houdt het beleid up-to-date en onderhoudt de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee.

De zorgcoördinator mensenhandel (HvO Querido)

- Organiseert en coördineert samenhangende hulp en ondersteuning aan slachtoffers;
- Bewaakt de voortgang en kwaliteit van het hulp en ondersteuningstraject;
- Is verantwoordelijk voor het signaleren van tekortkomingen van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio, het opzetten van een regionaal zorgnetwerk en het bieden van deskundige ondersteuning aan zorgprofessionals;
- Geeft voorlichting aan zorgverleners en instanties om de deskundigheid over mensenhandel bij deze professionals te vergroten;
- Geeft advies op casusniveau (signalen melden, bespreken welke informatie er nodig is, bespreken of een ICO aangevraagd moet worden of dat ze aansluiten bij een huisbezoek van bijvoorbeeld signalen arbeidsuitbuiting, prostitutie en dergelijke).

6.5 Opvang en hulpverlening

De slachtoffers van mensenhandel hebben recht op opvang. Met het bieden van opvang realiseren we als gemeente dat de acuut onveilige situatie voor het slachtoffer wordt opgeheven en slachtoffers de ruimte krijgen tot rust te komen.

Hoe deze opvang vormgegeven wordt is afhankelijk van de aard van de onveiligheid, maar ook van het aantal slachtoffers. De hulpverlening betreft het bieden van ondersteuning om te komen tot vervolgstappen.

De gemeentelijke taken wat betreft de opvang en de zorgcoördinatie van slachtoffers van mensenhandel zijn ondergebracht bij HvO Querido.

7. Borgen en evalueren

7.1 Monitoring

Het is van belang om zicht te krijgen op de omvang van de problematiek en daarnaast op de inspanningen en bevindingen van de aandachtsfunctionarissen, zorgcoördinatoren, procesregisseurs en de ketenregisseur. Alle meldingen van mensenhandel komen samen bij de Zorg- en Veiligheidshuizen, waar registratie plaatsvindt. Het Zorg- en Veiligheidshuis kan de signalen doorgeven aan onder andere CoMensha, zodat ook landelijk een totaalbeeld ontstaat.

7.2 Evaluatie

Na vaststelling van het beleidsplan monitort de aandachtsfunctionaris de actuele ontwikkelingen en zal deze daar waar nodig doorgeleiden voor een beleidsaanpassing. De evaluatie zal na 2 jaar worden gedaan danwel wanneer wijziging van de wet dit mogelijk eerder vereist. Bij de evaluatie is aandacht voor de volgende punten:

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

De aandachtsfunctionaris mensenhandel binnen de gemeente voert deze evaluatie uit waar tevens het zorg- en veiligheidsdomein wordt betrokken. Zij werken aan een gezamenlijke intervisie. Met deze intervisie wil men de deskundigheid van de medewerkers vergroten en de kwaliteit van het werk verbeteren. Op regionaal niveau worden de resultaten van de evaluatie besproken en wordt zo nodig het beleid en de uitvoering daarvan aangepast.

7.3 Financiering

De gemeente draagt zelf zorg voor de personele en (eventuele) materiële kosten wat betreft de aanpak van mensenhandel. Indien mogelijk wordt gekeken naar gezamenlijke financieringsmogelijkheden om financieel voordeel te behalen. De gemeente draagt bij aan de kosten voor de zorgcoördinatie welke op regionaal niveau is geregeld. In het AB van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord van 3 juli 2020 is een besluit genomen om de taak van zorg coördinatie onder te brengen bij het zorg- en veiligheidshuis. De bijdrage is op regionaal niveau is onderdeel van de bijdrage aan de Gemeenschappelijke regelingen van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord.

Bijlage 1 Vormen van mensenhandel

1. Seksuele uitbuiting

We spreken van seksuele uitbuiting, wanneer iemand seksuele diensten en/of handelingen moet verrichten op grond van 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, eten of de belofte daarvan. Seksuele uitbuiting omvat onder andere prostitutie, pornografie en seksuele dienstverlening in bijvoorbeeld bars, hotels, kuuroorden, massagesalons en de entertainmentsector. Seksuele uitbuiting vindt ook plaats in woningen en buiten het zicht van anderen.

Een bijzondere vorm van seksuele uitbuiting is de uitbuiting door pooierboys (loverboys). Dat zijn (jonge) mannen en/of vrouwen 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 schulden af te lossen. 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 loverboyaanpak komt in de praktijk nu nog steeds voor, maar is aan verandering onderhevig[1]. De (jonge) mannen en/of vrouwen 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 het 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.

2. Arbeidsuitbuiting

Bij arbeidsuitbuiting worden mensen doelbewust door een vorm van dwang of door misbruik van omstandigheden of van diens kwetsbare positie gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten. Hierbij is er sprake van een ernstige inbreuk op de lichamelijke of geestelijke integriteit en/of persoonlijke vrijheid. Het gaat gepaard met ernstige situaties op de werkvloer, inperking van de vrije keuze, 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 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. In de gemeente vormt ook de agrarische sector een belangrijke branche omdat er veel arbeidsmigranten werken.

3. 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/mensenhandelaars. 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. Jeugdigen (ook wel jonge aanwas genoemd) vormen een interessante doelgroep voor het verrichten van deze diensten.

4. 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. CoMensha[2] registreert sinds 2014 het aantal (pogingen tot) gedwongen orgaanverwijdering die hebben plaatsgevonden binnen én buiten Nederland. 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.

Bijlage 2 Bestuurlijke maatregelen

In het Kompas aanpak mensenhandel (VNG, 2024) wordt beschreven dat een gedegen aanpak van mensenhandel vraagt om beleid met aandacht voor alle bestuurlijke instrumenten en barrières om mensenhandel tegen te gaan. Gemeenten beschikken over de volgende instrumenten:

1. Algemene Plaatselijke Verordening

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan de wettelijke regels, die alleen in de betreffende gemeente van kracht zijn. Met de APV kan een gemeente regels stellen over wat wel of niet toelaatbaar is in die gemeente. Uit de APV kan ook een vergunningsplicht ontstaan, als de vergunninghouder zich niet houdt aan bepaalde voorwaarden of de vergunning gebruikt voor criminele doeleinden, kan de vergunning worden ingetrokken. De Handreiking VNG APV & ondermijning geeft informatie en voorbeelden over het gebruik van de APV. De artikelen 3:1 t/m 3:22 gaan in op de seksbranche en aanverwante onderwerpen. Daarnaast zijn er voorbeelden van vergunningenbeleid of gebruik van het nachtregister om vormen van mensenhandel tegen te gaan.

2. Gemeentewet

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

De Wet Victoria

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

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft op grond van artikel 17 van de Woningwet de mogelijkheid om een gebouw, open erf of terrein te sluiten indien sprake is van bedreiging van de leefbaarheid of er gevaar voor de gezondheid of de veiligheid is. Het college kan de uitvoering ervan mandateren aan de burgemeester. Het bevel om de woning te sluiten is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat voor de bewoner of een andere belanghebbende.

De Wet Victor (volgt op Victoria)

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

3. Wet Bibob

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

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

- Ter bescherming van de gezondheid,
- Uit de Alcoholwet,
- Uit de Wet op de kansspelen;
- Die op grond van een gemeentelijke verordening verplicht zijn voor een inrichting of bedrijf,
- Voor een seksbedrijf (Bron: genootschap van Burgemeesters).

4. Bestemmingsplannen

Op grond van de Omgevingswet stelt de gemeenteraad een omgevingsplan vast, tenzij de gemeenteraad de vaststelling heeft gedelegeerd aan het college van Burgemeester en wethouders (B&W). Indien gedelegeerd stelt het college van B&W het omgevingsplan vast. De gemeenteraad stelt een omgevingsvisie voor haar hele grondgebied vast.

Het omgevingsplan van de gemeente bevat de regels voor de fysieke leefomgeving (bijv. het gebruik van een woning/bedrijfsgebouw) op gemeentelijk niveau. Elke gemeente stelt één omgevingsplan op waarin alle gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. In het omgevingsplan worden regels gesteld over activiteiten (waaronder het gebruik van woningen en bedrijfsgebouwen) die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze regels kunnen dus onder andere worden gesteld voor activiteiten (strijdig gebruik). Het omgevingsplan is enigszins vergelijkbaar met een bestemmingsplan, maar regelt meer onderwerpen. Ook gemeentelijke verordeningen (bijv. delen uit de APV) die toezien op de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het omgevingsplan.

Indien het feitelijk gebruik van een pand (woning/bedrijfsgebouw) strijdig is met het omgevingsplan (thans een tijdelijk bestemmingsplan), biedt de Omgevingswet de gemeente de mogelijkheid om over te gaan tot aanzegging van bestuursdwang of tot oplegging van een dwangsom op basis van artikel 125 van de Gemeentewet om het strijdig gebruik in overeenstemming met de aan de locatie gegeven bestemming te brengen.

De Omgevingswet (in combinatie met de Wet goed huurderschap (per 1 juli 2023 van kracht) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) heeft de gemeente de mogelijkheid verkregen een stringent ruimtelijk vestigingsbeleid te voeren. Bijvoorbeeld het 'weg bestemmen' van ongewenste economische activiteiten.

1. Inzet op het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl): afdelingen 5.1 en 6.1, artikelen 5.1 en 6.1 en verder;
2. Via het omgevingsplan van de gemeente kan de Omgevingswet uitkomst bieden:
 - artikel 22.16 (paragraaf 22.2.4 gebruik van bouwwerken) § 22.2.4 Gebruik van bouwwerken;
 - Artikel 22.16 Overbewoning woonruimte:
 1. Met het oog op het beschermen van de gezondheid van de bewoners: a. wordt een woning niet bewoond door meer dan een persoon per 12 m² gebruiksoppervlakte; en b. wordt een woonwagen niet bewoond door meer dan een persoon per 6 m² gebruiksoppervlakte.
 2. Het eerste lid is niet van toepassing op woonruimte waarin door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers opvang aan asielzoekers wordt geboden.
3. Daarnaast kan de Wet goed huurderschap (per 1 juli 2023) worden toe te passen.

Bijlage 3 (Inter)Nationale wetgeving

Mensenhandel is strafbaar in Nederland. De Nederlandse overheid heeft de plicht om mensenhandel te bestrijden. Die plicht komt voort uit verschillende internationale verdragen. Ook heeft Nederland regels opgesteld over de rechten van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (Nationaal rapporteur, 2024). Er bestaat verscheidene internationale en nationale wetgeving op basis waarvan gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel.

Internationaal

- Het Palermo Protocol, een VN-protocol inzake preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel uit 2000 (UN Optional Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons);
- De Europese richtlijn, een richtlijn uit 2011 van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (Richtlijn 2011/36/EU van de Europese Unie);
- Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005 (Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau);
- Het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- Het Istanbul Protocol, 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 (Istanbul Protocol).

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).

Nationaal

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.

Wetboek van Strafrecht:

In artikel 273f Wetboek van Strafrecht is mensenhandel strafbaar gesteld. In dat artikel is ook de Europese Richtlijn mensenhandel verwerkt. 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.

Beleidsregels OM:

Het Openbaar Ministerie heeft regels vastgesteld voor de aanpak van mensenhandel. De aanwijzing mensenhandel geeft regels voor hoe het OM het beste kan handelen in mensenhandelzaken. De uitgangspunten voor strafeisen in mensenhandelzaken staan in de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel.

Lokaal

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van burgers. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke taak in het reguleren van exploitatie van bedrijfsmatige prostitutie, door middel van het uitgeven van vergunningen voor seksbedrijven en het (laten) controleren daarvan. Andere kaders die bij mensenhandel een rol kunnen spelen zijn onder andere de Wet werk- en inkomen en de Huisvestingswet.

Bijlage 4 Landelijke en regionale partners

De volgende partners zijn op landelijk en regionaal niveau betrokken bij de aanpak van mensenhandel.

Landelijke partners

Bij het tegengaan van mensenhandel zijn veel landelijke partners betrokken. De meeste bekende partijen zijn onder andere: Comensha, Fair Work, CCV, VNG, politie en Openbaar Ministerie.

Regionale partners

Bij de regionale samenwerking zijn de volgende partners 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 een informatieknooppunt 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 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 de politie, het OM, gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en welzijnsorganisaties.
- **AVIM / politie.** De Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) heeft meerdere rollen in het aanpakken van mensenhandel. De basistaken van AVIM zijn:
 - handhaving en toezicht in het kader van de vreemdelingenwet;
 - identificatie van personen (waaronder vreemdelingen);
 - opsporing en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.
- **Veilig Thuis.** Veilig Thuis is het advies en meldpunt bij huiselijk geweld en kindermishandeling. 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:
 - advies geven aan meisjes, jongens, vrouwen, mannen, ouders, netwerk en professionals bij vragen en vermoedens van binnenlandse mensenhandel;
 - het melden van vermoedens van mensenhandel. Veilig Thuis maakt dan een inschatting van de situatie en kan indien nodig hulp (laten) opstarten;
 - zorgdragen voor de inzet van de best mogelijke zorg onder meer door 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;
 - zicht krijgen op aantallen, aard en ernst van situaties van binnenlandse mensenhandel door een betere registratie.
- **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).

Bijlage 5 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 aandachtsfunctionarissen Mensenhandel aan deze verantwoordelijkheid te voldoen. Dit houdt in dat een aandachtsfunctionaris 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 maandelijkse toelage ter hoogte van de Nederlandse bijstandsuitkering (uitgekeerd door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)). Voor de berekening van de toelagen wordt uitgegaan van de in de Participatiewet vermelde normbedragen. Met uitzondering van de categorie Minderjarige Vreemdelingen voorziet de RVB, naast een maandelijkse financiële toelage, in een verzekering tegen medische kosten.

Slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsvergunning die aangifte doen, kunnen op basis van de verblijfsregeling mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het opsporings- en vervolgingsonderzoek krijgen (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 verklaring¹.

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.

1) www.wegwijzermensenhandel.nl

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

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.

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 Beschermde Opvang beschikbaar. De Stichting Nidos beslist of een minderjarige vreemdeling in de Beschermde Opvang wordt opgevangen: dit gebeurt bij de geringste indicatie van mensenhandel. Slachtoffers in de Beschermde 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 mensenhandel. 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.

Woningen of huurpanden kunnen malafide ondernemers de mogelijkheid bieden om criminele activiteiten uit te voeren, zoals bijvoorbeeld drugsproductie, drugshandel of het starten van onvergunde prostitutie. 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.

Prostitutie

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.

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.

Onderwijs

Ook leerplichtambtenaren en het onderwijs moeten zich bewust zijn van mensenhandel en leren om signalen te herkennen. Uit een onderzoek van het CKM eind 2019 onder 400 Nederlandse docenten van 343 verschillende scholen, 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 aspect

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.

Huisvesting

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 huisvestingslocatie een exploitatievergunning aanvragen. Door handhaving wordt arbeidsuitbuiting eerder gesignaleerd of mogelijk zelfs voorkomen.

Dit vraagt om samenwerking tussen gemeenten, personen welke zich bezighouden met huisvesting, werkgevers in afstemming met omwonenden op meerdere terreinen.

- Voldoende ruimte voor de huisvesting van arbeidsmigranten
- Handhaven op woon- of verblijfssituaties die niet aan de voorschriften voldoen Inschrijven van arbeidsmigranten in de BRP
- Organiseren van heldere en (pro)actieve communicatie

- Stimuleren van taal en participatie

Inkoop

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

Bijlage 6 Meldroute

