Gemeente Almelo

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Bijlage	Doorkiesnummer	Behandeld door	Datum
Aanpak Mensenhandel Twente		K Rondhuis	11 april 2023

Onderwerp
Aanpak Mensenhandel Twente

Geachte leden van de raad,

In onze vergadering van 11 april 2023 hebben wij ingestemd met de Aanpak Mensenhandel Twente. In deze raadsbrief informeren wij jullie hierover.

Mensenhandel is een groot, veelal onzichtbaar, maatschappelijk probleem. Het gaat bij mensenhandel om de (beoogde) uitbuiting van mensen in vaak kwetsbare posities en jongeren. Slachtoffers worden gedwongen dingen te doen, waar de mensenhandelaar aan verdient. Mensenhandel komt overal voor, ook in de steden en dorpen in Twente.

Er ligt een landelijke opgave voor gemeenten om beleid en borging op de aanpak Mensenhandel te hebben, zoals is vastgesteld in het interbestuurlijke programma en het landelijke actieprogramma ‘Samen tegen Mensenhandel’. Twente kiest voor een gezamenlijke aanpak. Mensenhandel overstijgt immers de gemeentegrenzen en door regionaal en integraal samen te werken met de partners binnen de domeinen Zorg, Veiligheid en Straf, bereiken we meer dan alleen.

De aanpak van mensenhandel is erop gericht slachtofferschap te voorkomen en slachtoffers de hulp en ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Tegelijkertijd proberen we Twente zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor mensenhandelaren door daders te frustreren. Daarom zetten we in op preventie, signalering en bewustwording, door deskundigheidsbevordering en publiekscampagnes. En vinden we het belangrijk om de aard en omvang van mensenhandel goed in beeld te brengen.

Almelo startte in 2021 het project ‘Aanpak Mensenhandel en Sexting’. De gemeente stelde eind 2021 drie aandachtsfunctionarissen aan en er is een interne meldroute ontwikkeld in samenspraak met het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Zij werken samen met partners aan het tegengaan van mensenhandel en uitbuiting door bewustwording, signalering en herkenning. In het verlengde daarvan heeft het college extra aandacht voor het risico en gevaar van sexting. Hierover is de gemeenteraad in februari 2022 per brief geïnformeerd.

Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente (KMT) heeft sinds 1 mei 2021 een centrale rol in de aanpak van mensenhandel in Twente.

<u>Beleidskader en uitvoeringsprogramma</u>
De afgelopen twee jaar is er intensief gewerkt aan het ontwikkelen van de Aanpak Mensenhandel Twente. Een omvangrijk proces waarbij ervaringsdeskundigen, samenwerkingspartners Zorg & Veiligheid en diverse bestuurlijke gremia en gemeenten actief zijn betrokken.

Vanuit de centrumgemeentemiddelen stelt Enschede voor de komende vier jaar een budget voor een uitvoeringsprogramma beschikbaar vanuit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang (DU VO) die de gemeente Enschede ontvangt van het Rijk om zo uitvoering te kunnen geven aan de gestelde ambities. Een belangrijk onderdeel hiervan is het stimuleren van de lokale aanpak van gemeenten.

Als gemeente hebben we de verantwoordelijkheid mensenhandel en uitbuiting tegen te gaan en slachtoffers hulp te bieden. Wij zijn daarom content met het gedegen integrale proces en het uiteindelijke resultaat. Met de aanpak die er nu liggen kunnen we de komende jaren met onze samenwerkingspartners goed invulling geven aan de aanpak Mensenhandel in onze regio. Daarnaast kunnen we de aanpak goed gebruiken om de vertaalslag te maken naar het (nog verder) versterken van onze lokale aanpak.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

F.W. van Ardenne A.J. Gerritsen



STOP UITBUITING!

Aanpak Mensenhandel Twente

VOORWOORD

Mensenhandel is een groot, veelal onzichtbaar, maatschappelijk probleem. Mensenhandel komt overal voor, ook in de dorpen en steden in Twente. We komen de verhalen over mensenhandel steeds vaker tegen in het nieuws.

Slachtoffers ondervinden vaak langdurig de ontwrichtende gevolgen van mensenhandel. Ook is in de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden hoe slachtofferschap en daderschap van mensenhandel in elkaar kunnen overlopen. Bij mensenhandel hebben we het vaak over een opeenstapeling van problemen. Bovendien blijken mensenhandel en andere vormen van ondermijnende criminaliteit[1] vaak onderling verweven met elkaar.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid en de belangrijke taak om de aanpak van mensenhandel te organiseren. Omdat gemeenten het dichtst bij hun inwoners staan, is het logisch en handig dat zij een belangrijke rol hebben in de aanpak van mensenhandel. En omdat mensenhandel niet binnen de eigen gemeentegrenzen blijft, hebben we in Twente de handen ineengeslagen en pakken we mensenhandel gezamenlijk als 14 Twentse gemeenten aan. Maar dat kunnen wij niet alleen. Hierbij hebben wij alle partners, die een rol spelen bij de Aanpak Mensenhandel, heel hard nodig.

[1] Ondermijnende criminaliteit bestaat uit alle vormen van misdaad die een bedreiging vormen voor de integriteit van onze samenleving. Hierbij is meestal sprake van verwevenheid van onderwereld en bovenwereld. Legale structuren worden gebruikt voor illegale activiteiten. Voorbeelden van ondermijnende criminaliteit; witwassen crimineel geld, frauderen met vastgoed, georganiseerde hennepteelt en mensenhandel.

De voorliggende Aanpak Mensenhandel Twente is voorbereid door een regionale werkgroep. In deze werkgroep zitten beleidsadviseurs van diverse Twentse gemeenten, zowel vanuit Veiligheid als vanuit het Sociaal Domein. Daarnaast de volgende partners: politie/AVIM[2] , RIEC[3], Nederlandse Arbeidsinspectie, CoMensha[4], Openbaar Ministerie en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.

Met deze gezamenlijke aanpak willen we een effectieve, heldere en integrale aanpak van mensenhandel organiseren in Twente, waarbij (herhaald) slachtofferschap wordt voorkomen door (onder andere) in te zetten op preventie, deskundigheidsbevordering van gemeenten en partners en het frustreren en aanpakken van daders.

Namens de 14 Twentse gemeenten:
Almelo ■ Borne ■ Dinkelland ■ Enschede ■ Haaksbergen
Hellendoorn ■ Hengelo ■ Hof van Twente ■ Losser ■ Oldenzaal
Rijssen-Holten ■ Tubbergen ■ Twenterand ■ Wierden.

■ Ellen Nauta	portefeuillehouder mensenhandel
■ Jurgen van Houdt	portefeuillehouder centrumgemeentetaken

Enschede, december 2022.

[2] AVIM staat voor Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel.
[3] Het RIEC is het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum. Er zijn in Nederland 10 RIEC's. in Twente werken we samen met het RIEC Oost Nederland. Het RIEC ondersteunt partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.
[4] CoMensha is het landelijk Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. Deze organisatie zet zich in voor de belangen en rechten van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland. CoMensha brengt de aard en omvang van mensenhandel in beeld, signaleert, adviseert en agendeert, coördineert zorgcoördinatie en opvang, geeft voorlichting en heeft een verbindende rol in de keten.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 5

Inleiding 6

1 Mensenhandel 8
- 1.1 Wat verstaan we onder mensenhandel? 8
- 1.2 Vormen van mensenhandel 9
- 1.3 Aard en omvang mensenhandel 12

2 Samenwerkingspartners 17
- 2.1 Samenwerkingspartners en hun rol 17
- 2.2 Verbinding Zorg, Veiligheid & Straf 21

3 Wettelijk en financieel kader 24
- 3.1 Wettelijk kader 24
- 3.2 Financieel kader 25

4 Visie en ambitie 27

5 Preventie, signalering en bewustwording 29
- 5.1 Preventie 29
- 5.2 Signalering en bewustwording 31

6 Integrale werkwijze 34
- 6.1 Meldroute 34
- 6.2 Daderaanpak 37
- 6.3 Samenwerking en gegevensdeling 39
- 6.4 Toezicht en handhaving, link met prostitutiebeleid 40

7 Hulpverlening en opvang 44
- 7.1 Hulpverlening 44
- 7.2 Opvang slachtoffers mensenhandel 45

Afsluiting 48

Overzicht acties 49

Bronnen 52

Bijlagen 53

SAMENVATTING

Mensenhandel is een groot, veelal onzichtbaar, maatschappelijk probleem. Het gaat bij mensenhandel om de (beoogde) uitbuiting van mensen. Het komt overal voor, ook in de dorpen en steden in Twente. Er is moeilijk zicht te krijgen op de aard en omvang van mensenhandel. Naar schatting zijn er in Nederland jaarlijks tussen de 5.000 - 7.500 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel.

Ambitie
Voor alle gemeenten geldt dat zij in 2022 een Aanpak Mensenhandel moeten hebben. In Twente is voor een gezamenlijke aanpak gekozen, genaamd 'Stop uitbuiting!'. Mensenhandel overstijgt de gemeentegrenzen en door regionaal en integraal samen te werken met de partners binnen de domeinen Zorg, Veiligheid en Straf bereik je meer dan alleen. De ambitie is een uitbuitingsvrij Twente door slachtofferschap te voorkomen en Twente zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor mensenhandelaren. Een duurzame aanpak van mensenhandel met zowel inzet op hulp aan slachtoffers als op het frustreren van daders.

Kenniscentrum Mensenhandel Twente
Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft sinds 1 mei 2021 een centrale rol in de aanpak van mensenhandel in Twente. Zij houdt zich onder andere bezig met preventie, het in beeld brengen van aard en omvang van mensenhandel, deskundigheidsbevordering en daderaanpak. Uiteraard kan het kenniscentrum dit niet alleen en is samenwerking met gemeenten en partners essentieel.

Acties Aanpak Mensenhandel
Naast preventie, waarbij er speciale aandacht is voor (kwetsbare) jongeren, is signalering en bewustwording belangrijk. De meldroute mensenhandel is voor gemeenten een helder hulpmiddel bij het veilig melden van signalen. Via de gemeentelijke aandachtsfunctionaris mensenhandel komt het signaal vervolgens bij het kenniscentrum. Om zowel inwoners als professionals meer bewust te laten worden van de aard en omvang van het probleem, zal er ingezet worden op deskundigheidsbevordering en publiekscampagnes. Een casustafel rond mensenhandel moet zorgen voor afgestemde acties om slachtoffers te helpen en daders aan te pakken. Soms is het nodig om slachtoffers op een veilige manier op te vangen. Daar zijn voldoende, passende plekken voor nodig.

Een jong meisje dat in een hotel in een toeristenplaatsje op aandringen van haar criminele vriendje betaalde seks heeft met tientallen volwassen mannen. Poolse mannen die opgesloten zitten in een schuur van de kwekerij of tuinderij waar zij werken. West-Afrikaanse jonge meiden die naar Nederland zijn gelokt en worden gedwongen als prostituee te werken in een bordeel, in een vakantiehuisje, een caravan op een camping of langs de snelweg. Hongaarse vrouwen die wat bij wilden verdienen maar in handen vallen van gewelddadige pooiers in het red light-district van een grote of middelgrote stad. Een Roemeense man die onder dreiging van geweld tegen hemzelf of zijn familie gedwongen wordt winkeldiefstallen te plegen. Roma-kinderen die uit Kosovo worden gehaald om hier in een toeristenplaats of bij een plaatselijk winkelcentrum te bedelen en zakken te rollen. Een nichtje dat gedwongen wordt het huishoudelijk werk te doen voor de familie die 'zo goed is' haar op te vangen. Jongeren die gedwongen worden drugs te dealen of te werken in een drugslab.

INLEIDING

Al deze verschillende mensen, in zulke verschillende maar allemaal even afschuwelijke omstandigheden, zijn slachtoffers van mensenhandel.

Bovenstaande voorbeelden geven aan hoe belangrijk de opgave is die wij als gemeenten hebben. Met de komst van het Kenniscentrum Mensenhandel Twente hebben we een heel belangrijke stap gezet in deze gezamenlijke opgave. Twente is hiermee voorloper in Nederland. Vanuit het land komen regelmatig vragen hoe we dit in Twente hebben aangepakt. Maar belangrijker dan het 'afvinken' van een wettelijke opdracht, is het gegeven dat we met elkaar de strijd aangaan tegen mensenhandel in Twente.

In dit document willen we de gezamenlijke aanpak van mensenhandel met elkaar onderschrijven en vastleggen, commitment uitspreken en afspraken maken over de gezamenlijke aanpak. En vooral willen we met elkaar uitspreken dat we het onacceptabel vinden dat er in Twente mensen op deze manier worden uitgebuit, dat we ons hard gaan maken tegen mensenhandel en dat we met elkaar alles op alles zetten om mensenhandel in Twente terug te dringen en liever nog helemaal uitbannen.

In het eerste hoofdstuk wordt omschreven wat we onder mensenhandel verstaan, welke vormen we kennen en om welke aantallen het gaat om zo een beter beeld te krijgen bij het begrip mensenhandel. In hoofdstuk 2 worden de samenwerkingspartners toegelicht en in hoofdstuk 3 wordt het wettelijk en financieel kader geschetst. Hoofdstuk 4 bevat de visie en ambitie. Hoofdstuk 5 gaat over preventie, signalering en bewustwording en in hoofdstuk 6 wordt de integrale werkwijze toegelicht. Hoofdstuk 7 tenslotte gaat over de hulpverlening en opvang van slachtoffers mensenhandel.

Woord vooraf

Aan de ene kant is mensenhandel een thema waar we in Twente al langere tijd mee bezig zijn en waarin we ook al veel hebben bereikt. Aan de andere kant is het ook een dossier dat nog relatief nieuw is en waar we nog elke dag over leren.

De wettelijke opdracht is om in 2022 een Aanpak Mensenhandel te formuleren. Voor een deel kunnen we al keuzes maken en opnemen in dit stuk hoe we zaken met elkaar willen aanpakken. Maar voor een deel is dat ook iets wat nog volop in ontwikkeling is.

Daarom zal deze aanpak nog niet op alle vragen een antwoord geven. Deze regionale aanpak moet u dan ook beschouwen als een basis, een begin om met elkaar aan de slag te gaan en waar we de komende tijd verder aan gaan bouwen.



1 MENSENHANDEL

Mensenhandel is een ernstige vorm van ondermijning, doordat mensenhandelaren de bovenwereld gebruiken voor het uitvoeren van hun criminele activiteiten (onderwereld). Omdat mensenhandel niet stopt bij gemeentegrenzen, is het belangrijk dat we mensenhandel samen aanpakken.

1.1 Wat verstaan we onder mensenhandel?

De term mensenhandel is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht onder artikel 273 f en is daarin het langste wetsartikel, zie bijlage 1.

Als definitie van mensenhandel hanteren we de volgende omschrijving:

Nederland verstaat onder mensenhandel het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. Mannen, vrouwen en kinderen worden uitgebuit of moeten onder dwang of door misleiding bepaalde dingen doen waarvoor ze niet kiezen en waar andere mensen van profiteren. Er is vaak sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen slachtoffer en dader.

Koen

Een jongen van zestien brengt zijn avonden door op Instagram en Snapchat. Hij komt in contact met een vrouw met wie hij goede gesprekken voert en aan wie hij zijn verhaal kwijt kan.
Ze chatten een tijdje en wisselen online pikante foto's uit. Later wordt hem gevraagd filmpjes van zichzelf te maken.

Hij twijfelt, maar stuurt de filmpjes toch door. Daarna krijgt hij berichten waarin hem wordt verteld wat hij moet doen, anders komen de foto's en filmpjes bij zijn familie terecht. Hij moet naar (oudere) mannen toe en wordt gedwongen tot seks. De uitbuiter blijft hem chanteren. De jongen wordt stelselmatig uitgebuit.

De kern van mensenhandel is dat het gaat om de (beoogde) uitbuiting van mensen. Het slachtoffer moet, onder gebruik en inzet van dwangmiddelen, dingen doen waar de mensenhandelaar aan verdient. Wanneer het gaat om een minderjarig slachtoffer, hoeft de dwang niet bewezen te worden in het strafrechtelijke proces.

Mensenhandel is wat anders dan mensensmokkel. Mensensmokkel is het illegale en grensoverschrijdende transport van mensen met als doel ze de grens over te smokkelen. Mensenhandel is de uitbuiting van personen die zich daartegen niet of nauwelijks kunnen verzetten. Mensensmokkel is doorgaans grensoverschrijdend, terwijl dit bij mensenhandel niet zo hoeft te zijn. Bij mensensmokkel is in beginsel sprake van een vrijwillige relatie, oftewel een overeenkomst tussen de smokkelaar en de persoon die het land wil verlaten. Dit neemt niet weg dat zich ook hier ernstige mensenrechtenschendingen kunnen voordoen.

Mensensmokkel is een misdaad tegen de staat. Mensenhandel is een misdaad tegen de mens en heeft verstrekkende gevolgen voor het vrij bewegen van mensen. Mensensmokkel en mensenhandel kunnen wel samengaan.

1.2 Vormen van mensenhandel

We onderscheiden 4 vormen van mensenhandel.

Mensenhandel is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid en onacceptabel!



Seksuele uitbuiting | Arbeids-uitbuiting | Criminele uitbuiting | Orgaan-verwijdering

Seksuele uitbuiting

Seksuele uitbuiting houdt in dat iemand wordt gedwongen om seksuele diensten te verlenen tegen betaling in de vorm van geld of van andere vergoedingen (denk aan kleding, eten of drugs). Onder seksuele uitbuiting vallen onder andere gedwongen prostitutie, pornografie onder dwang en gedwongen seksuele dienstverlening in bars, hotels, kuuroorden, massagesalons en de entertainmentsector. Maar ook in privéwoningen en garageboxen e.d.

Een bekende vorm van seksuele uitbuiting is uitbuiting door loverboys. Liever noemen we loverboys ook gewoon mensenhandelaren, want met ‘love’ heeft het helemaal niets te maken. Het klassieke beeld van de ‘loverboy’ is inmiddels achterhaald. Vroeger ging het vaak om jonge mannen die ervoor zorgden dat het slachtoffer verliefd op hen werd en daardoor afhankelijk werd. Daarna werd het slachtoffer misleid om betaalde seks te hebben.

Tegenwoordig gaat het veel sneller. De mensenhandelaren maken vaak gebruik van chantage, waarbij gedreigd wordt seksueel getinte foto's (sexting) te verspreiden, als het slachtoffer niet meewerkt. Soms heeft het slachtoffer de foto zelf gemaakt, maar het kan ook gebeuren terwijl het slachtoffer is gedrogeerd. Ook bedreiging met fysiek geweld speelt vaak een grote rol. Binnen de kortste keren wordt het slachtoffer aan het werk gezet in de seksindustrie. Bij 50% van de situaties zit minder dan 1 week tussen het eerste contact en de uitbuiting!

Seksuele uitbuiting is de meest bekende vorm van mensenhandel. Het overgrote deel van de slachtoffers van deze vorm van uitbuiting is vrouw. Hierbij moeten we echter de mannelijke slachtoffers niet uit het oog verliezen, want die zijn er wel degelijk.

Arbeidsuitbuiting

Bij arbeidsuitbuiting worden mensen doelbewust door een vorm van dwang of door misbruik van diens kwetsbare positie, gedwongen tot arbeid of diensten. Hierbij is bovendien sprake 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.

Lisa

Lisa heeft alles achtergelaten om in Nederland te werken. Haar oom heeft haar geholpen met de reis en het vinden van werk. Ze droomde van haar nieuwe leven hier in het westen. Haar ouders waren zo trots. Maar de droom bleek al snel een nachtmerrie. Na aankomst werd haar paspoort afgepakt door haar bazin en moet ze werken in een nagelstudio. Ze werkt zes dagen per week, meer dan 10 uur per dag. Op haar vrije dag mag ze de flat, waar ze met andere vrouwen woont, niet verlaten. De bazin bedreigt haar en de andere vrouwen en hun familie in het thuisland. Een van de vrouwen vlucht uiteindelijk toch en schakelt de politie in.

Arbeidsuitbuiting komt in allerlei sectoren voor, transport, au-pair, horeca, schoonmaak, uitzendbranche, bouw, land- en tuinbouw etc. Arbeidsuitbuiting is meer dan slecht werkgeverschap. Het gaat om een combinatie van ernstige, onmenselijke situaties op de werkvloer, waarbij sprake is van dwang, geweld, chantage, fraude en/of misleiding.

Criminele uitbuiting

We spreken van criminele uitbuiting als iemand wordt gedwongen tot bedelarij of om strafbare feiten te plegen voor iemand anders. Denk aan het runnen en verhandelen van drugs, het plegen van winkeldiefstallen, kweken van wiet, het knippen van hennep en zakkenrollen. De buit gaat naar de mensenhandelaar. Vaak zitten er criminele bendes achter, maar het kan ook iemand zijn die familie is van het slachtoffer.

Wat we in Twente op het moment ook veelvuldig tegenkomen is het misbruiken van jongeren als geldezel. De bankrekening van de geldezel wordt gebruikt om geld van criminelen naar iemand anders over te maken of wit te wassen. Geldezels worden vaak geronseld via social media en hopen op een makkelijke manier snel geld te verdienen, maar raken verzeild in een crimineel netwerk. Veelal is bij geldezels geen sprake van een bewijsbare zaak mensenhandel. Dan is het zaak de daders op een ander vergrijp aan te pakken, zodat de criminele uitbuiting stopt. Maar dit geldt helaas voor veel andere mensenhandel zaken ook.

Slachtoffers van criminele uitbuiting vragen niet gemakkelijk om hulp. Naar de politie stappen is vaak geen optie, omdat zij bang zijn om zelf gestraft te worden. We zien met name bij criminele uitbuiting dat de rol van slachtoffer en dader vaak door elkaar loopt. Wel is hierbij het non-punishment beginsel aan de orde. Dit betekent dat iemand die gedwongen strafbare feiten pleegt (mensenhandel) gevrijwaard kan worden van strafvervolging. Dit beginsel maakt onlosmakelijk deel uit van de aanpak van mensenhandel.

Gedwongen orgaanverwijdering en draagmoederschap

Bij gedwongen orgaanverwijdering gaat het om elke handeling waardoor iemand wordt gedwongen om zijn of haar orgaan af te staan. Over deze vorm van mensenhandel in Nederland is nog niet zo veel bekend, omdat er maar weinig geconstateerde slachtoffers zijn. Jaarlijks komen er 1 of 2 meldingen van deze vorm van mensenhandel binnen bij CoMensha. De signalen die over gedwongen orgaanverwijdering worden ontvangen, komen niet uit Nederland, maar vanuit de route naar Europa toe.

Commercieel draagmoederschap is in ons land illegaal. Draagmoederschap mag hier alleen onder strikte voorwaarden, met een onkostenvergoeding als maximale betaling. Sommige Nederlandse stellen wijken uit naar andere landen waar het wel is toegestaan. Bemiddelaars en echtgenoten maken zich soms schuldig aan uitbuiting of dwang. Dan is er sprake van mensenhandel. Ook over gedwongen draagmoederschap is in Nederland niet veel bekend.

Gedwongen orgaanverwijdering en draagmoederschap zullen in dit stuk verder niet aan bod komen. Wanneer we dit in Twente tegen komen, worden slachtoffers vanzelfsprekend wel geholpen.

1.3 Aard en omvang mensenhandel

Een gezamenlijke aanpak begint met kennis over de aard en omvang. Daarom is het van groot belang om in Twente het inzicht in de aard en omvang én de bekendheid over mensenhandel te vergroten. Alleen dan kunnen we mensenhandel effectief aanpakken met elkaar.

Slachtoffers

Mensenhandel speelt zich vooral in het verborgene af en daarom is het moeilijk om zicht te krijgen op de aard en omvang van mensenhandel. Wel kunnen er schattingen worden gemaakt. Volgens de Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen[5] zijn er in Nederland naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 - 7.500 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Slechts een klein deel van deze slachtoffers is bekend bij de politie of het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha).

In de periode van 2015-2019 (5 jaar) waren er 'slechts' 5.060 gemelde slachtoffers. Voor de politieregio Oost-Nederland ging het om 315 gemelde slachtoffers in deze 5 jaar.

[5] De Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel geweld is een instituut dat de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen onderzoekt in Nederland. De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk en rapporteert aan de regering en is bij wet aangesteld voor vier jaar.

Dat betekent dat veel slachtoffers niet in beeld komen. Uitgaande van de schattingen van de Nationaal Rapporteur mensenhandel én een evenredige verdeling over Nederland, verwachten we dat er in Twente jaarlijks zo'n 230 mensen slachtoffers zijn van mensenhandel (totaal aantal van alle vormen van mensenhandel).

In 2020 zijn er landelijk 1.013 nieuwe slachtoffers bij CoMensha aangemeld. Het merendeel van de slachtoffers is vrouw en meerderjarig. Van het totaal aantal slachtoffers heeft 41% te maken gehad met seksuele uitbuiting. Het aandeel slachtoffers van arbeidsuitbuiting is eveneens 41%.

De laatste tijd is het aandeel arbeidsuitbuiting gegroeid. Het is niet de verwachting dat er nu meer sprake is van arbeidsuitbuiting, maar doordat er meer aandacht voor is en de bewustwording voor deze vorm van mensenhandel groeit, wordt er meer gesignaleerd.

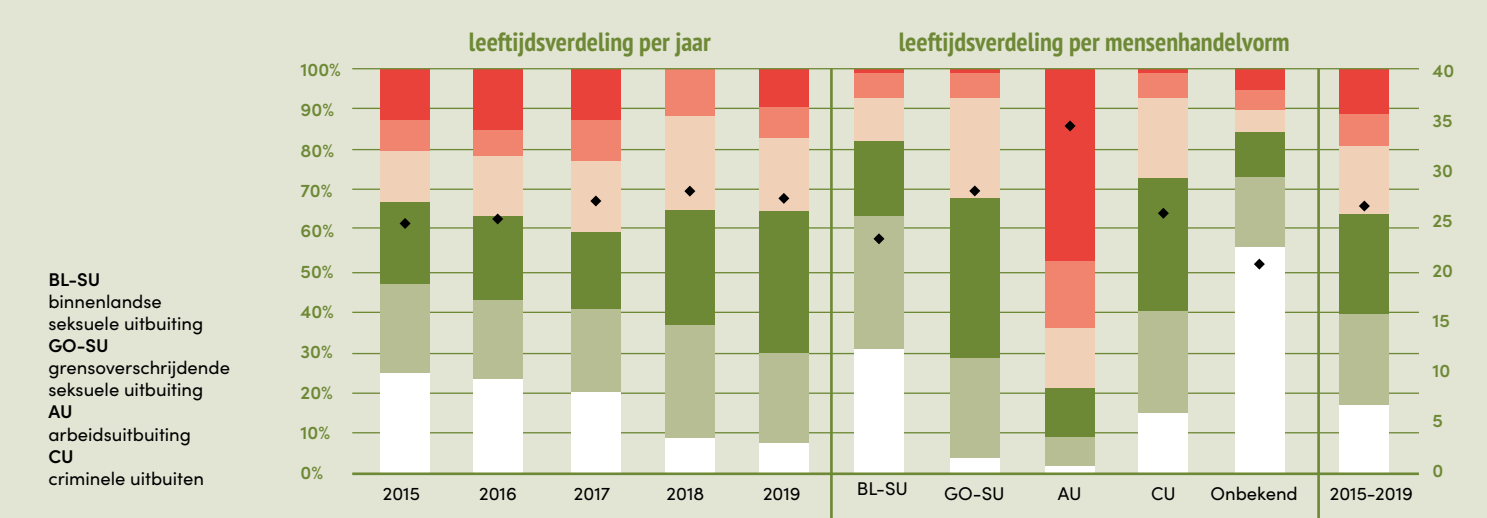
Zowel Nederlanders als niet-Nederlanders kunnen slachtoffer worden van mensenhandel in Nederland. Globaal kunnen we zeggen dat van alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland ongeveer 1/3 de Nederlandse nationaliteit heeft, 1/3 een andere Europese nationaliteit heeft en 1/3 een niet-Europese nationaliteit heeft.

Corona heeft in de afgelopen tijd ook een rol gespeeld in de (on) zichtbaarheid van mensenhandel. Door Corona hebben we minder gezien dan voorheen. We zijn in de afgelopen tijd minder bij mensen achter de voordeur geweest en veel speelt zich online af.

Leeftijd

Onder andere de rapporten van de Nationaal Rapporteur geven enig inzicht in de leeftijd van slachtoffers en daders. De jonge leeftijd van slachtoffers en daders van criminele en seksuele uitbuiting valt hierbij in negatieve zin op.

In onderstaande figuur wordt de leeftijdsverdeling van gemelde slachtoffers weergegeven. Hieruit blijkt dat de leeftijd van slachtoffers per uitbuitingsvorm sterk kan verschillen (met name arbeidsuitbuiting).



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Onbekend	146	144	124	0	121	9	10	477	3	36	535
40+	89	62	94	76	105	74	129	172	20	31	426
30-39	139	137	167	155	242	124	469	149	63	35	840
23-29	233	198	79	190	460	219	732	425	109	75	1.260
18-22 (adolescent)	255	84	198	185	298	388	474	71	76	111	1.120
Minderjarig	288	227	194	62	108	364	79	24	50	362	879
Totaal	1.150	952	956	668	1.334	1.173	1.893	1.108	321	650	5.060
◆ Gemiddelde leeftijd	24,7	25,1	26,8	27,9	27,2	23,2	27,8	34,3	25,7	20,7	26,3

Tabel 1 Leeftijdsverdeling van de bij CoMensha gemelde slachtoffers. Bron: Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019.

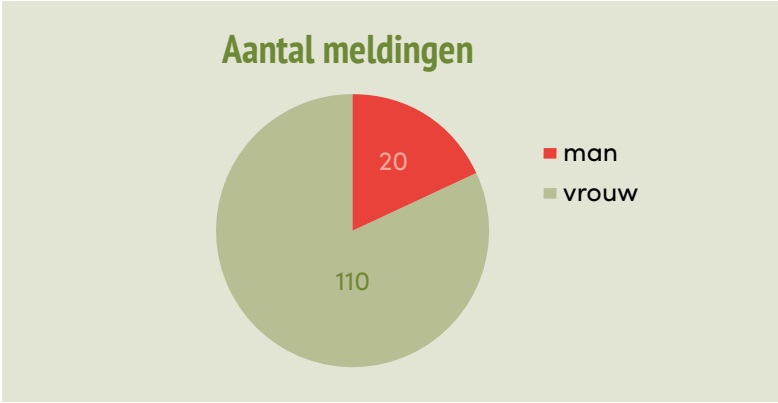
Daders
De gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel is 30 jaar. Een kwart van de daders is jonger dan 23 jaar. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vormen ongeveer de helft van de daders in de totale strafrechtketen. Een derde van deze groep is tussen de 18 en 23 jaar. Bij criminele uitbuiting is een vijfde deel jonger dan 23 jaar oud. Uit een kleinschalig onderzoek concludeert het CKM[6] dat 82% van de daders mensenhandel eerder is veroordeeld voor een strafbaar feit en had 68% een hulpverleningsgeschiedenis.

Twente
Het is één van de taken van het Kenniscentrum Mensenhandel Twente om de aard en omvang in beeld te brengen. Daarom is het belangrijk dat alle Twentse gemeenten hun gegevens over casuïstiek van mensenhandel delen met het kenniscentrum. Zo zorgen we er met elkaar voor dat er meer inzicht komt in de situatie in Twente.

Om meerdere redenen is het belangrijk om de cijfers beter in beeld te krijgen. Met cijfers kunnen we laten zien dat mensenhandel overal voorkomt en kan het belang van het aanpakken van mensenhandel beter naar voren worden gebracht. We willen graag ontwikkelingen en trends ontdekken, zodat we weten waar energie in moet worden gestoken bij de Aanpak Mensenhandel. Met behulp van cijfers kunnen we risicogroepen in beeld brengen en arbeidssectoren/branches die gevoelig zijn voor uitbuiting. Ditzelfde geldt ook voor jeugdzorginstellingen in de regio, waar slachtoffers worden geronseld.

Omdat het kenniscentrum nog maar kort bestaat, zijn de cijfers ook nog pril en is het moeilijk om de huidige cijfers te duiden. We weten niet of de aantallen die we nu zien, 'normaal' zijn of in de komende jaren zullen gaan groeien of dalen. Bovendien zijn deze cijfers afkomstig uit de afgelopen periode waarin het kenniscentrum is gestart, zonder dat er een Aanpak Mensenhandel was geformuleerd en zonder dat er samenwerkingsafspraken waren gemaakt tussen het kenniscentrum en de Twentse gemeenten.

In de volgende grafieken worden de bevindingen van het eerste jaar van het kenniscentrum (mei 2021-juli 2022) in beeld gebracht.

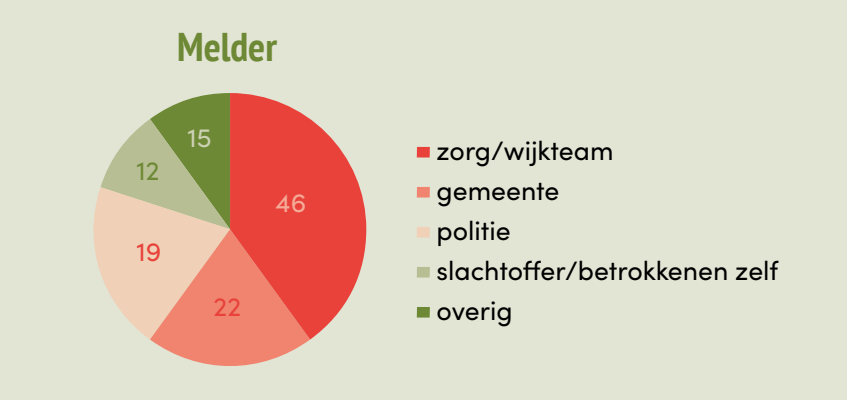


Tabel 2 bron: Kenniscentrum Mensenhandel Twente

[6] Het CKM is het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. Het CKM is in 2013 opgericht en is onderdeel van Fier, een landelijk expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het CKM verricht onderzoek naar mensenhandel.

Er zijn in totaal 130 meldingen geweest bij het Kenniscentrum Mensenhandel Twente over (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Hierbij ging het om 20 mannen en 110 vrouwen.

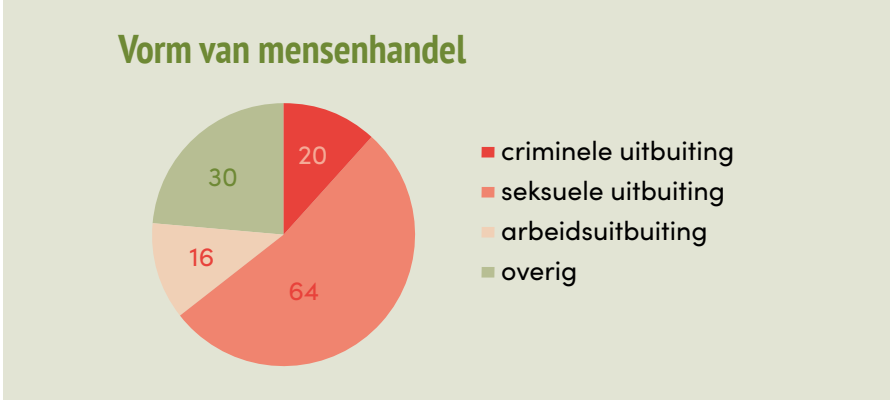
De meldingen bij het kenniscentrum komen van verschillende partijen.



Tabel 3 bron: Kenniscentrum Mensenhandel Twente

De gemiddelde leeftijd van het slachtoffer is 28 jaar. De verdeling naar de vorm van mensenhandel is in beeld gebracht in tabel 4. Seksuele uitbuiting is de vorm van mensenhandel die het meest wordt gemeld. Dit komt overeen met het landelijk beeld.

Onder ‘overig’ vallen in onderstaande tabel ook de meldingen die bij nader onderzoek geen mensenhandel betroffen. In die situaties wordt een casus, indien nodig, overgedragen aan een gemeente of zorgaanbieder die de betreffende persoon verder begeleidt. Ook vallen onder 'overig' de weinig voorkomende vormen zoals slavernij en bedelarij.



Tabel 4 bron: Kenniscentrum Mensenhandel Twente

Op basis van bovenstaande gegevens over aard en omvang van mensenhandel, spreken we de volgende acties in Twente af:

Acties	Aard en omvang mensenhandel	
1	Elke gemeente in Twente geeft alle meldingen van (vermoedelijke) casuïstiek mensenhandel door aan het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Het gaat hierbij om de aantallen en de vormen van mensenhandel.	Doorlopende actie van alle gemeenten en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
2	Inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in Twente wordt jaarlijks in beeld gebracht door het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.	Jaarlijks door het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.

2 SAMENWERKINGSPARTNERS

2.1 Samenwerkingspartners en hun rol

Er zijn de nodige organisaties betrokken bij de aanpak van mensenhandel. Wie zijn het en wat is hun rol?

Kenniscentrum Mensenhandel Twente

Sinds 2008 subsidieert de gemeente Enschede, vanuit haar rol als centrumgemeente, een regio-zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel van CoMensha. Onveilige situaties in de gemeente Enschede leidden in 2016 -in samenwerking met ketenpartners- tot het oprichten van het meldpunt Loverboyproblematiek Twente. Dit meldpunt werd ondergebracht bij de lokale maatschappelijk dienstverlener SMD[7] . Vanaf 2019 zijn de eerste stappen gezet om de coördinatie van slachtoffers loverboyproblematiek en slachtoffers mensenhandel centraal te regelen. Door beide initiatieven samen te brengen is de doorontwikkeling naar een regionaal Kenniscentrum Mensenhandel Twente in gang gezet om hiermee een sluitende aanpak voor alle 14 gemeenten te waarborgen.

Wat betreft de positionering van het kenniscentrum is de keuze gemaakt om het kenniscentrum een plek te geven binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Twente. Onder meer vanwege korte lijnen met belangrijke samenwerkingspartners op het gebied van mensenhandel (zoals RIEC, OM en politie) en de bekendheid met het werken aan (zeer) complexe problematiek.

KENNISCENTRUM MENSENHANDEL TWENTE

Nadat aan alle randvoorwaarden was voldaan, kon het kenniscentrum per 1 mei 2021 van start gaan. Er zijn 3 procesmanagers, een zorgcoördinator en een procesondersteuner werkzaam bij het kenniscentrum. De opdracht aan het Kenniscentrum Mensenhandel Twente kent 4 pijlers:

- Preventie
- Werkproces, onder meer aard en omvang in beeld brengen
- Deskundigheidsbevordering
- Daderaanpak

[7] SMD staat voor Stichting Maatschappelijke Dienstverlening, deze organisatie is werkzaam in Enschede en helpt mensen om beter of weer zelfstandiger te functioneren in hun dagelijkse bestaan. De SMD en de gemeente Enschede vormen samen de wijkteams in Enschede (vanaf 2015).

Alle vier onderdelen komen aan de orde in deze Aanpak Mensenhandel.

Zorgcoördinator
Eén van de opdrachten die gemeenten gezamenlijk hebben, is het creëren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel (zie wettelijk kader in hoofdstuk 3). De zorgcoördinator is het eerste aanspreekpunt voor de slachtoffers in een regio. De zorgcoördinator zorgt ervoor dat de juiste procedures worden opgestart en voert hier de regie op. De zorgcoördinator zorgt er ook voor dat de coördinatie van de ondersteuning en de begeleiding van slachtoffers goed verloopt, vanaf het moment van aanmelding tot en met het afsluiten van het traject.

Politie – AVIM
Binnen AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) voert het TMM (Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel) voor de gehele politie-eenheid Oost-Nederland opsporingsonderzoeken uit naar signalen mensenhandel, mensensmokkel en andere vormen van migratiecriminaliteit. Daarnaast is het PCT (Prostitutie Controle Team) onderdeel van AVIM en voert controles uit in zowel de vergunde als de onvergunde (illegale) seksbranche met als hoofddoel opsporing van seksuele uitbuiting.

RIEC
Het RIEC is het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum. In Twente werken we samen met het RIEC Oost-Nederland. Het RIEC ondersteunt partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, met als doel samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan. Het LIEC (Landelijk Informatie- en Expertise Centrum) ondersteunt de RIEC's op verschillende vlakken zoals kennisontwikkeling, juridische ondersteuning, communicatie en ICT. De RIEC's en het LIEC vormen samen een landelijk dekkende netwerkorganisatie.

Mensenhandel en illegale prostitutie zijn thema's in het RIEC convenant. In Twente is er een casusoverleg mensenhandel, waar de RIEC partners aan deelnemen: gemeenten, OM, belastingdienst, Nederlandse Arbeidsinspectie, politie en UWV. In dit overleg worden signalen van mensenhandel besproken, benodigde informatie gedeeld en interventies bepaald. Er wordt met name geïnvesteerd in personen die een faciliterende rol spelen in de netwerken die zich bezighouden met mensenhandel en prostitutie. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente neemt inmiddels ook deel aan het casusoverleg mensenhandel. De werkwijze ten aanzien van de informatiedeling tussen het RIEC en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is begin 2022 vastgesteld door de stuurgroep RIEC (zie ook paragraaf 6.3).

Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft een belangrijke rol in het inbrengen van signalen van mensenhandel die nader integraal onderzocht moeten worden in RIEC verband. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente houdt daarbij haar regierol in de verbinding tussen zorg en veiligheid, gericht op slachtoffers en daders.

Het RIEC kan daarbij ondersteunen in de vorm van analyses. Waar nodig kunnen RIEC partners specifieke interventies uitvoeren (strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal etc) om mensenhandel aan te pakken.

Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op gezonde en veilige werkomstandigheden en een eerlijke betaling. Om kwetsbare groepen te beschermen tegen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling voert de Inspectie, op basis van ontvangen meldingen en signalen, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoeken uit.

Toezicht NLA controleert of werkgevers en werknemers zich houden aan verschillende wetten, besluiten en regelingen op het terrein van arbeid. De Opsporingsdienst van de NLA spoort fraude, arbeidsuitbuiting, mensensmokkel en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen op. De opsporing door de Inspectie wordt aangestuurd door het Openbaar Ministerie.

CoMensha

CoMensha is het landelijk Coördinatiecentrum tegen mensenhandel. Deze organisatie zet zich in voor de belangen en rechten van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland. CoMensha brengt de aard en omvang van mensenhandel in beeld, signaleert, adviseert, agendeert, coördineert zorg en opvang, geeft voorlichting en heeft een verbindende rol in de keten.

Openbaar Ministerie (OM)

Het OM is in Nederland de enige instantie die verdachten strafrechtelijk kan vervolgen. De officieren van justitie mensenhandel beoordelen samen met AVIM de signalen mensenhandel die bij AVIM zijn binnengekomen en nemen deel aan casustafels mensenhandel waar de integrale aanpak op een casus wordt besproken. Volgens de aanwijzing mensenhandel dienen signalen mensenhandel in alle gevallen opgepakt te worden. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Indien daar sprake van is, wordt een opsporingsonderzoek opgestart onder leiding van de officier van justitie. Bovendien geldt voor mensenhandel een absoluut doorlaatverbod; bij wetenschap van mensenhandel mogen opsporingsdiensten het delict niet voort laten duren. Indien mensenhandel wettig en overtuigend bewezen kan worden, dan is vervolging het uitgangspunt.

Lokale uitvoering 14 Twentse gemeenten

Gemeenten zijn in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk voor preventie, signalering, handhaving, veiligheid en zorg, op basis van vier rollen:

- Signaleerder: gemeenten zijn door het dagelijks contact met burgers de oren en ogen in de samenleving waar signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.
- Beleidsmaker: als beleidsmakers zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken worden opgenomen.

- Regisseur van de integrale aanpak: gemeenten zijn met al hun taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

Alle bovengenoemde rollen komen in deze aanpak aan de orde. Een deel van de rollen van de gemeenten wordt uitgevoerd door het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Juist de samenwerking tussen gemeenten en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is van belang om een succesvolle aanpak te kunnen uitvoeren. Om deze samenwerking goed te laten verlopen, wordt in elke gemeente een aandachtsfunctionaris mensenhandel aangewezen.

Casuïstiek rond mensenhandel is vaak heel specifiek en complex. Daarbij komt dat medewerkers hier niet dagelijks mee te maken hebben, waardoor ze niet snel veel ervaring op kunnen doen met de aanpak van mensenhandel. Onder andere daarom is het belangrijk dat elke gemeente een aandachtsfunctionaris mensenhandel heeft. In alle Twentse gemeenten is dit inmiddels een feit.

De aandachtsfunctionaris is intern de vraagbaak voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en verwijst de collega's naar het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. De aandachtsfunctionaris verzamelt signalen en weet wat de juiste route is om signalen door te geven aan het kenniscentrum.

De aandachtsfunctionaris heeft ook een belangrijke rol in de meldroute mensenhandel, zoals die in paragraaf 6.1 wordt beschreven. De aandachtsfunctionaris zorgt ervoor dat het onderwerp mensenhandel onder de aandacht komt en blijft bij collega's. Extern is de aandachtsfunctionaris het aanspreekpunt voor het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.

De zorgcoördinator van het kenniscentrum heeft naar gemeenten een adviserende en ondersteunende rol. De zorgcoördinator heeft veel kennis over de mogelijkheden voor slachtoffers, onder meer doordat hij/zij ook onderdeel is van een landelijk netwerk. Wanneer er bijvoorbeeld een opvangplek moet worden gezocht voor een slachtoffer van mensenhandel, gebeurt dat doorgaans in samenwerking tussen de gemeente en het kenniscentrum. Het indiceren van ondersteuning voor een slachtoffer mensenhandel (op basis van de Wmo of Jeugdwet), is een taak van de gemeente.

Naast bovengenoemde partners werken we met nog meer partijen samen, zoals Veilig Thuis Twente (VTT), Centrum Seksueel Geweld, Terwille, onderwijs, GGZ-partners, Jeugdzorgaanbieders, Vrouwenopvang Kadera en Wmo-aanbieders. Veilig Thuis Twente heeft regelmatig casuïstiekbespreking met het kenniscentrum en zal bij meldingen die zij ontvangt ook een inschatting maken of er mogelijk sprake is van mensenhandel. Het Centrum Seksueel Geweld kan ondersteuning bieden wanneer er sprake is ongewenste seksuele ervaringen en Terwille biedt ondersteuning aan sekswerkers die mogelijk willen stoppen.

Veel samenwerkingspartners bij mensenhandel zijn ook betrokken bij de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar de Regiovisie aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2023 - 2026.

2.2 Verbinding Zorg, Veiligheid & Straf

Gemeenten dragen zorg voor het realiseren van passende zorg en ondersteuning voor inwoners en zijn daarnaast verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Steeds meer opgaven bevatten zorg- en veiligheidsaspecten en vragen een integrale benadering en samenwerking.

Landelijk wordt de samenhang tussen zorg en veiligheid ook gezien als speerpunt. In Twente hebben we de integrale afstemming tussen het zorg- en veiligheidsdomein al een aantal jaren ingericht met de stuurgroep en expertgroep Zorg, Veiligheid & Straf. Onze integrale samenwerking is uniek en als Twente worden we dan ook gezien als voorbeeld voor de rest van Nederland. Daar zijn we trots op!

Expertgroep en Stuurgroep Zorg, Veiligheid & Straf

De huidige Stuurgroep Zorg, Veiligheid en Straf is in 2016 ontstaan door samenvoeging van de Stuurgroep Veiligheidshuis Twente en de Stuurgroep Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling (o.a. Veilig Thuis Twente).

Deze samenwerking zorgde voor een bredere koppeling en afstemming op onderwerpen die beide domeinen veiligheid en zorg raken. Denk hierbij aan gezamenlijke themadagen over onder meer mensenhandel en aan de definitieve positionering van Veilig Thuis Twente en Zorg- en Veiligheidshuis Twente in afstemming op elkaar en onder één dak.

Momenteel is er een doorontwikkeling gaande die gaat bijdragen aan het verder verstevigen van de positie van de stuurgroep en expertgroep en het vergroten van de herkenbaarheid en zichtbaarheid in onze regio.

De stuurgroep richt zich op:

- Het signaleren van knelpunten in de verbinding tussen zorg en veiligheid.
- Het voorbereiden van besluiten over de aanpak/sturing van die knelpunten.
- Het leggen van verbindingen om fragmentatie in de aanpak te voorkomen.
- Het monitoren van de praktijk en behouden van een overall-beeld.
- Het sturen op commitment bij de ketenpartners.
- Het aansluiten bij landelijke trends/ontwikkelingen en de vertaling daarvan naar lokaal.
- Het stimuleren van kennisuitwisseling.

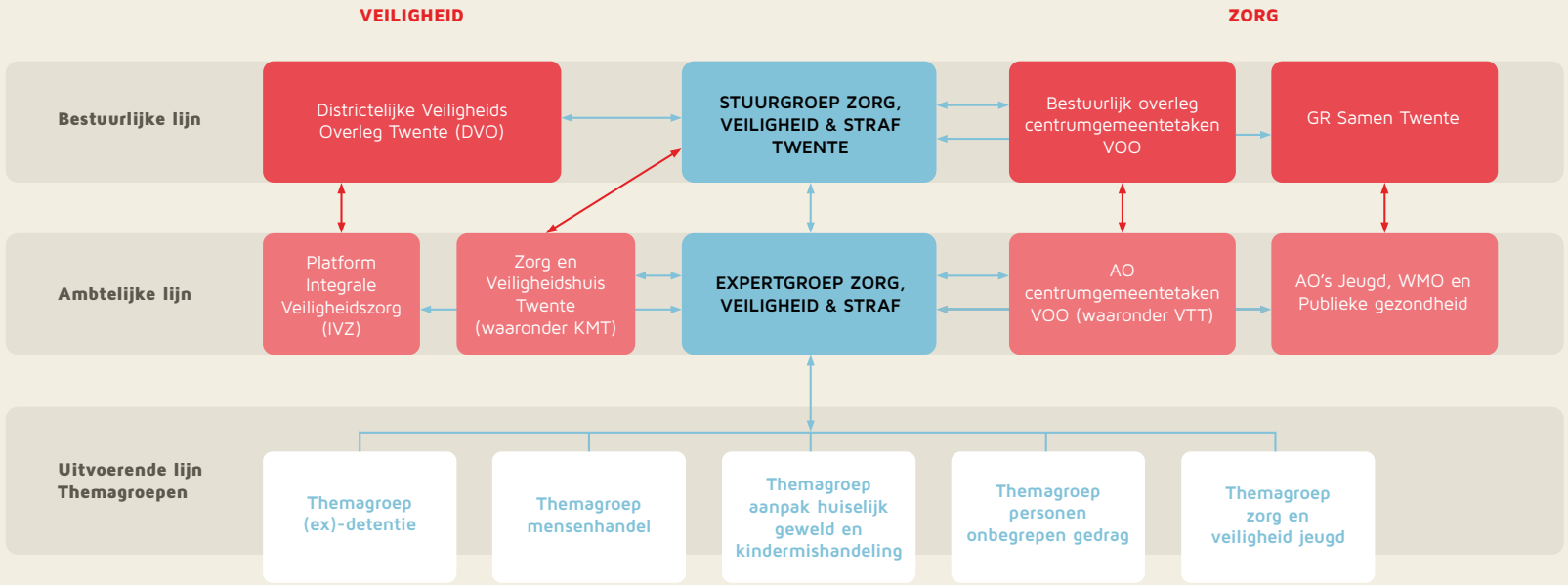
De opgave voor de expertgroep is de afstemming op ambtelijk strategisch niveau en advisering aan de stuurgroep. Er zijn (grote) maatschappelijke opgaven die vragen om gezamenlijkheid in aanpak.

Onlangs is de bestuurlijke structuur Zorg, Veiligheid & Straf Twente aangevuld met themagroepen in de uitvoerende lijn. Deze themagroepen richten zich op het signaleren van knelpunten, het kijken naar trends en ontwikkelingen voor de aanpak en uitvoering en dit vertalen naar adviezen of voorstellen aan de expertgroep. Ook voor mensenhandel willen we een themagroep vormen.

In de stuurgroep en de expertgroep zit een groot aantal belangrijke samenwerkingspartners, zoals Raad voor de Kinderbescherming, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), GGZ (Mediant/Dimence), Reclassering, Politie, Openbaar Ministerie, Zorg- en Veiligheidshuis Twente, Veilig Thuis Twente en GGD Twente. Vanuit de colleges van burgemeester en wethouders van de 14 Twentse gemeenten zijn drie burgemeesters (veiligheid) en drie wethouders (zorg) vertegenwoordigd. De Stuurgroep heeft geen besluitvormende bevoegdheden. Wel kan de Stuurgroep voorstellen doen aan de verantwoordelijke gremia.



Zorg Veiligheid & Straf Twente



ZORG, VEILIGHEID & STRAF TWENTE

3 WETTELIJK EN FINANCIEEL KADER

3.1 Wettelijk kader

Voor alle gemeenten geldt dat zij in 2022 een Aanpak Mensenhandel moeten hebben. Deze opgave is gebaseerd op nationale én internationale wetgeving, die voorschrijft dat gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel.

Het vorige Kabinet hechtte groot belang aan de aanpak van mensenhandel. Dit bleek uit de voortzetting van het programma 'Samen tegen mensenhandel' met een structurele financiering van €2 miljoen per jaar. Volgens voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Herman Bolhaar, is het echter van belang dat deze inzet ook terechtkomt waar dat het hardst nodig is: in nauwe aansluiting op de problematiek, bijvoorbeeld op lokaal niveau.

De afgelopen vier jaar kon de aanpak van mensenhandel al rekenen op brede steun van het kabinet. Dat dit ook in het huidige regeerakkoord weer als prioriteit wordt aangemerkt, is een belangrijke stap. Herman Bolhaar: ‘Zo kan voortgebouwd worden aan al die inspanningen die door diverse partijen de afgelopen jaren zijn gedaan: van gemeenten tot zorginstellingen tot organisaties in de strafrechtketen.’

Toenemende verantwoordelijkheid gemeenten

In de beleidsreactie onderschrijven de staatssecretarissen van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat er een grotere rol is weggelegd voor gemeenten om mensenhandel te bestrijden. Op nationaal niveau is de afgelopen jaren al veel gedaan om de rol van gemeenten in de bestrijding van mensenhandel te versterken.

In 2018 is mensenhandel opgenomen als prioriteit in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Vanuit dit programma is het interdepartementale programma 'Samen tegen mensenhandel' ontwikkeld, waarbij een duidelijke rol voor gemeenten is beschreven. In het kader van het Interbestuurlijk Programma is de afspraak gemaakt dat alle Nederlandse gemeenten in 2022 een ‘duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel’ moeten hebben. Deze afspraak is ook opgenomen in het programma 'Samen tegen mensenhandel'.

Volgens bovengeschetst kader is iedere gemeente verantwoordelijk voor:
- Het hebben van gemeentelijk beleid mensenhandel in 2022.
- Passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers.
- Het creëren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel.

Voor een uitgebreid wettelijk kader voor de Aanpak Mensenhandel zie bijlage 2.

3.2 Financieel kader

Financiering voor het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is gevonden in de DU VO (Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang). Dit zijn middelen die centrumgemeente Enschede ontvangt voor de uitvoering van een aantal taken op het gebied van Vrouwenopvang. Het begrip Vrouwenopvang is een algemene term die de volgende dossiers omvat: aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling, vrouwenopvang (en mannenopvang), mensenhandel, seksueel geweld en seksueel overschrijdend gedrag en eergerelateerd geweld. De DU VO middelen ontvangt Enschede als centrumgemeente om de bovengenoemde zaken te organiseren voor heel Twente. Deze middelen worden dus regionaal besteed. Twee keer per jaar vindt er regionale afstemming plaats over het financieel kader en de inzet van middelen in het ambtelijk en bestuurlijk overleg centrumgemeentetaken aanpak Huiselijk geweld & Kindermishandeling, Vrouwenopvang en Mensenhandel.

In 2020 hebben we structureel extra middelen ontvangen in de DU VO. Vanuit deze extra rijksmiddelen is structurele financiering van het Kenniscentrum Mensenhandel Twente geborgd. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente ontvangt een zelfstandig subsidie van centrumgemeente Enschede. De 14 Twentse gemeenten hoeven op dit moment niet financieel bij te dragen aan het kenniscentrum.

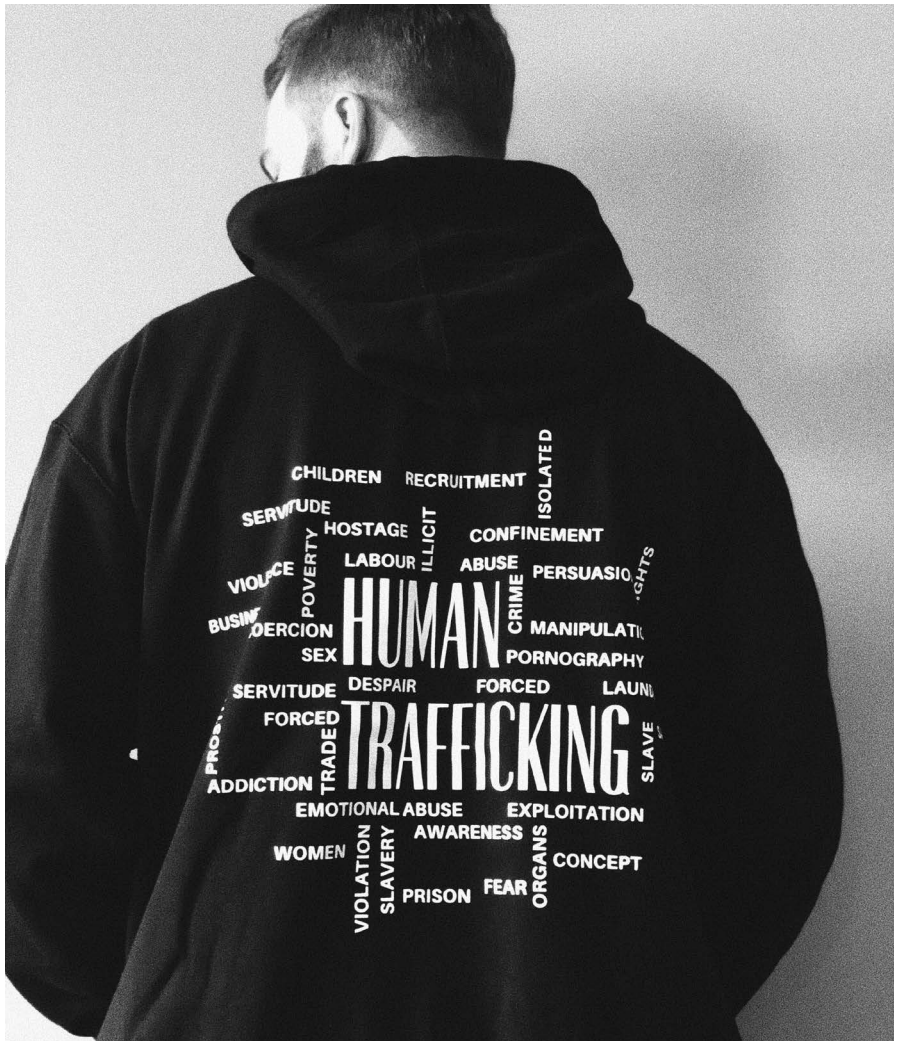
Zoals we op dit moment het aantal casussen mensenhandel nog lastig kunnen duiden, geldt dat ook voor de hoogte van het subsidie voor het kenniscentrum.

We weten niet of de huidige bezetting van het kenniscentrum ook in de toekomst voldoende zal zijn. Dat hangt helemaal af van wat we de komende jaren gaan tegenkomen.

Het kenniscentrum wordt vanaf de start (mei 2021) volledig bekostigd uit de DU VO en dat zal ook in 2023 het geval zijn. Of het huidige subsidie ook voor 2024 en verder voldoende is, is op dit moment niet te garanderen. Wel is het subsidie voor het kenniscentrum een structurele subsidie. Dus alleen als het kenniscentrum groeit, bijvoorbeeld als gevolg van toenemende casuïstiek, kan het zijn dat het huidige subsidie niet volledig toereikend is. Het is de verwachting dat het aantal casussen zal toenemen. Niet omdat er sprake is van meer mensenhandel in Twente, maar omdat we meer signaleren en oppakken. Uit de cijfers van paragraaf 1.3 kunnen we concluderen dat we op dit moment enkel het topje van de ijsberg in beeld hebben.

En uiteindelijk is dat ook waar we naar streven: we willen meer slachtoffers in beeld krijgen en de ondersteuning bieden die zij nodig hebben. En we willen meer daders opsporen en aanpakken. Daar hoort bij dat we als Twentse gemeenten financieel bijdragen als de praktijk hierom vraagt. Het is geen vanzelfsprekendheid dat het Kenniscentrum Mensenhandel Twente tot in lengte van jaren uitsluitend wordt bekostigd door centrumgemeente Enschede.

Wel heeft elke gemeente zijn eigen kosten om invulling te geven aan de Aanpak Mensenhandel, zoals bijvoorbeeld de lokale uitvoering bij de ondersteuning van slachtoffers mensenhandel, de aandachtsfunctionaris mensenhandel, de medewerkers veiligheid, vergunningen en handhaving. In feite is dat niet anders dan voordat we een Aanpak Mensenhandel hadden geformuleerd. Maar zoals hierboven toegelicht, verwachten we wel dat de casuïstiek mensenhandel in toenemende mate een beroep op de gemeentelijke uitvoering zal doen. Het is aan elke Twentse gemeente om hier op een goede manier invulling aan te geven, passend bij de lokale behoeften en mogelijkheden.



4 VISIE EN AMBITIE

Het is onaanvaardbaar dat er nog elke dag kinderen en volwassenen worden uitgebuit, ook in Twente. Dat moet stoppen.

Visie

Mensenhandel overstijgt de gemeentegrenzen, daarom moet de aanpak van mensenhandel ook gemeentegrens overstijgend worden ingezet. Om mensenhandel effectief aan te pakken, is het noodzakelijk dat we regionaal en integraal samenwerken. Met integraal bedoelen we hier integraal over de domeinen Zorg, Veiligheid en Straf én ook gezamenlijk met alle relevante ketenpartners.

Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente geeft uitvoering aan de integrale aanpak en heeft een centrale positie, een verbindende rol in de regio en levert een bijdrage in de gehele keten van preventie tot en met repressie.

De ambitie is een uitbuitingsvrij Twente, door slachtofferschap te voorkomen en Twente zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor mensenhandelaren. We willen mensenhandel duurzaam aanpakken en daarvoor moeten we zowel inzetten op de hulp aan slachtoffers als op het frustreren van de daders.

Slachtoffers ondersteunen

We willen zoveel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel, door veel energie te steken in preventie, met name voor risicogroepen, zoals kwetsbare jongeren, mensen met LVB (Licht Verstandelijke Beperking) en arbeidsmigranten.

Mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel willen we zo snel mogelijk de ondersteuning bieden die zij nodig hebben en indien nodig op een veilige plek opvangen.

We willen slachtoffers zo snel mogelijk in beeld krijgen en zodanig ondersteunen dat wordt voorkomen dat het slachtoffer opnieuw wordt uitgebuit. Uit onderzoek[8] blijkt dat 50% van alle slachtoffers mensenhandel binnen 7 jaar opnieuw slachtoffer wordt van een misdrijf. Slachtoffers uit het netwerk halen is van groot belang om herhaling te voorkomen.

[8] Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Daders aanpakken

Bij de daderaanpak gaan we gebruik maken van alle mogelijkheden die er zijn en die we naast en aanvullend aan elkaar kunnen inzetten. Het gaat hierbij om het strafrecht en het instrumentarium van het bestuursrecht, zoals vergunningenstelsel, dwangsommen, handhaving en toezicht (Zie verder paragraaf 6.4 over toezicht en handhaving). Maar we willen ook van andere mogelijkheden binnen de gemeenten gebruik maken, als voorzieningen (bijvoorbeeld een uitkering) intrekken en inzet sociale recherche.

We zetten in op het voorkomen van herhaald daderschap. Hierbij is aandacht voor resocialisatie en re-integratie van groot belang. Vooral bij de jonge daders is het belangrijk dat er een alternatief kan worden geboden.

We willen daders zoveel mogelijk frustreren, door bijvoorbeeld facilitator aanpak. Facilitators zijn personen die bewust óf onbewust een faciliterende rol spelen bij mensenhandel. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het onder valse voorwendselen naar Nederland halen van personen om ze in de illegale prostitutie te laten werken.

Ook het verhuren van ruimten of het onder dwang laten werken van personen, wordt gezien als een faciliterende rol. Een facilitator is net zo strafbaar als de mensenhandelaar zelf.

Straf

In het verlengde van de daderaanpak, willen we daders vaker kunnen opsporen, vervolgen en straffen. Het Openbaar Ministerie, Nederlandse Arbeidsinspectie en de politie spelen hierin een belangrijke rol. Middels een structurele casustafel mensenhandel onder regie van het Kenniscentrum Mensenhandel Twente wordt uitvoering gegeven aan bovenstaande.



5 PREVENTIE, SIGNALERING EN BEWUSTWORDING

Een belangrijk streven is dat mensenhandel niet meer voorkomt of in ieder geval zo veel mogelijk wordt voorkomen. Daarom is preventie van groot belang.

Het snel en adequaat oppakken van signalen is één van de belangrijkste onderdelen van een effectieve Aanpak Mensenhandel. Waar moeten we op letten? Hoe herkennen we mensenhandel? Experts schatten in dat we 85% van de mensenhandel niet in beeld hebben: dat moet beter.

5.1 Preventie

Er zijn risicofactoren die mensen kwetsbaar voor mensenhandel maken, zoals een zwakke economisch positie met weinig perspectief op verbetering, verminderde geestelijke weerbaarheid, een licht verstandelijke beperking, de afwezigheid van een sociaal netwerk, het ontbreken van een juridische (verblijf)status of het niet spreken van de taal. Voor minderjarigen/jongeren geldt dat zij door hun leeftijd altijd kwetsbaar zijn, los van andere risicofactoren.

Preventiemogelijkheden

Het scala aan preventiemogelijkheden, communicatiemiddelen en organisaties die zich hiermee bezig houden, is erg breed. Ook kan sommige voorlichting worden gecombineerd voor verschillende thema's en dus tegelijkertijd voor verschillende doeleinden worden ingezet. Een voorbeeld hiervan is het weerbaar maken van (LVB) jongeren tegen verscheidene invloeden van buitenaf en hen meegeven wat normale situaties/relaties zijn, wat niet en hoe hiermee om te gaan. De preventie moet doelgroepgericht worden ingezet om het juiste effect te bereiken.

Daarnaast zal inzet op preventie met de tijd mee moeten gaan. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, is de werkwijze van 'loverboys' in het huidige digitale tijdperk enorm veranderd. Dat betekent dat de preventie voor deze doelgroep moet mee veranderen. De risico's van mobiele telefoons en het internet en hoe hiermee verantwoord om te gaan, is tegenwoordig een belangrijk onderdeel van preventie (van met name seksuele en criminele uitbuiting).

Bij preventie willen we ons in eerste instantie vooral richten op de bekende risicogroepen, die extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel, zoals: arbeidsmigranten, jongeren/minderjarigen, mensen met een licht verstandelijke beperking en sekswerkers. Overigens is dit geen uitputtende lijst en kunnen risicogroepen wijzigen in de loop van de tijd.

Preventie arbeidsuitbuiting (bij arbeidsmigranten)

Zoals al eerder benoemd zijn arbeidsmigranten kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting, onder andere door hun meervoudige afhankelijkheid.

Het is belangrijk om deze doelgroep zelfredzamer te maken waardoor zij minder vatbaar zijn voor uitbuiters. Nationaal Rapporteur Conny Rijken heeft gewezen op het probleem dat buitenlandse slachtoffers niet goed op de hoogte zijn van hun rechten. Hierdoor is het voor hen moeilijk om te beoordelen of ze slachtoffer zijn van uitbuiting. Zelfidentificatie van slachtofferschap (erkennen dat je slachtoffer bent) is een voorwaarde om de eigen situatie te verbeteren of te verlaten. Ook kan de taaltoegankelijkheid van informatie over arbeidsrechten en Nederlandse maatstaven een probleem zijn.

Maar het gaat ook om autochtone kwetsbare mensen, bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking. Het gaat om mensen die op de een of andere manier op zoek zijn naar een beter bestaan en vaak zelf helemaal niet door hebben dat ze slachtoffer zijn.
Landelijk en regionaal zijn er verscheidene organisaties die zich inzetten voor voorlichting over arbeidsrechten en het tegengaan van arbeidsuitbuiting. Deze informatie moet wel de lokale doelgroepen weten te bereiken. De Nederlandse Arbeidsinspectie en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente werken samen op dit vlak.

Jongeren/minderjarigen
De doelgroep jeugd verdient speciale aandacht waar het gaat om preventie. Met name kwetsbare jongeren zijn vaak een gemakkelijk doelwit voor mensen die misbruik van ze willen maken. Daarom is het belangrijk dat jongeren zelf voorgelicht worden over de gevaren van mensenhandel en uitbuiting. Net zo belangrijk is het, dat de professionals die elke dag met deze doelgroep werken, wordt geleerd waar zij op moeten letten, op welke signalen ze alert moeten zijn en wat ze hier vervolgens mee kunnen doen.

Het preventieve aanbod voor jongeren en voor scholen is enorm groot. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft goed zicht op dit brede aanbod en kan hierin adviseren. Als goed voorbeeld is te noemen dat het kenniscentrum het onderdeel criminele uitbuiting heeft laten opnemen in het programma van de Risk Factory.[9]

Preventie voor LVB-ers
Personen met een licht verstandelijke beperking (LVB) zijn extra kwetsbaar voor mensenhandel. Benoemd is al de kwetsbaarheid voor arbeidsuitbuiting. Daarnaast lopen vooral jongeren met een LVB meer risico om als slachtoffer en/of dader betrokken te raken bij criminele of seksuele uitbuiting. De achterstand die zij hebben op sociaal, maatschappelijk, emotioneel en/of cognitief gebied maakt deze groep kwetsbaar om te worden ingepalmd of ‘geronseld’. Om deze groep te kunnen bereiken, willen we voorlichting geven op scholen voor speciaal onderwijs en via Jeugdzorg aanbieders (gericht op de jongeren zelf, maar ook op direct betrokkenen zoals ouders, leraren en begeleiders).

[9] De Risk Factory zit in een hangar op Vliegveld Twente. In nagebootste praktijksituaties ervaren leerlingen hoe om te gaan met onveilige situaties én hoe concreet te handelen.

Preventie uitbuiting sekswerkers
Ook sekswerkers zijn kwetsbaar voor uitbuiting. De Nationaal Rapporteur stelt: "Er moeten altijd laagdrempelige hulpverlenings- en uitstapmogelijkheden beschikbaar zijn, voor zowel vergunde als onvergunde sekswerkers. Sekswerkers zouden op elk moment vrijwillig in en uit de prostitutiebranche moeten kunnen stappen. Dat draagt ook bij aan het tegengaan van uitbuiting." In Twente is Terwille de organisatie die een uitstapprogramma voor sekswerkers en prostitutie maatschappelijk werk biedt. Zij bieden ondersteuning en begeleiding aan mensen die via een samenwerkingspartner met hen in contact komen, bijvoorbeeld via een wijkcoach of consulent. Maar zij gaan ook outreachend te werk; ze benaderen sekswerkers actief en vertellen over wat zij doen en welke mogelijkheden er zijn als de sekswerker een andere baan wil.

Preventie daderschap
Het onderdeel preventie van mensenhandel kan ook omvatten het voorkomen van (herhaald) daderschap. Alle 14 Twentse gemeenten zijn aangesloten bij het Zorg- en Veiligheidshuis Twente. Hierin wordt met verschillende zorg- en veiligheidspartners geprobeerd te voorkomen dat personen dreigen af te glijden naar (verdergaand) crimineel gedrag. (Zie paragraaf 6.2).

Preventie Oekraïners
Een specifieke (risico)groep die we nu zien, zijn Oekraïners.
Op verschillende manieren wordt geprobeerd om Oekraïners die naar Nederland komen te wijzen op de risico's van mensenhandel. Bijvoorbeeld door flyers over wonen en werken in Nederland te vertalen in het Oekraïens en te verspreiden op plekken waar Oekraïners komen. Ook vluchtelingen in asielzoekerscentra zijn kwetsbaar voor uitbuiting.

De hierboven genoemde groepen zijn als risicogroep in beeld. Dat betekent niet dat we onze ogen sluiten voor andere risicogroepen. Wel kan de focus, afhankelijk van wat we tegenkomen, wijzigen in het verloop van de tijd.

5.2 Signalering en bewustwording

Om signalen over mensenhandel goed te kunnen oppakken, is het nodig om meer deskundigheid over mensenhandel te hebben. Veel situaties die mensenhandel betreffen, worden nu niet als zodanig herkend en dus ook niet als een mensenhandel casus opgepakt.

Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente verzorgt in onze regio bewustwordingsbijeenkomsten, waarin mensen leren wat we onder mensenhandel verstaan en op welke signalen we alert moeten zijn. Deze bijeenkomsten zijn voor medewerkers van gemeenten, maar ook voor externe partners, zoals wijkcoaches, Veilig Thuis Twente, Raad voor de Kinderbescherming en zorg- en hulpverleningspartijen. Ook voor scholen zijn voorlichtingsprogramma's opgezet (Zie paragraaf 5.1).

Als gemeenten hebben we een actieve rol in het onder de aandacht brengen van de bewustwordingsbijeenkomsten bij partners en het zelf in eigen huis scholen van medewerkers. Hierbij is het belangrijk om verder te kijken dan alleen de consulenten/wijkcoaches van het sociaal domein. Denk bijvoorbeeld ook aan boa's[10], handhavers, toezichthouders, leerplichtambtenaren, baliemedewerkers en andere medewerkers die direct contact hebben met inwoners.

Behalve het vergroten van bewustwording bij professionals, is het ook belangrijk om het fenomeen mensenhandel in de hele samenleving meer bekendheid te geven. Ook bezorgde buren kunnen zich met hun zorgen melden bij het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Om meer bekendheid te geven aan mensenhandel zorgt het Kenniscentrum Mensenhandel Twente voor regionale bewustwording in de samenleving door onder meer publiekscampagnes en via social media. Bij voorkeur gebeurt dit zoveel mogelijk in overleg en afstemming met de gemeenten en andere partners. Zodat eventuele acties gezamenlijk kunnen worden opgepakt, bijvoorbeeld in de regionale ondermijningsweken van het Platform IVZ.[11]


'Ook in Twente is het topje van de ijsberg in mensenhandel zichtbaar'

[10] Boa staat voor Buitengewoon opsporingsambtenaar. Een Boa is een ambtenaar met een specifieke opsporingsbevoegdheid. Dat houdt onder andere in dat hij/zij mag onderzoeken of er bepaalde strafbare feiten zijn gepleegd. Boa's mogen verdachten aanhouden, iemands identiteit controleren, processen-verbaal opmaken en boetes uitschrijven.

[11] Binnen het Platform Integrale Veiligheidszorg (IVZ) wordt op regionaal niveau structureel en integraal samengewerkt op diverse veiligheidsthema's zoals het dashboard veiligheid, ondermijning, zorgfraude, digitale criminaliteit, witwassen en weerbaarheid.

Acties	Preventie, signalering en bewustwording	
3	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft bij preventieve activiteiten speciale aandacht voor de doelgroep (kwetsbare) jeugd.	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente werkt samen met diverse organisaties aan een aanbod voor het basis- en voortgezet onderwijs, om zoveel mogelijk kinderen en jongeren te bereiken en voor te lichten over het thema mensenhandel.
4	Elke gemeente zorgt voor bewustwording en het vergroten van kennis over mensenhandel door middel van scholing/trainingen. Voor de scholing kunnen gemeenten samenwerken met en gebruik maken van het aanbod van het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.	Doorlopende actie van alle gemeenten.
5	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente zorgt voor meer bewustwording over mensenhandel in de samenleving door publiekscampagnes en via social media. Gemeenten ondersteunen dit en doen hier actief aan mee.	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente streeft er naar om 2 keer per jaar een publieks-campagne te doen.

6 INTEGRALE WERKWIJZE

Om een effectieve aanpak van mensenhandel te realiseren is een integrale werkwijze noodzakelijk. De oplossing van het probleem ligt niet in handen van een enkele professional of organisatie. Vanwege de complexiteit van de problematiek is het belangrijk om te werken met een sluitende, integrale werkwijze, waarbij verschillende partners een rol spelen.

6.1 Meldroute

Zoals eerder aangegeven, spelen gemeenten een belangrijke rol bij het oppakken van signalen. Een belangrijke vraag is wat er vervolgens met deze signalen moet gebeuren en bij wie zij terecht kunnen met deze signalen.

Daarom is het van groot belang dat er binnen de gemeenten een heldere meldroute is waar signalen (veilig) kunnen worden gemeld. Bij de meldroute neemt de aandachtsfunctionaris een belangrijke rol in. De aandachtsfunctionaris is ook de schakel tussen de betreffende gemeente en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Elke (Twentse) gemeente heeft natuurlijk zijn eigen toegang, met in elke gemeente net andere processen en routes, maar we kunnen op hoofdlijnen wel een meldroute afspreken die in elke gemeente past, zodat we voor de aanpak mensenhandel een uniforme basis hebben met elkaar.

Dat maakt het samenwerken onderling, met het Kenniscentrum Mensenhandel Twente en met andere externe partners een stuk gemakkelijker.

Naast het melden van vermoedens van mensenhandel, kan het kenniscentrum ook geraadpleegd worden voor advies en consultatie.

Meldroute

Onderstaande meldroute is bedoeld als basisroute voor signalen vanuit één van de 14 Twentse gemeenten. Professionals van buiten de gemeenten kunnen zich met signalen rechtstreeks bij het kenniscentrum melden. Zij hebben een andere rol dan de gemeenten. Inwoners die zich zorgen maken, kunnen zich ook rechtstreeks bij het kenniscentrum melden of hun zorgen via andere kanalen uiten als bijvoorbeeld Veilig Thuis Twente en Meld Misdaad Anoniem.

MELDROUTE

Stap 1 Signaleren

De meldroute begint bij het oppakken van een signaal vanuit de gemeente. Meestal is het niet het slachtoffer zelf dat zich meldt, maar een professional of een omstander van het slachtoffer die zich zorgen maakt. De melder zal veelal een consulent, wijkcoach, regisseur of procesmanager zijn, maar het kan ook een ambtenaar binnen de gemeente zijn die veel contact heeft met inwoners. De melder bespreekt zijn zorgen (signaal / vermoeden / onderbuikgevoel) met de aandachtsfunctionaris mensenhandel. Dit betekent dat het binnen de gemeente duidelijk moet zijn dat er een aandachtsfunctionaris mensenhandel is en wie dat is.

Stap 2 Verrijken

De aandachtsfunctionaris en/of de melder verzamelt zoveel mogelijk informatie om te kunnen beoordelen of in deze casus sprake is van een vermoeden van uitbuiting. Hierbij is het belangrijk om naast informatie binnen het Sociaal domein, de casus ook te verrijken met informatie vanuit Veiligheid. De aandachtsfunctionaris heeft hierbij een belangrijke rol en kan ook in dit stadium al contact zoeken met het Kenniscentrum Mensenhandel Twente om te sparren. De aandachtsfunctionaris mensenhandel is intern de spin in het web. Doordat de aandachtsfunctionaris op de hoogte is van mensenhandel casuïstiek, kan hij/zij verschillende signalen met elkaar verbinden.

Mogelijkheden Kenniscentrum Mensenhandel Twente:
- registreren aard en omvang
- meedenken over de casus
- tijdelijke procesregie

Stap 3 Melden Kenniscentrum Mensenhandel Twente - gemeente en vice versa

De aandachtsfunctionaris mensenhandel bespreekt met de melder wat het vervolg moet zijn. Bij een vermoeden van mensenhandel wordt in alle gevallen contact opgenomen met het kenniscentrum.
Dit is een belangrijke afspraak die we met elkaar maken, om de volgende redenen:
- toetsen of de casus al bekend is bij het kenniscentrum,
- verbinden verschillende lokale signalen (regionale blik en soms zelfs landelijke signalen),
- in beeld brengen aard en omvang van mensenhandel.

Wanneer de gemeente meldt bij het kenniscentrum, wordt er afgesproken hoe en op welke termijn er wordt teruggekoppeld over de melding.

Andersom geldt ook dat het kenniscentrum de aandachtsfunctionaris informeert wanneer dat van belang is. Bijvoorbeeld als het kenniscentrum een casus heeft waarbij de gemeente nog niet is betrokken en waar de gemeente wel wat mee moet; bijvoorbeeld wanneer er een veiligheidsaspect speelt en/of wanneer er zorg moet worden ingezet. Het kenniscentrum beoordeelt per casus of het informeren van de aandachtsfunctionaris op dat moment aan de orde is. Het kan ook gebeuren dat een slachtoffer al wel contact heeft met het kenniscentrum, maar op dat moment nog niet zo ver is dat hij/zij al behoefte heeft aan ondersteuning.

Stap 4 Vervolg

Mogelijke vervolgstappen:

- Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling volgen om te bepalen of melding bij Veilig Thuis Twente noodzakelijk is
- Doorverwijzen naar:
  - RIEC in verband met ondermijning
  - Wijkcoach[12] in verband met inzetten zorg (voor zover deze in dit stadium nog niet was betrokken)
  - Andere hulpverleningsorganisatie
- Veilige opvangplek zoeken door zorgcoördinator en aandachtsfunctionaris
- Melding bij politie
- Daderaanpak via Kenniscentrum Mensenhandel Twente
- Bij veiligheidsrisico altijd de medewerker veiligheid van de betreffende gemeente informeren (tenzij het gaat om acute onveiligheid, zie volgende paragraaf).

Wie de medewerker veiligheid is, verschilt per gemeente. Het kan de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid zijn, de ambtenaar Integrale Veiligheidszorg of een procesmanager. Het informeren geldt niet alleen voor de aandachtsfunctionaris, maar ook voor het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Het kan zijn dat een slachtoffer bij het kenniscentrum wordt gemeld zonder dat de gemeente hierbij is betrokken. In dat geval moet het kenniscentrum de afweging maken of voor deze casus de veiligheid in het geding is en of de veiligheidsmedewerker van de gemeente moet worden geïnformeerd.

Zodra een of meer van de acties uit stap 4 heeft plaatsgevonden én het vervolg is geborgd, kan de casus worden afgesloten.

[12] Waar wijkcoach staat wordt tevens bedoeld Wmo-consulent, regisseur, procesmanager of andere benaming voor de ambtenaar die Wmo-ondersteuning en/of ondersteuning op grond van de Jeugdwet kan inzetten.

Acute onveiligheid
Bovenvermelde meldroute wordt alleen doorlopen indien er géén acuut gevaar is. Met acuut gevaar bedoelen we dat er direct fysiek gevaar dreigt voor het slachtoffer, dat zijn/haar veiligheid in de komende uren/dagen niet is gegarandeerd en hij/zij direct bescherming nodig heeft om (meer) fysiek letsel en/of ernstige mentale schade te voorkomen.

Indien er sprake is van acute onveiligheid, wordt geen gebruik gemaakt van de meldroute. Bij volwassenen waarbij (een vermoeden van) mensenhandel speelt, moet direct contact worden opgenomen met de politie/Kenniscentrum Mensenhandel Twente wanneer er sprake is van acute onveiligheid. Bij minderjarigen moet direct contact worden opgenomen met politie/Veilig Thuis Twente.

En natuurlijk altijd 112 bellen als er sprake is van een levensbedreigende situatie.

6.2 Daderaanpak

De daderaanpak is een belangrijk onderdeel van de aanpak mensenhandel. Immers: geen slachtoffers zonder daders. Bij de cijfers hebben we al gezien dat de daders over het algemeen jong zijn. Daarom is vroegtijdig interveniëren bij de daderaanpak van belang om erger te voorkomen. Ook is het belangrijk dat er meer zicht komt op de plegers en dat er meer wordt ingezet op het voorkomen van (herhaald) daderschap. Om dit structureel te borgen is het van belang om, voor de casuïstiek mensenhandel, een casustafel in te richten. Deze casustafel richt zich op strafrechtelijke en bestuursrechtelijke interventies gericht op het voorkomen van (herhaald) daderschap, re-integratie en bescherming van slachtoffers op het snijvlak van zorg, veiligheid en straf.

Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente richt zich vooral op individuele personen; het beschermen en begeleiden van slachtoffers, het volgen van daders om herhaling te voorkomen, het op- en afschalen van lokale casuïstiek naar het kenniscentrum en vice versa. Het RIEC richt zich vooral op onderzoek naar criminele netwerken, verbanden en ondermijning.

Tussen het RIEC en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is afgesproken dat het kenniscentrum het eerste aanspreekpunt voor alles wat over mensenhandel gaat. Als nadere analyse nodig is, waarbij informatie en interventies van andere RIEC partners (bijvoorbeeld belastingdienst, UWV) ingezet moeten worden, dan wordt het RIEC betrokken. Dit kan het geval zijn als er sprake is van een breder netwerk en/of andere vormen van ondermijning.

Als het RIEC constateert dat een zaak (ook) over mensenhandel gaat, zal het RIEC zorgen dat de informatie naar het kenniscentrum gaat. Naar buiten toe is het kenniscentrum het eerste aanspreekpunt voor alles wat over mensenhandel gaat. Wanneer het kenniscentrum ziet dat de casus (ook) ondermijning betreft, zal het kenniscentrum het RIEC hierover informeren.

Casustafel/dadertafel

Het is belangrijk om een casustafel voor mensenhandel te hebben, omdat mensenhandel een complex strafbaar feit is met ingrijpende gevolgen voor de slachtoffers. Specialistische kennis is vereist om de signalen en problematiek te herkennen. Veelal zijn de signalen die wijzen op mensenhandel zacht en lastig te herkennen. Mensenhandelaren opereren onder de radar in de schaduw van de samenleving. Slachtoffers van mensenhandel verkeren veelal in een kwetsbare positie, er is vaak sprake van bedreigingen en dwang. Mensenhandel is een zogenaamd haaldelict, wat betekent dat slachtoffers zich doorgaans niet zelf melden, maar wij zelf op zoek moeten naar de slachtoffers.

Het delict is vanuit de opbouw van het wetsartikel moeilijk bewijsbaar en de signalen mensenhandel komen onvoldoende bij elkaar. Deze complexe vorm van criminaliteit kan niet door één ketenpartner of keten worden opgelost. Een multidisciplinaire (integrale) benadering onder eenduidige regie is noodzakelijk om de partners en ketens vanuit zorg-, veiligheid- en strafdomein samen te brengen.

Vanuit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel wordt er aanbevolen om meer aandacht te besteden aan de dadergerichte aanpak. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente onderzoekt hoe zij dit het beste kan vormgeven. De gemeenten zijn een belangrijke partner in de samenwerking voor de daderaanpak.

Het kenniscentrum wil deze samenwerking structureel borgen door middel van een vaste tafel waarbij oog is voor:

- Voorkomen van recidive[13]/herhaald daderschap
- Voorkomen van daderschap (potentiële/vermoedelijke pleger)
- Bescherming slachtoffers (contactverbod, locatieverbod[14] met Elektronische Monitoring)
- Resocialisatie[15] en re-integratie[16] daders mensenhandel
- Inzicht krijgen in de aard en omvang van mensenhandel in Twente.

Op het moment wordt vanuit het RIEC 4 keer per jaar de casustafel mensenhandel georganiseerd. Aan deze tafel worden signalen gedeeld, daders en potentiële of vermoedelijke daders mensenhandel toegelicht, lopende onderzoeken besproken en trends en ontwikkelingen gevolgd. Ook worden hier alle rapportages over illegale prostitutie besproken. De inzet vanuit het RIEC richt zich op de aanpak van ondermijning. Het is de vraag of de huidige RIEC tafel voldoende in een behoefte voorziet en voldoende antwoord geeft op de vragen die voortkomen uit de taak die het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft.

[13] Recidive: deze term staat voor een terugval in crimineel gedrag na een strafrechtelijke sanctie voor een soortgelijk of ander delict.
[14] Bij een locatieverbod met Elektronische Monitoring wordt met een elektronische enkeleband gecontroleerd of een dader of verdachte zich houdt aan bijzondere voorwaarden als een locatieverbod of -gebod.
[15] Resocialisatie: hiermee bedoelen we heropvoeding binnen de justitiële inrichtingen. Resocialisatie is gericht op het aanleren van probleemoplossend gedrag en sociale vaardigheden enerzijds en het afleren van ongewenst gedrag anderzijds.
[16] Re-integratie: is vooral gericht op een aantal praktische zaken waar gedetineerden mee te maken hebben, deels vóór, maar zeker ook na detentie. Die praktische zaken hebben betrekking op de basisvoorwaarden voor 'veilige' terugkeer van de ex-gedetineerde in de vrije samenleving.



Daarom zal in eerste instantie een dadertafel van het kenniscentrum worden vormgegeven naast de reeds bestaande RIEC mensenhandeltafel. Als op termijn de 'dadertafel' onder het kenniscentrum voldoende is om alle casussen mensenhandel te bespreken, dan is het een optie om de RIEC mensenhandeltafel in de toekomst op te laten gaan in de dadertafel van het kenniscentrum.

6.3 Samenwerking en gegevensdeling

Zoals aangegeven spelen verschillende organisaties een rol bij de aanpak van mensenhandel. Om goed met elkaar te kunnen samenwerken is het belangrijk dat er informatie met elkaar kan worden gedeeld en dat de informatiedeling gebeurt op een manier die recht doet aan de privacyrichtlijnen (AVG en WPG[17]).

Mensenhandel is een vorm van ondermijning en als thema opgenomen in het RIEC convenant. Op basis van dit convenant werken verschillende overheidspartijen (o.a. politie, gemeenten, belastingdienst, Openbaar Ministerie, Nederlandse Arbeidsinspectie, UWV) samen in de aanpak van ondermijning, waarbij informatie kan worden gedeeld. Het convenant bepaalt de 'spelregels', de juridische basis is verankerd in onderliggende wetgeving.

In 2021 is de verbinding gelegd tussen het RIEC en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Er is samengewerkt op casuïstiek niveau, waardoor de informatiepositie is verstevigd en signalen sneller gedetecteerd werden. Het kenniscentrum is daarnaast ingeschakeld in enkele casussen waarbij gesprekken zijn gevoerd met mogelijke slachtoffers waardoor de juiste hulp kon worden ingeschakeld. Het kenniscentrum is daarnaast in beeld bij de re-integratie van daders na detentie en interventies gericht op het voorkomen van (herhaald) daderschap.

[17] AVG = Algemene Verordening Gegevensbescherming
WPG = Wet Politiegegevens

Kortom, uit de eerste ervaringen blijkt dat samenwerking tussen de RIEC partners en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente cruciaal is om meer zicht te krijgen op de criminele netwerken en te zorgen voor een sluitende aanpak, met aandacht voor daders en slachtoffers van mensenhandel en andere vormen van criminaliteit!

Het vertrekpunt is dat het RIEC geen informatie deelt met het Zorg- en Veiligheidshuis, omdat informatiedeling tussen samenwerkingsverbanden niet is toegestaan. Informatiedeling tussen het RIEC en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is wel mogelijk. De taken van het kenniscentrum worden uitgevoerd in opdracht van de Twentse gemeenten. Aangezien de Twentse gemeenten onderdeel uitmaken van het RIEC-convenant, valt ook het kenniscentrum daaronder.

Dus het RIEC kan informatie verstrekken aan het kenniscentrum omdat zij in opdracht van de 14 Twentse gemeenten opereert en ook vanuit de landelijke opgave die gemeenten hebben op het gebied van de aanpak mensenhandel.

6.4 Toezicht en handhaving, link met prostitutiebeleid

Behalve op het beleidsterrein mensenhandel, hebben gemeenten ook een spilfunctie bij de vormgeving van beleid met betrekking tot prostitutie. In het gemeentelijk beleid is onder andere aandacht voor vergunningen, planologie, bestuurlijk toezicht en handhaving. Daarnaast is er oog voor ketensamenwerking, verbinding met het RIEC, het Kenniscentrum Mensenhandel Twente en andere externe partners.

Bestuursrecht en strafrecht

Voor mensenhandel is het bestuurlijk toezicht een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak. Het bestuurlijk toezicht kent een bredere, meer preventieve insteek dan het strafrecht waarbij samenwerking wordt gezocht tussen justitie en openbaar bestuur. Bestuurlijke instrumenten hebben als voordeel dat ze preventief kunnen worden ingezet, terwijl strafrecht pas in actie komt nadat er een strafbaar feit is gepleegd. Alléén de strafrechtelijke route blijkt niet het meest geschikt om mensenhandel tegen te gaan. De opsporing verloopt soms moeizaam, vervolging van vermeende mensenhandelaren is niet altijd succesvol en slachtoffers zijn niet eenvoudig als zodanig te identificeren, omdat zij om uiteenlopende redenen vaak geen aangifte doen. Uit onderzoek komt naar voren dat georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel kan worden aangepakt door (bestuurlijke) barrières op te werpen die het minder aantrekkelijk maken het delict te plegen. Het inzetten van bestuurlijke middelen heeft bovendien als voordeel dat het lokale bestuur zelf prioriteiten kan stellen en de eigen inzet kan bepalen.

Gemeentelijk beleid en lokale regelgeving

In de meeste Twentse gemeenten is het tegengaan van georganiseerde criminaliteit een speerpunt in het lokale veiligheidsbeleid. De aanpak van mensenhandel hoort daar ook bij. Een volwaardige aanpak van mensenhandel vraagt om beleid met voldoende aandacht voor alle bestuurlijke instrumenten en barrières om mensenhandel tegen te gaan.

Omdat mensenhandel vooral onder de radar plaatsvindt, blijkt het in de praktijk heel moeilijk te zijn om preventief resultaten te boeken. Daarom is het beleid zowel op preventie als op repressie gericht.
Gemeenten beschikken onder andere over de volgende instrumenten:

- Exploitatievergunningstelsel voor seksinrichtingen op grond van de lokale Algemene Plaatselijke Verordeningen
- Bestemmingsplannen (Wabo)
- Wet Bibob[18]
- Handhavingskader
- Overige lokale regelgeving en bevoegdheden (Basisregistratie Personen)

Deze lokale instrumenten kunnen zowel aan de "voorkant" preventief worden ingezet, als ook repressief.

Lokaal kader toezicht en handhaving

Elke gemeenteraad stelt lokaal de APV vast. Dat betekent dat het beleid van toezicht en handhaving per gemeente verschilt. Het zou efficiënter zijn om als regio een uniform handhavingskader te hanteren. Hiermee zouden dezelfde maatregelen gelden voor alle Twentse gemeenten. Dit voorkomt dat een waterbedeffect gaat optreden binnen de regio.

Er kunnen bijvoorbeeld formats worden gemaakt voor besluiten tot opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom. Medewerkers kunnen worden getraind op het voeren van zienswijzegesprekken. De aanpak van misstanden met betrekking tot Mensenhandel vindt op deze manier zoveel mogelijk integraal plaats en in onderlinge afstemming met politie, het OM en andere partners.

Hoewel een uniform handhavingskader ook de aanpak mensenhandel ten goede komt, is voorliggend stuk niet de plek om dit te bespreken. Elke gemeente heeft hier zijn eigen bevoegdheden in. Als de Twentse gemeenten op dit vlak hun beleid willen harmoniseren, zal het gesprek hierover moeten worden gevoerd in het IVZ platform[19] en in het DVO.[20]

Er moet onderscheid worden gemaakt in bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Het bestuurlijk toezicht en de controle op mensenhandel - voor wat betreft het onderdeel seksuele uitbuiting in de illegale prostitutie - wordt uitgeoefend door de politie. Het bestuurlijk toezicht door de politie is zowel proactief als repressief en richt zich met name op minderjarigheid, dwang en illegaliteit. De rol van de politie is aan het verschuiven naar vooral strafrecht. Vanuit de top van de politie is de opdracht gegeven aan het Prostitutie Controle Team om over het toezicht op de prostitutie in gesprek te gaan met gemeenten om te komen tot een gezamenlijk toezicht: politie het strafrechtelijk toezicht en gemeenten het overige. Daarnaast zullen gemeenten, als de Wet regulering sekswerk[21] ingevoerd wordt, een veel prominentere rol toebedeeld krijgen in het toezicht.

[18] De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken.

[19] Integrale VeiligheidsZorg
[20] DistrictelijkVeiligheidsOverleg
[21] Over de Wet regulering sekswerk (Wrs) wordt al jaren gesproken. De wet beoogt om beleid, toezicht en handhaving ten aanzien van de seksbranche in gemeenten (meer) te uniformeren. Belangrijk onderdeel vormt de invoering van een landelijk uniforme vergunningsplicht voor prostituees.

Zoals de politie de prostitutiecontroles doet, is dat voor gemeenten, met de huidige bemensing en het ontbreken van specifieke deskundigheid, niet haalbaar. Bestuurlijke rapportages van het Prostitutie Controle Team gaan naar de gemeente, die bestuursrechtelijk kan handhaven (overtredingen van de regels uit de APV, de Wabo/ Bouwbesluit, Basisregistratie personen). Daarbij kan worden gedacht aan het weigeren of intrekken van vergunningen, het opleggen van bestuursdwang of een dwangsom en bestuurlijke boetes. De politie zal zich meer gaan richten op opsporing.

Ook voor dit onderdeel geldt dat het weliswaar van invloed is op de aanpak van mensenhandel, maar dat het gesprek hierover moet worden gevoerd binnen het IVZ platform en in het DVO.

Acties	Integrale werkwijze	
6	Elke gemeente heeft een aandachtsfunctionaris mensenhandel. De aandachtsfunctionaris heeft in ieder geval de volgende taken: ■ Intern aanspreekpunt voor de collega's over mensenhandel casuïstiek. ■ Extern aanspreekpunt voor het Kenniscentrum Mensenhandel Twente en andere externe partners over mensenhandel casuïstiek. ■ Zorg dragen voor het blijvend onder de aandacht brengen van het thema mensenhandel. ■ Rol in de meldroute (zie paragraaf 6.1).	Doorlopende actie van alle gemeenten
7	In Twente maken we gebruik van de meldroute mensenhandel.	Doorlopende actie van alle gemeenten en Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
8	De aandachtsfunctionaris draagt zorg voor het melden bij het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.	Doorlopende actie van alle gemeenten en Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
9	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente zorgt voor de terugkoppeling van meldingen aan de aandachtsfunctionaris.	Doorlopende actie van alle gemeenten en Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
10	We organiseren een casustafel voor mensenhandel, die zich richt op strafrechtelijke en bestuurlijke interventies op het voorkomen van (herhaald) daderschap, re-integratie en bescherming van slachtoffers op het snijvlak van zorg, veiligheid en straf. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft de regie bij deze casustafel.	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft de regie bij de casustafel mensenhandel. Gemeenten en andere partners schuiven aan. De ervaringen met de casustafel worden geëvalueerd.
11	Het RIEC is het eerste aanspreekpunt voor alles wat over ondermijning gaat. Als het RIEC casuïstiek heeft die (ook) over mensenhandel gaat, informeert het RIEC het Kenniscentrum Mensenhandel Twente hierover. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is het eerste aanspreekpunt voor alles wat over mensenhandel gaat. Wanneer het kenniscentrum casuïstiek heeft die (ook) ondermijning betreft, informeert het kenniscentrum het RIEC hierover.	Doorlopende actie Kenniscentrum Mensenhandel Twente en RIEC.

7 HULPVERLENING EN OPVANG

7.1 Hulpverlening

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van alle vormen van jeugdhulp en ondersteuning vanuit de Wmo. De 14 Twentse gemeenten werken regionaal samen binnen OZJT/Samen 14 om deze ondersteuning in te kopen en daarmee vorm te geven aan regionale transformatie van de zorg. Voor wat betreft de jeugdhulp gaat het om ambulante ondersteuning en soms ook behandeling, verblijf in een pleeggezin of gezinshuis, 24-uurs opvang en zeer specialistische vormen van zorg/behandeling aan kinderen en jongeren. Op basis van de Wmo is naast ambulante ondersteuning ook dagopvang en verblijf mogelijk.

Gemeenten hebben allemaal - op basis van de specifieke lokale situatie - de toegang tot hulp vanuit de Jeugdwet en Wmo georganiseerd. Er wordt gewerkt in teams bestaande uit consulenten of wijkcoaches die een regiefunctie vervullen bij ondersteuningsvragen van inwoners. Daarbij wordt eerst gekeken wat de inwoner en zijn/haar netwerk zelf kan, dan wat er is in het voorliggende veld (bijvoorbeeld inzet van maatschappelijk werk of welzijnsorganistie) en wat er mogelijk is op basis van andere wet- en regelgeving. Samen met de inwoner wordt er een plan gemaakt om tot een goede ondersteuning te komen.

Daarnaast is de gemeente ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, om inwoners weer aan het werk te helpen of toe te leiden naar onderwijs of een zinvolle dagbesteding. Er zijn in elke gemeente voor verschillende doelgroepen (jeugd en gezin, 18+, ouderen) zorgstructuren ingericht waaraan maatschappelijke organisaties en professionals deelnemen (zoals voorschoolse voorzieningen, jeugdgezondheidszorg, onderwijs, politie, maatschappelijk werk, huisartsen, woningstichtingen, ouderenorganisaties). Binnen de zorgstructuren kan vroegtijdig problematiek worden gesignaleerd en opgepakt.

De Twentse samenwerking kent een expertteam voor zeer gecompliceerde jeugdhulpsituaties. Dit team zou, indien nodig, ook kunnen worden ingezet voor jonge slachtoffers van mensenhandel. Helaas bestaat er niet een dergelijk gremium voor volwassenen.

Het komt voor dat er buitenlandse slachtoffers van mensenhandel worden bevrijd uit hun situatie. Ook zij hebben behoefte aan opvang en zorg. Denk daarbij aan jonge prostituees uit het buitenland die na een tijd weer vertrekken. Er is een speciale regeling voor buitenlandse slachtoffers mensenhandel: de B8/3 regeling.

De term B8/3 verwijst naar hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000. In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven voor slachtoffers van mensenhandel. Het doel ervan is om buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen door de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De politie moet slachtoffers van mensenhandel daarom altijd op het recht van aangifte en B8/3 wijzen. Doorgaans heeft het slachtoffer dan drie maanden bedenktijd om in alle rust te besluiten of hij/zij aangifte wil doen. Gedurende deze periode heeft het slachtoffer recht op opvang, (medische) zorg, juridische zorg en dergelijke.

7.2 Opvang slachtoffers mensenhandel

In de relatief korte tijd dat het Kenniscentrum Mensenhandel Twente nu operationeel is, heeft zich al regelmatig de situatie voor gedaan dat voor een slachtoffer van mensenhandel met spoed een veilige plek moest worden geregeld. Het doel van opvang is om het slachtoffer acuut uit de onveilige situatie weg te halen en weg te houden van het onveilige netwerk. Het creëren van rust is belangrijk, zodat vanuit de tijdelijke en kortdurende opvang vervolgstappen kunnen worden gezet.

Voor slachtoffers van mensenhandel kennen we verschillende opvangmogelijkheden, afhankelijk van de specifieke doelgroep en de ernst van de casuïstiek.

Vrouwenopvang

Slachtoffers van mensenhandel kunnen terecht in de reguliere vrouwenopvang. Anders dan de naam doet vermoeden heeft de vrouwenopvang ook plaatsen voor mannelijke slachtoffers. Afhankelijk van de aard van de dreiging kan deze opvang in de eigen regio worden geboden of op een onbekende locatie elders in het land. In Twente werken we samen met Vrouwenopvang Kadera, die ook een locatie in Zwolle heeft. Vrouwenopvang is een centrumgemeente taak, die wordt uitgevoerd en bekostigd door Enschede voor de gehele regio. Naast het bieden van bed-bad-brood wordt begeleiding geboden gericht op het opbouwen van een zelfstandig bestaan en traumahulp.



Maatschappelijke opvang
Ook kunnen slachtoffers mensenhandel soms worden opgevangen in een maatschappelijke opvang: een organisatie voor opvang en begeleiding van dak- en thuislozen. In Twente zijn verschillende organisaties die maatschappelijke opvang verzorgen, zoals Humanitas onder Dak en het Leger des Heils. Ook maatschappelijke opvang is een centrumgemeentetaak die door Enschede wordt uitgevoerd en bekostigd voor heel Twente.

COSM (Categorale Opvang Slachtoffers mensenhandel)
Naast de regionale opvang via maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, kennen we ook de landelijke opvangplekken in de COSM. Er zijn in Nederland 3 COSM's, deze zitten in Amsterdam, Rotterdam en Vries en hebben 40 plekken in totaal: 30 voor vrouwen en 10 voor mannen. CoMensha is plaatsingsbevoegd voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel met de bedenktijd vanuit de B8/3 regeling. Als het vermoedelijk slachtoffer aangifte heeft gedaan van mensenhandel dan is plaatsing in de vrouwenopvang/maatschappelijke opvang noodzakelijk.

De opvang in een COSM verloopt via CoMensha, maar plaatsing kan alleen tijdens kantoortijden. 's Avonds en in het weekend kan hier niemand worden geplaatst en moet een slachtoffer dus (tijdelijk) op een andere plek worden opgevangen.

OMM (Opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek)
Voor slachtoffers van mensenhandel die tevens kampen met multiproblematiek kan een gespecialiseerde opvang/behandelsetting meer geschikt zijn. Met multiproblematiek wordt bedoeld een combinatie van problematiek zoals verstandelijke beperking, GGZ problematiek, verslavingsachtergrond en/of ernstige problemen op meerdere levensterreinen. Deze slachtoffers kunnen hierdoor niet in het voorliggend veld worden geplaatst. Er zijn landelijk 36 OMM plaatsen beschikbaar. Plaatsing op een OMM plek verloopt via CoMensha. Via een pilot vanuit het ministerie van VWS zijn deze 36 plaatsen verdeeld over het land. In Noordoost-Nederland hebben we 6 OMM plekken via het Leger des Heils. Deze worden op dit moment bekostigd door VWS, via een aantal centrumgemeenten. Zo zijn centrumgemeenten Zwolle en Enschede samen betrokken bij de 6 OMM plekken in Noordoost-Nederland.

Vanaf 2023 zal door het ministerie van VWS een structurele invulling van de OMM plekken worden georganiseerd. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe dit zal worden georganiseerd en bekostigd.

Nederlandse Arbeidsinspectie

Bij situaties van arbeidsuitbuiting is vaak ook sprake van een huisvestingsvraagstuk. Werk en huisvesting zijn veelal aan elkaar gekoppeld en met name de huisvesting maakt dat er sprake is van een acuut onveilige situatie waardoor opvang noodzakelijk is.
Voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn op drie plekken in het land crisisopvangplaatsen gerealiseerd. CoMensha draagt zorg voor de plaatsing van (vermoedelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting, op verzoek of op aandragen van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Daarnaast zijn er plekken voor situaties waarbij sprake is van 'ernstige benadeling' maar geen mensenhandel. Iemand kan maximaal 14 dagen op een dergelijke plek worden opgevangen. De afdeling Toezicht van de Nederlandse Arbeidsinspectie pakt deze zaken op en plaatst mensen.

Voldoende passende opvangplekken

Hoewel het bovenstaande overzicht doet vermoeden dat de opvang van slachtoffers mensenhandel goed is geregeld, is de praktijk weerbarstiger. Zowel de vrouwenopvang als de maatschappelijke opvang zitten regelmatig vol. Andere opvangplekken zijn voor specifieke doelgroepen bestemd. Daardoor is het in de praktijk dikwijls lastig om met spoed een geschikte opvangplek te vinden.

Het beschikken over voldoende en passende opvangplekken is dan ook een belangrijke opgave voor de komende tijd.

Acties	Hulpverlening en opvang	
12	In het komend jaar moeten er voldoende en passende opvangplekken worden georganiseerd.	Centrumgemeente Enschede en Kenniscentrum Mensenhandel Twente pakken dit samen op.

AFSLUITING

Bij de inleiding van dit stuk hebben we aangegeven dat elke gemeente verantwoordelijk is voor de volgende onderdelen.

- **Het hebben van gemeentelijk beleid mensenhandel in 2022**
Met het vaststellen van voorliggende regionale aanpak voldoen alle Twentse gemeenten aan deze opdracht.
- **Passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers**
Dit is onderdeel van Aanpak Mensenhandel Twente en is uitgewerkt in hoofdstuk 7.
- **Het creëren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel**
We hebben voor de regio Twente een regionale zorgcoördinator mensenhandel. Deze functie is ondergebracht bij het kenniscentrum.

Met het vaststellen van dit stuk, voldoen we als Twentse gemeenten aan de opdracht die we hebben voor de Aanpak Mensenhandel. Maar hoe zorgen we ervoor dat mensenhandel een onderwerp is dat blijvend aandacht houdt? En dat het beleid en de aanpak mensenhandel wordt doorontwikkeld op basis van de ervaringen die we met elkaar opdoen?

Omdat het Kenniscentrum Mensenhandel Twente nog maar kort operationeel is en het onderwerp mensenhandel een relatief nieuw beleidsterrein is voor gemeenten, is het goed om in ieder geval de eerste jaren de Aanpak Mensenhandel goed te evalueren. We kijken dan naar de actiepunten uit deze aanpak en naar de cijfers. Wat zijn de ervaringen en wat vertellen de cijfers ons? Niet alleen de aantallen, maar ook ‘story telling’. Door dit te doen, houden we aandacht voor het fenomeen mensenhandel.

Acties	Evaluatie	
13	De Aanpak Mensenhandel Twente begin 2024 en begin 2025 evalueren	Centrumgemeente Enschede en Kenniscentrum Mensenhandel Twente pakken dit samen op.

OVERZICHT ACTIES

Acties	Aard en omvang mensenhandel	
1	Elke gemeente in Twente geeft alle meldingen van (vermoedelijke) casuïstiek mensenhandel door aan het Kenniscentrum Mensenhandel Twente. Het gaat hierbij om de aantallen en de vormen van mensenhandel.	Doorlopende actie van alle gemeenten en het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
2	Inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in Twente wordt jaarlijks in beeld gebracht door het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.	Jaarlijks door het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
	Preventie, signalering en bewustwording	
3	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft bij preventieve activiteiten speciale aandacht voor de doelgroep (kwetsbare) jeugd.	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente werkt samen met diverse organisaties aan een aanbod voor het basis- en voortgezet onderwijs, om zoveel mogelijk kinderen en jongeren te bereiken en voor te lichten over het thema mensenhandel.
4	Elke gemeente zorgt voor bewustwording en het vergroten van kennis over mensenhandel door middel van scholing/trainingen. Voor de scholing kunnen gemeenten samenwerken met en gebruik maken van het aanbod van het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.	Doorlopende actie van alle gemeenten.
5	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente zorgt voor meer bewustwording over mensenhandel in de samenleving door publiekscampagnes en via social media. Gemeenten ondersteunen dit en doen hier actief aan mee.	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente streeft er naar om 2 keer per jaar een publiekscampagne te doen.

Acties	Integrale werkwijze	
6	Elke gemeente heeft een aandachtsfunctionaris mensenhandel. De aandachtsfunctionaris heeft in ieder geval de volgende taken: ■ Intern aanspreekpunt voor de collega's over mensenhandel casuïstiek. ■ Extern aanspreekpunt voor het Kenniscentrum Mensenhandel Twente en andere externe partners over mensenhandel casuïstiek. ■ Zorg dragen voor het blijvend onder de aandacht brengen van het thema mensenhandel. ■ Rol in de meldroute (zie paragraaf 6.1).	Doorlopende actie van alle gemeenten
7	In Twente maken we gebruik van de meldroute mensenhandel.	Doorlopende actie van alle gemeenten en Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
8	De aandachtsfunctionaris draagt zorg voor het melden bij het Kenniscentrum Mensenhandel Twente.	Doorlopende actie van alle gemeenten en Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
9	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente zorgt voor de terugkoppeling van meldingen aan de aandachtsfunctionaris.	Doorlopende actie van alle gemeenten en Kenniscentrum Mensenhandel Twente.
10	We organiseren een casustafel voor mensenhandel, die zich richt op strafrechtelijke en bestuurlijke interventies op het voorkomen van (herhaald) daderschap, re-integratie en bescherming van slachtoffers op het snijvlak van zorg, veiligheid en straf. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft de regie bij deze casustafel.	Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente heeft de regie bij de casustafel mensenhandel. Gemeenten en andere partners schuiven aan. De ervaringen met de casustafel worden geëvalueerd.
11	Het RIEC is het eerste aanspreekpunt voor alles wat over ondermijning gaat. Als het RIEC casuïstiek heeft die (ook) over mensenhandel gaat, informeert het RIEC het Kenniscentrum Mensenhandel Twente hierover. Het Kenniscentrum Mensenhandel Twente is het eerste aanspreekpunt voor alles wat over mensenhandel gaat. Wanneer het kenniscentrum casuïstiek heeft die (ook) ondermijning betreft, informeert het kenniscentrum het RIEC hierover.	Doorlopende actie Kenniscentrum Mensenhandel Twente en RIEC.

Actie	Hulpverlening en opvang	
12	In het komend jaar moeten er voldoende en passende opvangplekken worden georganiseerd.	Centrumgemeente Enschede en Kenniscentrum Mensenhandel Twente pakken dit samen op.
	Evaluatie	
13	De Aanpak Mensenhandel Twente begin 2024 en begin 2025 evalueren	Centrumgemeente Enschede en Kenniscentrum Mensenhandel Twente pakken dit samen op.

BRONNEN

- Website Nationaal rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
- Website Comensha
- Website Centrum tegen Kinderhandel en mensenhandel
- Website Kenniscentrum Mensenhandel Twente
- Website Nederlandse Arbeidsinspectie
- Website Work in Nl
- Website Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (het CCV)
- Website Kompas aanpakmensenhandel VNG

- Kader voor de aanpak van mensenhandel door de gemeenten VNG
- Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
- Houtskoolschets Kenniscentrum Mensenhandel Twente
- Ontwikkeldocument Samen tegen mensenhandel in Twente 2020

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2009). Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Fairwork (2016). Zien en gezien worden. Proactief herkennen, erkennen en ondersteunen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Fairwork is een organisatie die buitenlandse werknemers helpt die in Nederland onder slechte omstandigheden moeten werken.
- Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). Arbeidsuitbuiting. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Kenniscentrum LVB. LVB & uitbuiting. https://www.kenniscentrumlvb.nl/lvb-uitbuiting/
- Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). Consultatiereactie Nationaal Rapporteur mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen Wet Regulering Sekswerk (Wrs). https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2019/12/13/consultatiereactie-wetsvoorstel-regulering-prostitutie

BIJLAGE 1 WETTEKST MENSENHANDEL

Artikel 273 f Wetboek van Strafrecht

- **Lid 1.** Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
2. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
3. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
4. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1 genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
5. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
6. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
7. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

8. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
9. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

- **Lid 2.** Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.
- **Lid 3.** De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
2. degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt;
3. de feiten, omschreven in het eerste lid, zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.

- **Lid 4.** Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
- **Lid 5.** Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
- **Lid 6.**Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.
- **Lid 7.** Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

BIJLAGE 2 WETTELIJK KADER GEMEENTELIJKE OPDRACHT AANPAK MENSENHANDEL

Internationale en nationale wet- en regelgeving vormen het wettelijk kader voor de aanpak mensenhandel. Internationaal zijn er verschillende instrumenten die zich specifiek richten op mensenhandel. Het Palermo Protocol van de VN, de Europese richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Istanboel Protocol.

In de Nederlandse grondwet is het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam opgenomen (artikel 11). En het recht dat iedere Nederlander zelf mag kiezen wat voor werk hij wil doen en dat er regels moeten zijn ter bescherming van mensen tijdens hun werk.

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van inwoners. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke taak in het reguleren van exploitatie van bedrijfsmatige prostitutie (vergunningen en controle hierop). Verder spelen de volgende kaders een rol: de Participatiewet, de Huisvestingswet en het rapport van de commissie Lenferink.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Opvang (FO) besloten medio 2014 een gezamenlijke commissie in te stellen, bestaande uit gemeentebestuurders en vertegenwoordigers van instellingen die zich met de zorg en opvang van slachtoffers mensenhandel bezighouden, onder voorzitterschap van de heer H. Lenferink, burgemeester van Leiden.

De opdracht aan de Commissie Lenferink werd geformuleerd als het in kaart brengen van knelpunten en oplossingen rond mensenhandel in relatie tot de opvang. Dat betreft dan in de eerste plaats de rol die de gemeenten in dat geheel spelen – of zouden moeten spelen. Vastgesteld werd dat de aanmelding en opvang niet eenduidig is en de gemeentelijke verantwoordelijkheden niet helder waren.

Uiteindelijk heeft dit in 2018 geleid tot het maken van afspraken over de rol van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel in het Interbestuurlijk Programma (IBP, 5.11). De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het landelijk actieprogramma ‘Samen tegen mensenhandel’.