

Regionaal beleidsplan voor de aanpak van mensenhandel

Gemeente Aalten
Gemeente Berkelland
Gemeente Bronckhorst
Gemeente Doetinchem
Gemeente Montferland
Gemeente Oost Gelre
Gemeente Oude IJsselstreek
Gemeente Winterwijk

Voorwoord

Voor u ligt het regionale beleidsstuk mensenhandel van de Achterhoekse gemeenten. De aanpak van mensenhandel is één van de prioriteiten van de aanpak van ondermijning in de Achterhoek. Met dit beleidsstuk voldoet de gemeente Oude IJsselstreek in afstemming met de overige Achterhoekse gemeenten aan de afspraak uit het Bestuursakkoord dat iedere gemeente beschikt over beleid inzake mensenhandel.

Het landelijke beleidsstuk mensenhandel van de VNG is als uitgangspunt genomen. Met dit beleid zijn de gemeenten een stap dichterbij het doel om weerbaarder te zijn tegen mensenhandel. Het is helaas nog steeds de realiteit dat mensenhandel in iedere gemeente voor kan komen. Zo lang er geen of onvoldoende kennis over dit onderwerp is binnen de gemeente en men niet weet hoe mensenhandel zich uit, bestaat de kans dat dit onzichtbare 'haal-delict' vaste voet aan de grond kan krijgen en meer slachtoffers worden gemaakt in onze gemeente. Het begint met het besef dat mensenhandel in iedere gemeente voor kan komen.

Baliemedewerkers en toezichthouders, medewerkers in het sociaal domein en ook vergunningverleners en het bestuur, moeten alert zijn en alert blijven op deze vorm van criminaliteit waarbij mensenrechten in het geding zijn. Gemeenten zijn de oren en ogen als het aankomt op het signaleren van mensenhandel. Met dezelfde beleidsuitgangspunten voor iedere gemeente zorgen we voor een weerbaardere Achterhoek. Hiermee laten wij zien dat we mensenhandel willen stoppen, maar nog liever willen voorkomen, dat wij daders zullen aanpakken en slachtoffers de zorg zullen bieden die zij nodig hebben en dat wij de aanpak van mensenhandel hebben geïntegreerd in gemeentelijke processen. Met het hebben van goed beleid dat wordt doorontwikkeld en gehandhaafd, zetten wij een goede stap in de richting: een mensenhandel-vrije regio.

1. Aanleiding

Mensenhandel – in al zijn verschijningsvormen – is een ernstige schending van de mensenrechten. Niet voor niets zijn veel organisaties wereldwijd en in Nederland betrokken bij de bestrijding van deze lucratieve en snelgroeiende vorm van criminaliteit. De gevolgen van de verschillende vormen van uitbuiting zijn groot. Voor de slachtoffers en de samenleving.

Mensenhandel is het verhaal van vraag en aanbod, van macht en kwetsbaarheid en van arm en rijk. Menschenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van mensen en is daarmee een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijnende criminaliteit. Elke dag worden mannen en vrouwen, jongens en meisjes slachtoffer van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Menschenhandel vindt onder meer plaats in woonhuizen, hotels en parken, en op bedrijventerreinen, restaurants, nagelsalons, stations, boerenerven en schepen. Wij kunnen en willen niet accepteren dat dit soort praktijken binnen en buiten Nederland plaatsvinden. Het voorliggende beleidsplan is opgesteld aan de hand van het Kompas dat ontwikkeld is door de VNG.

Het Kader

Naast het maken van het hiervoor genoemde Kompas heeft de VNG ook Het Kader opgesteld. Het Kader kan in samenhang worden gelezen met dit beleidsdocument en kan door gemeenten worden gebruikt als model plan van aanpak bij dit beleid. Het Kader beschrijft kort waar een gemeente aan moet voldoen, maar ook hoe een gemeente dat kan bereiken. De VNG beschrijft per onderdeel wat het basisniveau is (plateau 1) en hoe een gemeente zich op dat onderdeel nog verder kan door ontwikkelen (plateau 2).

1.1. Wat is mensenhandel?

Mensenhandel houdt in dat mensen worden uitgebuit of onder mensonterende omstandigheden te werk worden gesteld. Anderen profiteren daarvan. Het is een ernstige schending van de mensenrechten en een zware vorm van criminaliteit.

De vormen van mensenhandel en enkele voorbeelden komen later in dit document aan bod.

Wettelijk kader

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'

Mensenhandel is een ernstig misdrijf. Internationale verdragen en Europese richtlijnen verplichten lidstaten tot het voeren van effectief beleid om mensenhandel tegen te gaan. Dit beleid richt zich op het voorkomen van mensenhandel, het vervolgen en berechten van daders en op het beschermen en ondersteunen van slachtoffers. De verschillende verschijningsvormen van het delict zijn strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

Veelzeggend genoeg het langste artikel uit het Wetboek van Strafrecht. Het geeft de veelzijdigheid en complexiteit van het misdrijf aan. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel.

In 2013 zijn de maximale straffen voor mensenhandel verhoogd van 8 jaar naar 12 jaar cel. Als door mensenhandel iemand overlijdt, kan zelfs een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke van ten hoogste 30 jaar worden opgelegd. Dat is vergelijkbaar met de strafmaat voor moord.

Slachtoffers van mensenhandel hebben vaak te maken met dwang, geweld en/of misleiding. Vaak zijn ze te bang of niet in staat om zelf aangifte te doen.

1.2. Vormen van mensenhandel

Mensenhandel komt voor als:

- seksuele uitbuiting
- arbeidsuitbuiting
- criminele uitbuiting
- gedwongen orgaanverwijdering

Seksuele uitbuiting

Wanneer iemand wordt gedwongen om seksuele diensten te verlenen. Het gaat om gedwongen seksuele handelingen tegen betaling in de vorm van geld of van andere vergoedingen zoals kleding of eten, of de belofte daarvan. Er wordt daarbij misbruik gemaakt van iemands kwetsbaarheid, ondergeschikte positie of vertrouwen, voor seksuele doeleinden, waaronder commerciële. Mannen en vrouwen, volwassenen en kinderen, iedereen kan slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting, ongeacht zijn of haar juridische status.

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

Een bijzondere vorm van seksuele uitbuiting is uitbuiting door loverboys. Dat zijn (jonge) mannen die ervoor zorgen dat een meisje of vrouw verliefd op en/of afhankelijk van hen wordt. Daarna wordt zij door misleiding of onder dwang in de prostitutie te werk gesteld. Sommige vrouwen gaan vrijwillig aan het werk, in de veronderstelling dat ze met hun inkomsten sparen voor een gezamenlijke toekomst met de loverboy of om hem uit nijpende schulden te helpen. Als ze dan willen stoppen staat de loverboy dat niet toe en blijkt het geld meestal verdwenen. Indien een reële keuze ontbreekt, is er sprake van seksuele uitbuiting.

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

Arbeidsuitbuiting

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

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

Criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting worden mensen gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten die strafbaar zijn gesteld. Denk aan het onder dwang moeten zakkenrollen, plegen van diefstal, drugssmokkel en het knippen van hennep. Ook gedwongen bedelarij valt onder deze vorm van mensenhandel. De buit gaat vaak naar de uitbuiters/mensenhandelaars.

Daarnaast zie je dat criminele uitbuiting van kinderen vaak over gaat op een volgende generatie via intergenerationele overdracht.

Gedwongen orgaanverwijdering

Hieronder valt 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 registreert sinds 2014 het aantal (pogingen tot) gedwongen orgaanverwijdering die hebben plaatsgevonden binnen én buiten Nederland bij (mogelijke) slachtoffers met verschillende nationaliteiten. Slachtoffers met een niet-Nederlandse nationaliteit worden bij CoMensha geregistreerd wanneer zij Nederland kenbaar hebben gemaakt (een poging tot) gedwongen orgaan verwijdering te hebben meegemaakt. Tot op heden heeft CoMensha ongeveer 15 registraties van deze vorm van uitbuiting.

Non-Punishment beginsel

Bij mensenhandel is het non-punishment beginsel van belang. Volgens dit principe, voorzien staten 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 slachtoffer positie. De begrippen dader en slachtoffer kunnen dicht bij elkaar liggen. Slachtoffers worden soms zelf dader omdat ze gedwongen worden nieuwe slachtoffers te werven.

1.3. Slachtoffer perspectief

Slachtoffer worden van mensenhandel is een zeer ingrijpende ervaring met vaak traumatische gevolgen. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers, of geweld of dreiging gebruikt. Vaak zijn ze te bang of niet in staat om zelf aangifte te doen. Lang niet alle gevallen van mensenhandel worden herkend of opgespoord en slachtoffers doen niet altijd aangifte. Een slachtoffer van mensenhandel kan op korte en lange termijn ontwrichtende effecten ondervinden. Het kan leiden tot grote psychologische, sociale en fysieke problemen. Bovendien lopen slachtoffers risico op herhaald slachtofferschap.

In totaal hebben de in 2015-2019 bij CoMensha gemelde slachtoffers meer dan 115 verschillende nationaliteiten. De top 5 landen zijn: Nederland, Nigeria, Polen, Roemenië en Oeganda.

Gemiddeld is 32% van de gemelde slachtoffers man, het valt op dat er in verhouding steeds vaker mannelijke slachtoffers in beeld komen. Slachtoffers van mensenhandel zijn veelal jong. Gemiddeld is 40% van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar. Een kwart is tussen de 23 en 29 jaar oud, en een kwart 30 jaar of ouder.

De behoeften van slachtoffers mensenhandel wanneer zij uit de situatie van uitbuiting zijn geraakt, hangen in belangrijke mate af van de uitbuitingssituatie waarin zij hebben gezeten en de daarbij ondergane vormen van dwang. Ook is het belangrijk om goed te kijken naar de achtergrond van het slachtoffer, demografisch en cultureel, inclusief de gezinssituatie. Een van de belangrijkste behoeften voor slachtoffers mensenhandel is de behoefte aan veiligheid. Zelfs als de dreiging van de uitbuiting of diens netwerk niet meer overheersend aanwezig is, blijft deze de eerste periode na de uitbuiting een grote invloed op slachtoffers uitoefenen. Vaak wordt in de behoefte aan veiligheid voorzien middels het aanbieden van veilige opvang. Belangrijk is dat er vanaf het eerste contactmoment aandacht is voor lichamelijke en psychische klachten. De behoefte aan medische zorg, uit angst voor SOA's, verwondingen en verslaving. Psychische hulp bij de verwerking van opgelopen trauma's en het voortdurend leven in angst. Maar ook economische ondersteuning door bijvoorbeeld schulden door de reis, ontbreken van inkomsten of opgelegde boetes. Juridische ondersteuning bij een eventuele strafrechtelijke procedure, bij het verkrijgen van identiteitsdocumenten en bij het verkrijgen van een status. 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. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

Ook is het gevaar dat slachtoffers niet herkend worden als slachtoffer en daarom berecht worden als dader. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij vormen van criminele uitbuiting. De werkelijke daders blijven zo buiten beeld en kunnen hun criminele praktijken voortzetten en nog meer slachtoffers maken. Ook de gevolgen voor de familieleden van slachtoffers zijn vaak groot. Ouders krijgen soms zelf te maken met ernstige gezondheidsproblemen door stress en schuldgevoelens. Sommige vrouwen hebben kinderen gekregen van de mensenhandelaar of een klant, soms/vaak ook tijdens de uitbuitingssituatie. In veel gevallen gaat de uitbuiting na de bevalling weer door. Er zijn vanuit de hulpverlening vaak veel zorgen over de opvoeding van de kinderen, zo blijkt uit onderzoek van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna CKM). De getraumatiseerde ouder die met hevige stress kampt, kan soms niet goed voor haar zoon of dochter zorgen. Het risico van intergenerationele overdracht is hierbij groot.

Gevolgen voor de economie

De economie ondervindt schade van mensenhandel. Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 wordt geschat dat de overheid enkele honderden miljoenen euro's schade oploopt door gemiste (belasting)inkomsten en de uitgave van onterechte subsidies en uitkeringen. Dat geldt voor uitbuiting in de seksindustrie, waar materiële en immateriële schade ontstaat bij slachtoffers, er zwart geld wordt gegenereerd door uitbuiters, en er een oneerlijke concurrentie heerst ten opzichte van de legale sekswerkers. En dat geldt voor uitbuiting in de overige sectoren:

De inzet en uitbuiting van goedkope arbeidskrachten zorgt bijvoorbeeld voor een verstoring van de arbeidsmarkt en voor oneerlijke concurrentie. Daarnaast leidt arbeidsuitbuiting tot verdringing op de arbeidsmarkt, waardoor meer mensen een uitkering moeten vragen. Uitbuiting komt in alle sectoren voor. Bekende sectoren zijn de land- en tuinbouw, bouw, schoonmaak, uitzendbranche, voedselverwerking en horeca.

Het is zowel vanuit het perspectief van eerlijk opererende bedrijven als vanuit het perspectief van slachtoffers mensenhandel belangrijk dat misstanden zoveel als mogelijk worden voorkomen en aangepakt.

Gevolgen voor leefomgeving en milieu

Mensenhandel kan gevolgen hebben voor leefomgeving en milieu. Een hennepkwekerij of drugslaboratorium, waar uitbuiting plaats kan vinden, zorgt mogelijk voor gevaarlijke situaties voor de wijk. Seksuele uitbuiting in privéhuizen kan eveneens tot overlast in de buurt leiden. Slachtoffers van criminele uitbuiting verblijven soms met veel personen in een huis. Bij arbeidsuitbuiting worden eveneens groepen mensen, vaak van buitenlandse afkomst, soms in een te kleine onhygiënische ruimte gehuisvest, wat tot overlast en (brand)gevaarlijke situaties voor de directe omgeving kan leiden. Slachtoffers worden soms gehuisvest in slooppanden, op camping of recreatieparken. Het is daarom belangrijk dat burgers weten waar ze onveilige of 'niet-pluis' situaties kunnen melden. Ook toezichthouders van de gemeente moeten signalen van de verschillende vormen van mensenhandel kennen.

Slachtoffers moeten soms gevaarlijk werk doen, zonder beschermende kleding of veiligheidsinstructies. Een voorbeeld hiervan is een slachtoffer dat chemicaliëntankers op een binnenvaartschip moest schoonmaken. Dit moet hij doen zonder degelijke beschermende kleden en maatregelen. Daarnaast wordt er vaak gewerkt zonder vereiste diploma's en certificaten. Een concreet voorbeeld van de Inspectie SZW zijn de vervalste gezondheidsverklaringen in de vleesverwerkingsindustrie. Dit kan een gevaar opleveren voor de voedselveiligheid.

Gevolgen voor de rechtstaat

Mensenhandel is een vorm van ondermijnende criminaliteit en ontwricht de rechtstaat. Onderminning staat volgens de politie voor: 'de vermenging van onderwereld en bovenwereld, de sluipende bedreiging

van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminelen in buurten en woonwijken of het ontstaan van 'vrijplaatsen'.

Mensenhandel is soms het werk van (internationaal) opererende criminele organisaties die zich ook met andere vormen van criminaliteit, zoals drugshandel en cybercrime, bezighouden. Mensenhandel tast ook legitimiteit van de overheid aan. Het vertrouwen van burgers in de overheid neemt af wanneer zij dit soort frauduleuze praktijken kennen.

2. Zicht op aard en omvang van mensenhandel

2.1. Over wie hebben we het?

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

Mensenhandel speelt zich af in een grijs en verborgen gebied en schuurt soms aan tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en illegale prostitutie, soms gaat het over "foute" vriendjes. Het kan ook samengaan met georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Soms blijken daders slachtoffers te zijn. Slachtoffers zien zichzelf bovendien vaak niet als slachtoffer of ontkennen – door angst of schaamte – dat er sprake is van uitbuiting. De angst van slachtoffers, de lage aangiftebereidheid, de beperkte pakkans van de daders, het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals in allerlei domeinen zorgen er allemaal voor dat er nauwelijks zicht is op de werkelijke omvang van deze ernstige vorm van criminaliteit. Verschillende internationale en nationale organisaties hebben wel schattingen gemaakt. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen schat – op basis van internationaal en nationaal onderzoek – op 5.000 tot 7.500 slachtoffers per jaar.

2.2 Kennis

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

2.3. Bewustwording

De eerste stap in de aanpak van mensenhandel is bewustwording en het vergroten van kennis bij professionals. Om ervoor te zorgen dat professionals zich beter kunnen verplaatsen in bepaalde doelgroepen en zo de dienstverlening te verbeteren, wordt in het sociaal domein steeds vaker gewerkt met "klantreizen" en "persona's". Gemeenten proberen met deze hulpmiddelen steeds meer 'te kijken als een klant of als doelgroep' om de dienstverlening aan burgers te vereenvoudigen en te verbeteren. De persona-methode - afkomstig uit de marketing – is een beschrijving van een 'archetype met eigen achtergrond, dromen en interesses. Hoe meer details, hoe meer de persoon 'tot leven komt.' Deze methode wordt toegepast in de te ontwikkelen awareness trainingen.

In deze trainingen wordt aandacht gegeven aan de beantwoording van de volgende cruciale vragen:

1. Wie zijn mogelijke slachtoffers van mensenhandel in onze gemeente/regio?
2. Wanneer kunnen zij in aanraking komen met gemeenten of andere professionals?
3. Wat vraagt dit van betrokken professionals/organisaties?
4. Hoe kan de expertise van betrokken ambtenaren of ketenpartners verbeterd worden.

2.4. Signalering

Het kunnen signaleren van mensenhandel is lastig, vooral als hier geen training aan vooraf is gegaan. Het herkennen van het zogenaamde niet-pluis-gevoel is de eerste stap die kan leiden naar een onderzoek mensenhandel (of ander ongewenst fenomeen). Bijlage 4 voorziet in een overzicht van het huidige trainings- en opleidingsaanbod voor de gemeenten, waar het trainen op signalen mensenhandel ook onder valt.

Het komt voor dat ambtenaren het vervelend vinden om een zware stempel, zoals mensenhandel, op een 'vaag' signaal te drukken. Dit is begrijpelijk. Vandaar dat het van groot belang is dat er binnen de gemeenten een heldere meldroute is waar signalen (veilig) kunnen worden gemeld (zie ook hoofdstuk

6). In het geval van mensenhandel is dit idealiter bij de aandachtsfunctionaris mensenhandel. Deze vormt de schakel tussen de betreffende ambtenaar en de professionals die een signaal kunnen duiden als mensenhandel (en daarna oppakken) of kunnen concluderen dat het niet om mensenhandel gaat (maar mogelijk om een ander onwenselijk fenomeen).

Na het signaleren van een mogelijk signaal mensenhandel kan het stroomschema voor signalen mensenhandel worden gevolgd (bijlage 1), zodat experts mensenhandel op regionaal niveau de gemeenten kunnen helpen en adviseren bij het (mogelijke) signaal mensenhandel.

3. De gemeentelijke rol

De bestrijding van mensenhandel vergt de inzet van een groot aantal actoren uit verschillende domeinen. Gemeenten zijn belangrijke spelers in de lokale en regionale aanpak van mensenhandel.

3.1. Onze lokale ambitie

Alle gemeenten dienen te voldoen aan de afspraken van het Interbestuurlijk Programma. Dit betekent dat elke gemeente beleid moet hebben op Mensenhandel.

Dit betekent dat iedere gemeente moet voldoen aan:

1. het werken aan een actieve signalering van mensenhandel,
2. het hebben van een aandachtsfunctionaris mensenhandel en
3. (het hebben van beleid ten aanzien van de aanpak van mensenhandel). Verder moet er een landelijk dekkende zorgcoördinatie zijn voor zorg en opvang van slachtoffers.

In veel gemeenten is het daarnaast wenselijk dat:

4. het prostitutiebeleid wordt geactualiseerd aangezien er een duidelijk verband is tussen prostitutie en seksuele uitbuiting, wat een van de onderdelen van mensenhandel is. Met daarbij de opmerking dat mensenhandel en prostitutie afzonderlijke beleidsterreinen zijn waar samenwerking van groot belang is.

Van baliemedewerker tot burgemeester (vrijwel alle afdelingen kunnen met de materie in aanraking komen)

Mensenhandel is geen grootstedelijk probleem, maar komt overal in Nederland voor. Dat betekent dat in elke gemeente – zowel op bestuurlijk als ambtelijke niveau – er genoeg draagvlak en capaciteit moet zijn voor de integrale aanpak mensenhandel. Deze aanpak bestaat uit maatregelen die zich richten op het voorkomen van mensenhandel, het signaleren en stoppen van mensenhandel, het bieden van passende hulp aan slachtoffers en het bestraffen van daders. Om van de aanpak te kunnen leren, is het ook van belang dat de maatregelen gemonitord en geëvalueerd worden.

De ambitie is om met permanente inzet en met samenwerking met tal van partijen mensenhandel te voorkomen. Deze ambitie kan worden opgedeeld in de volgende, ondersteunende, ambities:

1. We willen zo veel mogelijk voorkomen dat mensen (herhaald) slachtoffer en dader worden van mensenhandel.
2. We willen dat (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat gesignaleerd worden, uit de situatie gehaald worden en de benodigde zorg en ondersteuning ontvangen.
3. We willen daders op allerlei manieren frustreren en aanpakken, zowel fiscaal, strafrechtelijk en bestuursrechtelijk, als via het opwerpen van barrières. Tegelijkertijd zetten we in op het voorkomen van herhaald daderschap.

Om deze doelstellingen te bereiken moet ook de gemeentelijke aanpak van mensenhandel versterkt worden. Gemeenten hebben een belangrijke rol. Ze zijn medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke aanpak en het organiseren van hulp en opvang voor slachtoffers. Gezien de grote rol van gemeenten zijn ze belangrijk aanjagers van de lokale of regionale aanpak.

De gemeente heeft verschillende taken in de aanpak mensenhandel. De vier taken:

1. De gemeente als signaleerder - De oren en ogen in de samenleving

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds is aangegeven, begint signaleren met kennis over mensenhandel, zowel bij burgers als professionals. Een betere kennis kan helpen om meldings- en aangiftebereidheid te vergroten. Bestuurders, ambtenaren, professionals en burgers kunnen actief worden voorgelicht over de verschillende vormen van mensenhandel om zo de 'awareness' te vergroten. Denk aan klantmanagers, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), servicebaliemedewerkers, toezichthouders, leerplichtambtenaren en Sociaal Wijkteamleden, maar ook aan professionals bij Veilig Thuis, Bureau Jeugdzorg, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), huisartsen en hulpverleners bij andere jeugd- en

zorginstellingen. Ook specialistische organisaties die sekswerkers of andere voor uitbuiting kwetsbare groepen zoals statushouders en arbeidsmigranten ondersteunen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld migrantenorganisaties en religieuze instellingen. Belangrijk is dat deze professionals zich bewust zijn van de problematiek en getraind worden in het signaleren van mensenhandel. Sommige gemeenten zorgen ook voor actieve voorlichting richting exploitanten van vergunde seksinrichtingen. Cruciaal is verder dat al deze professionals, het bedrijfsleven en burgers weten waar ze met eventuele signalen terecht kunnen.

Op de website van de Mensenhandel Academy van CoMensha en de website van het CCV zijn ook online trainingen te vinden. CoMensha en FairWork bieden ook fysieke trainingen aan voor gemeenten. Zie ook bijlage 4.

2. De gemeente als beleidsmaker - De strijd tegen mensenhandel begint met een plan

Elke gemeente in Nederland moet in 2022 beschikken over een duidelijke aanpak mensenhandel. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen een algemeen en specifiek lokaal beleid. Algemeen beleid mensenhandel wordt bijvoorbeeld opgenomen in het Integrale Veiligheidsplan van de gemeente en/of regio. Specifiek lokaal beleid richt zich op het voorkomen/tegengaan van mensenhandel in bijzonder en dat ingaat op de lokale situatie. Belangrijk is dat gemeenten in de aanpak van mensenhandel op zoek gaan naar bestaande regionale samenwerking op het snijvlak van zorg – en veiligheid waarbij ze kunnen aansluiten.

De aanpak mensenhandel begint met een plan. Lokaal of regionaal. Bij voorkeur specifiek beleid, waarin alle gemeentelijke taken – preventie, signalering, handhaving en zorg - opgenomen worden. Dit draagt bij aan een sluitende aanpak en door een stevige samenwerking in de regio en met alle betrokken ketenpartners kunnen waterbedeffecten worden voorkomen.

3. Gemeente als regisseur van de integrale aanpak. De spin in het web

Gemeenten zijn de spil in de integrale aanpak van mensenhandel. Zij staan in contact met ketenpartners en zorgen voor de onderlinge verbinding tussen deze partners. Gemeenten beschikken over veel data en kunnen bestuurlijke middelen inzetten om op lokaal en regionaal niveau mensenhandel te voorkomen of te frustreren. Gezien de gemeentelijke rol als signaleerder én de verantwoordelijkheid voor zorg/opvang van slachtoffers, hebben gemeenten een breed beeld van aard en omvang van de problematiek.

De complexiteit van mensenhandel vraagt om zowel een bestuurlijke als strafrechtelijke aanpak en intensieve samenwerking tussen de verschillende domeinen. Gemeenten zijn met al hun taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om de regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen. De aandachtsfunctionaris mensenhandel, zorgcoördinator en ketenregisseur zijn belangrijke schakels in de integrale aanpak.

4. De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Een veilige plek voor slachtoffers

De gemeenten zijn vanuit de WMO én vanuit de Jeugdwet organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de zorg en opvang (en andere voorzieningen) voor alle slachtoffers van mensenhandel zolang zij rechtmatig in Nederland verblijven. De (centrum)gemeenten hebben afspraken met instellingen voor Vrouwenopvang en Maatschappelijke Opvang voor opvang van deze slachtoffers. Slachtoffers van mensenhandel worden op uiteenlopende manieren opgevangen:

- Voor derdelanders kan gebruik worden gemaakt van de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) voor maximaal drie maanden (duur van de bedenktijd).
- Voor Nederlanders, EU-burgers en derdelanders met recht op voorzieningen is de Vrouwenopvang en/of de Maatschappelijke Opvang verantwoordelijk voor de opvang.
- Voor intensieve gespecialiseerde opvang bestaan een aantal gekwalificeerde gespecialiseerde instellingen.
- Minderjarigen komen onder voogdij van Jeugdzorg of Nidos (vreemdelingen).

Aandachtsfunctionaris mensenhandel

Volgens het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel is het van belang dat binnen een gemeente ten minste één medewerker bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en de juiste manier om signalen door te geven aan de relevante partners. Deze 'aandachtsfunctionaris' dient bekend te zijn bij andere gemeentelijke medewerkers.

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

Binnen de Achterhoekse gemeenten wordt de taak van aandachtsfunctionaris belegd bij een medewerker uit het veiligheidsdomein en een medewerker uit het sociaal domein. Dit zorgt voor een verbinding tussen beide domeinen en zorgt bovendien voor continuïteit van de functie.

Zorgcoördinatie mensenhandel

Slachtoffers in Nederland krijgen te maken met allerlei complexe procedures. Het doel van de zorgcoördinatie is belangenbehartiging en het organiseren van een samenhangend hulp en ondersteuningsaanbod aan (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel die in de eigen regio verblijven en toeleiding naar de juiste organisatie.

De zorgcoördinator zorgt ervoor dat de juiste procedures worden opgestart en blijft de kwaliteit en voortgang van de hulp en opvang monitoren. De zorgcoördinator bouwt aan een netwerk en voorziet het netwerk van kennis en expertise.

Taken zijn:

- Optimaliseren van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio;
- De coördinatie van de hulpverlening per (vermoedelijk) slachtoffer;
- Verstrekken van informatie en advies aan professionals en cliënten;
- Rapportage en terugkoppeling aan Comensha.

In Noord- Oost Gelderland is er regiodekkende zorgcoördinatie, wat betekent dat er voor iedere gemeente in de regio een zorgcoördinator mensenhandel actief is. De zorgcoördinatoren mensenhandel in Noord-Oost Gelderland werken samen in de aanpak van mensenhandel.

4. Meldroute signalen binnen gemeente

4.1. Casuïstiek en privacy

Indien een signaal dusdanig is dat dit aanleiding is om een casus te starten, dan wel bij het RIEC, dan wel binnen de zorgpartners; hebben wij te maken met het delen van privacygevoelige informatie. Binnen het samenwerkingsverband van het RIEC is hiertoe eerder een convenant afgesloten en zijn afspraken gemaakt in de vorm van een privacyprotocol.

5. Borgen en evalueren

5.1. Aandacht voor de aanpak van mensenhandel borgen

Bevlogen professionals zijn uiteraard belangrijk om de complexe strijd tegen mensenhandel te voeren, maar juist die persoonlijke betrokkenheid maakt de borging van de aanpak mensenhandel ook fragiel. Het gevaar bestaat dat bij vertrek van de burgemeester of aandachtsfunctionaris het onderwerp van de kaart verdwijnt. Het persoonsverloop bij gemeenten is vaak groot.

Daarom is het zo belangrijk dat de aanpak mensenhandel wordt verankerd in het bestaande beleid.

5.2. Evaluatie van beleid

Periodiek zal er een evaluatie van zowel het beleid als de uitvoering worden uitgevoerd.

Daarbij wordt ook aanpak van de casuïstiek geëvalueerd. Bij de evaluatie wordt zowel het zorg- als veiligheidsdomein betrokken. In het evaluatieonderzoek staat de vraag centraal of het beleid doeltreffend is en/of het beleid doelmatig is uitgevoerd.

We kijken daarbij naar drie onderdelen te weten doelmatigheid, doelbereiking en effectiviteit.

1. Doelmatigheid (efficiency) van de uitvoering van het beleid? Is de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Zijn de uitvoeringsprocessen doelmatig georganiseerd?

2. Doelbereiking; Is het doel bereikt? In welke mate zijn de doelstellingen van het beleid bereikt?

3. Effectiviteit van Beleid; in welke mate is het realiseren van de doelstellingen toe te schrijven aan het gevoerde beleid en de daarbij ingezette (beleids-)instrumenten

Binnen de gemeenten in de Achterhoek wordt met de aandachtsfunctionarissen gewerkt aan een gezamenlijke intervisie. Met deze intervisie wil men de deskundigheid van de medewerkers vergroten en de kwaliteit van het werk verbeteren en om beter om te gaan met werkgerelateerde situaties. Daarnaast houden de aandachtsfunctionarissen elkaar actief op de hoogte van wat voor een soort signalen er zijn en casuïstiek er speelt. Zo kunnen de andere gemeenten anticiperen op trends en ontwikkelingen.

6. Bijlagen

Bijlage 1: Taken gemeentelijke aandachtsfunctionaris mensenhandel

Bijlage 2: Verbinding met bestaand beleid

