Beleidsplan
Aanpak mensenhandel

2022 - 2025

De Baronie en Markiezaten

Gemeente Breda

Beleidsplan
Aanpak mensenhandel

2022 - 2025
De Baronie en Markiezaten

Voorwoord

Voor u ligt het beleidsstuk mensenhandel van de gemeenten in het District de Baronie en Markiezaten. Op landelijk niveau zijn er de afgelopen jaren verschillende afspraken gemaakt om mensenhandel te stoppen en te voorkomen. Een belangrijke afspraak is, dat iedere gemeente in 2022 beschikt over beleid inzake mensenhandel. Dit beleid moet inzicht bieden in de ontwikkelingen en activiteiten gericht tegen mensenhandel, zowel regionaal en districtlijk. Ook zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten en meest relevante partners weergegeven. Het opstellen van dit beleidsplan is gebeurd in samenwerking met de gemeenten Altena met Breda als trekker. Wij hopen dat hiermee inspanning ontstaat om gezamenlijk uitvoering te geven aan de aanpak van mensenhandel.
De Baronie en Markiezaten (bestuurlijk en ambtelijk) hebben de wens uitgesproken om zoveel mogelijk eenduidig beleid te vormen. Reden voor deze eenduidigheid is dat het de samenwerking bevordert met partners die in de verschillende gemeenten werkzaam zijn. Het voorkomt dat er een waterbedeffect ontstaat wanneer er verschil is in de aanpak van mensenhandel.
Om het beleid de juiste richting en vorm te geven, maken we gebruik van het Kader voor de aanpak van mensenhandel het Kader voor de aanpak van mensenhandel door gemeenten.[1]
In het kader vindt u de verschillende plateaus terug op basis waarvan het beleid is opgebouwd.
Daarnaast maken we ook gebruik van het landelijk programma 'Samen tegen mensenhandel'.[2]
Als naslagwerk wordt onder andere gebruik gemaakt van 'Het Kompas' gelanceerd in 2020[3].
Dit is een handboek, naslagwerk en biedt gemeenten handvatten voor het opstellen van beleid, evenals 'Het Actieprogramma mensenhandel voor Zeeland-West -Brabant.'[4]

In de politie regio Zeeland-West -Brabant worden al veel stappen gezet om mensenhandel te bestrijden. Om het thema te vertalen naar concrete handvatten en de impact van de (gezamenlijke) inspanningen te vergroten is een overkoepelend programma ingericht.
Dit programma verbindt goede initiatieven vanuit de regio met landelijke handvatten en handreikingen om richting te geven aan de bewegingen die nodig zijn in de regio. Dit is samengebracht in het 'Actieprogramma mensenhandel voor Zeeland-West- Brabant' Met de titel genaamd 'Geen plaats voor mensenhandel'. Dit programma is geschreven vanuit het streven om een regio te zijn waarin mensenhandel geen grond vindt, met als doel:

- vergroten van kennis van de aard van het probleem;
- inzetten op een optimale balans tussen preventie en repressieve barrières om mensenhandel te voorkomen, verstoren en te stoppen, waarbij bescherming van de slachtoffers voorop staat;
- met een continu actueel inzicht over de omvang van het probleem in staat zijn om actief gerichte acties uit te zetten.

In dit actieprogramma zijn strategische doelstellingen omgezet in concrete activiteiten. Deze activiteiten zullen verder worden meegenomen in het nader hand op te stellen plan van aanpak tegen mensenhandel.

1 https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/kader-voor-de-aanpak-van-mensenhandel_20210312.pdf Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een Kader opgesteld voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten(2020)

2 Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting(2018)

3 https://kompasaanpakmensenhandel.vng.nl

4 Actieprogramma mensenhandel ZWB 2021-2024, 'Geen plaats voor mensenhandel'

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Wat is mensenhandel? 4
1.2 Vormen van mensenhandel 5

2 Taken en verantwoordelijkheden gemeenten 7
2.1 De gemeente als signaleerder 7
2.2 De gemeente als beleidsmaker 8
2.3 De gemeente als regisseur van de integrale aanpak 8
2.4 De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers 9
2.4.1 Zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel 9
2.5 Opvang en hulpverlening aan slachtoffers en verstoren daders 10
2.6 Kennis en bewustwording 11

3 Zicht op aard en omvang van mensenhandel 13
3.1 Hoe krijgen we mensenhandel onder de aandacht 13
3.2 Aandachtfunctionaris mensenhandel 14
3.3 Communicatie 14
3.4 Afstemming en capaciteit 15

4 Samenwerken in de keten en/of regio 16

5 Opstellen plan van aanpak 19

Bijlage
1 Stroomschema interne meldroute 20
2 Kaders mensenhandel 21
3 Theoretisch kader 23

0091_22 Beleidsplan aanpak mensenhandel_V3

1

Inleiding

Mensenhandel – in al zijn verschijningsvormen- is een ernstige vorm van criminaliteit en bestaat al sinds mensenheugenis. De gevolgen en impact van mensenhandel zijn voor zowel de slachtoffers als samenleving groot. Het is een lucratieve en snel groeiende vorm van criminaliteit. Mensenhandel is het verhaal van vraag en aanbod, van macht en kwetsbaarheid en van arm en rijk. Er wordt door het Kabinet daarom stevig ingezet op het intensiveren van de aanpak van mensenhandel. Het Interbestuurlijk Programma (IBP) van 2018 schrijft voor dat elke gemeente in 2022 duidelijk beleid moet hebben om mensenhandel tegen te gaan en dat gemeenten moeten werken aan 'passende' regionale opvang, ondersteuning, nazorg en een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie.

Het fenomeen en 'veelkoppig monster' mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen. Het kan hierbij gaan om seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, maar ook om criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering.[5]
Mensenhandel draait om dwang en uitbuiting; daders gebruiken slachtoffers voor persoonlijk financieel gewin en maken daarbij gebruik van bedreiging, geweld en intimidatie. Dit is ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Vaak wordt mensenhandel gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden, die misbruik maken van de legale wereld. Daarmee is het een vorm van ondermijnende criminaliteit, die ernstige gevolgen heeft voor de slachtoffers die het betreft.
Ook in onze regio komt mensenhandel voor. Niet alleen in de (illegale)prostitutie, maar ook in andere sectoren, zoals de land- en tuinbouw, horeca, industrie, huishoudens en in de drugscriminaliteit.

"In 1863 werd in Nederland de slavernij afgeschaft en vastgelegd dat geen mens het recht heeft een ander tot zijn bezit te maken. Anno 2022 ruim 150 jaar later, bestaan er nog steeds moderne vormen van slavernij. Mensenhandel is een misdaad die slachtoffers van hun vrijheid berooft en hen hun waardigheid ontneemt. Een misdaad die gepaard gaat met mensonterende omstandigheden en waarbij fundamentele rechten van slachtoffers worden geschonden."

1.1. Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar bijvoorbeeld ook van misleiding, chantage, fraude of misbruik van een kwetsbare positie.

Mensenhandel is een ernstig misdrijf. We kennen vier vormen waarin mensenhandel voor komt:
- Seksuele uitbuiting
- Arbeidsuitbuiting
- Criminele uitbuiting
- Gedwongen orgaanverwijdering

Zie paragraaf 1.2 voor een verder uitwerking van de verschillende vormen.

5 Aangezien er in een periode van tien jaar slechts een handvol meldingen is geweest van deze vorm van mensenhandel en dit naar verwachting de volgende vier jaar zo zal blijven, is mensenhandel voor orgaanverwijdering in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 niet als dreiging aangeduid. Het is daarom ook geen expliciet aandachtspunt in dit beleidsstuk.

Wettelijk kader[6] (OM)

Het Openbaar Ministerie(OM): 'Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke integriteit van slachtoffers en wordt gezien als schending van fundamentele mensenrechten'

Sinds 2013 zijn de maximale straffen voor mensenhandel verhoogd van 8 naar 12 jaar cel. Als door mensenhandel iemand overlijdt, kan zelfs een levenslange of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste 30 jaar worden opgelegd. Dat is vergelijkbaar met de strafmaat voor moord. Slachtoffers van mensenhandel hebben vaak te maken met dwang, geweld en/of misleiding en zijn vaak te bang of niet in staat om zelf aangifte te doen.

.

1.2. Vormen van mensenhandel

Zoals eerder aangegeven, zijn er verschillende verschijningsvormen van mensenhandel, namelijk; seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen criminaliteit en bedelarij en gedwongen orgaanverwijdering. Deze verschillende vormen van uitbuiting hebben echter met elkaar gemeen dat er sprake is van de inzet van dwangmiddelen op het slachtoffer en dat de mensenhandelaar er (veel) geld aan verdient.[7]

Seksuele uitbuiting

De meest bekende vorm van uitbuiting is de seksuele uitbuiting. Dit houdt in, dat iemand wordt gedwongen om seksuele diensten te verlenen tegen betaling in de vorm van geld of van andere vergoedingen (denk aan onderdak, kleding of eten). Mannen en vrouwen, volwassenen en kinderen, iedereen, ongeacht zijn of haar juridische status, kan slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting. Het overgrote deel van de slachtoffers van deze vorm van uitbuiting is echter vrouw. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar; in het geval van seksuele uitbuiting bijvoorbeeld hoeft bij hen dan ook geen sprake te zijn van dwang om van mensenhandel te kunnen spreken.

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

Een andere vorm kan zijn: het moeten verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde, dit komt in dit digitale tijdperk ook voor.

Een bekende vorm van seksuele uitbuiting is uitbuiting door loverboys, dit is een verouderde term, maar om te duiden wordt het nog vaak gehanteerd. Loverboys (we noemen ze liever gewoon mensenhandelaren) zijn vaak jonge mannen die zorgen dat het slachtoffer verliefd en afhankelijk van ze wordt. Vervolgens wordt het slachtoffer misleid om betaalde seks te hebben.

NB. Sekswerk is een gelegaliseerd beroep in Nederland en als volwassen mensen dit werk willen doen, staat dat ze vrij. Prostitutie staat dus niet gelijk aan mensenhandel. Wel is het zo dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor mensenhandel.

Arbeidsuitbuiting

We spreken van arbeidsuitbuiting als personen, waaronder volwassen en /of kinderen - vrijwillig of gedwongen – werk verrichten en anderen hun inkomsten afnemen en/of hen onder mensonterende omstandigheden laten werken. Arbeidsuitbuiting is meer dan slecht werkgeverschap. Het gaat om een combinatie van ernstige, vaak onmenselijke situaties op de werkvloer, waarbij vaak sprake is van dwang, geweld, chantage, fraude en misleiding.

---

6 Zie ook bijlage

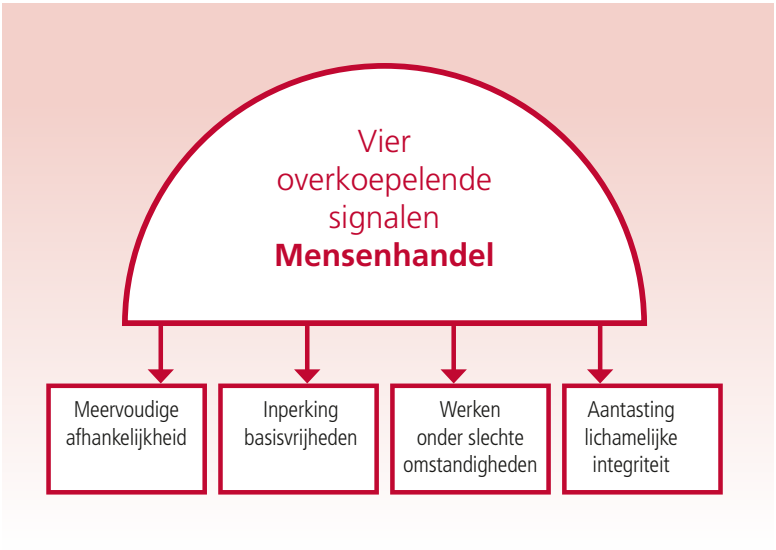
7 https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/vormen-van-mensenhandel

Uitbuiting komt in allerlei sectoren voor. Uit een risicoanalyse van de Inspectie SZW blijken de volgende sectoren extra gevoelig vooruitbuiting: horeca, schoonmaakbranche, uitzendwerk, bouwsector en land- en tuinbouw.
NB. We spreken van arbeidsuitbuiting; dit betreft uitbuiting bij alle vormen van arbeid behalve het sekswerk. Uitbuiting bij sekswerk betreft seksuele uitbuiting.

Criminele uitbuiting en bedelarij
Bij deze vorm van uitbuiting worden personen waaronder volwassenen en/of kinderen gedwongen tot het plegen van strafbare feiten. Denk aan zakkenrollen, diefstal, bedelen, drugssmokkel, drugsvervaardiging(drugslabs) en het knippen van hennep. Maar ook het onder dwang afsluiten van een telefoonabonnement bijv. De buit gaat naar de uitbuiter/ mensenhandelaar. Vaak zitten er criminele bendes achter, maar het kan ook iemand zijn die familie is van het slachtoffer.

Non-Punishment principe
Bij mensenhandel is het non-punishment principe van belang. Dit betekent dat slachtoffers van mensenhandel niet mogen worden gestraft voor strafbare feiten die zij onder dwang gedurende de uitbuitingsperiode hebben begaan. De begrippen dader en slachtoffer liggen soms dicht bij elkaar. Slachtoffers worden soms zelf dader omdat ze gedwongen worden nieuwe slachtoffers te werven.

Gedwongen orgaanverwijdering
Elke handeling waarbij iemand onder dwang zijn of haar organen moet afstaan. Er is nog weinig bekend over deze vorm van mensenhandel. CoMensha[8] registreert sinds 2014 het aantal (pogingen tot gedwongen orgaanverwijdering die hebben plaatsgevonden binnen en buiten Nederland bij (mogelijke) slachtoffers met verschillende nationaliteiten. Slachtoffers met een niet- Nederlandse nationaliteit worden bij CoMensha geregistreerd wanneer zij in Nederland kenbaar hebben gemaakt (een poging tot) gedwongen orgaanverwijdering hebben meegemaakt. Het is erg lastig om uitspraken te doen, het is moeilijk af te leiden hoe vaak deze vorm van mensenhandel zich voordoet.



8 Landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel

2

Taken en verantwoordelijkheden gemeenten

In 2018 zijn door het Rijk, de VNG, het Interprovinciaal overleg en de Unie van waterschappen afspraken gemaakt over mensenhandel, in het Interbestuurlijk Programma (IBP, artikel 5.11).

Deze afspraak houdt in:

- dat alle gemeenten in 2022 beleid hebben voor de aanpak van mensenhandel;
- dat er een landelijk dekkend netwerk is van zorgcoördinatie en dat de aanpak is geborgd in werkende afspraken tussen zorg en veiligheidsketens.

De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het programma 'samen tegen mensenhandel', waarin één actielijn (4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel) ziet op het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Gemeenten zijn in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk voor signalering, preventie, handhaving, veiligheid en zorg op basis van vier rollen.



De rol van de gemeente bij aanpak mensenhandel Bron: Het Kompas

2.1 De gemeente als signaleerder

Signalering begint met kennis over mensenhandel, zowel bij burgers als professionals. Gemeenten zijn door het dagelijks contact met burgers de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.

We hebben nog lang niet altijd zicht op mensenhandel. Zowel professionals als burgers herkennen mensenhandel nog te vaak niet. De mensenhandel problematiek kent ook vele verschijningsvormen. Bovendien is het soms moeilijk om vast te stellen of iemand zich in een uitbuitingssituatie bevindt of niet. Geraffineerde werkwijzen van de mensenhandelaar zorgen er bovendien voor dat hun daden moeilijk te zien zijn en dat slachtoffers zichzelf soms ook niet beschouwen als slachtoffer. Daarom moeten we sterker inzetten op het vermogen van iedereen die hier een rol in kan vervullen om mensenhandel te signaleren. Vaak begint het met onderbuik gevoelens en zachte signalen van verschillende mensen of organisaties. Vandaar het belang om samen te werken, om gezamenlijk de 'puzzelstukjes' te kunnen vormen.

Er zijn veel verschillende professionals die signalen van mensenhandel kunnen herkennen en zo het verschil kunnen maken voor slachtoffers. Als slachtoffers van mensenhandel eerder en beter in beeld zijn, kan er eerder worden gehandeld. Daardoor wordt de duur van de uitbuiting verkort en kan erger leed worden voorkomen. Ook kunnen hierdoor daders eerder worden opgespoord en kunnen toekomstige slachtoffers worden voorkomen. Het is belangrijk dat professionals worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. Het trainen van professionals vraagt continu aandacht. Naast trainingen zijn er ook handreikingen en signaalkaarten[9] beschikbaar voor professionals. Diverse organisaties hebben signaalkaarten gemaakt. Signaalkaarten geven informatie over hoe verschillende vormen van mensenhandel te herkennen zijn.

CoMensha is in 2018 gestart met de Mensenhandel Academy. Een speciaal onderdeel op de CoMensha-site dat als doel heeft het gehele (opleidings)aanbod op het gebied van signalering van mensenhandel overzichtelijk te bundelen. Ook zijn er nieuwe beroepsgroepen die een belangrijke rol kunnen spelen in de signalering die tot nu toe nog onvoldoende betrokken en opgeleid zijn. Via de Mensenhandel Academy kunnen verschillende professionals eenvoudiger het voor hen relevante opleidingsmateriaal vinden. Denk ook aan gratis e-learning modules, factsheets en toolkits die kunnen worden gebruikt. Het betreft een overzicht van het gehele opleidingsaanbod op het gebied van signalering van mensenhandel. Op deze manier kunnen verschillende professionals eenvoudiger het voor hen relevante opleidingsmateriaal vinden. Daarmee voorkomen we ook dat er onnodig nieuwe opleidingen worden ontwikkeld.

2.2 De gemeente als beleidsmaker

Elke gemeente in Nederland moet in 2022 beschikken over een duidelijke aanpak mensenhandel. Als beleidsmakers zijn ze 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, voor samenwerking in een aanpak die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk van aard is.

2.3 De gemeente als regisseur van de integrale aanpak

Melden en samenwerken in de keten

Wanneer signalen van seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek, arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting herkend worden, is het belangrijk dat deze vervolgens op een goede plek terecht komen en actie wordt ondernomen. Samenwerking in de keten is hiervoor essentieel, als het gaat om preventie, signalering maar met name ook de hulp aan en veiligheid van het slachtoffer. Diverse organisaties kunnen en moeten betrokken zijn in de aanpak van deze problematiek.

Ketensamenwerking

Per gemeente is de ketensamenwerking verschillend ingericht. In elk geval zullen partners als de Gemeente, Politie, Openbaar Ministerie, Hulpverleningsorganisaties, Het Zorg- en Veiligheidshuis, Jeugdzorg, Veilig Thuis en de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland voor een integrale aanpak met elkaar samenwerken in casuïstiek. Afspraken tussen partners kunnen formeel worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst of convenant, waarin ook aandacht is voor informatie-uitwisseling.

9 Een paar voorbeelden:
signaalkaart-emm_2014_hr.pdf (hetccv.nl) SignalenKaart Microsoft Word - Signaalkaart Mensenhandel blanco.doc (hetccv.nl)

Belangrijke succesfactoren voor de ketensamenwerking zijn:

- inachtneming van de privacywetgeving;
- delen van kennis en best practices;
- buiten de eigen organisatie of functie kunnen en willen kijken;
- vertrouwen in elkaar;
- vaste contactpersonen bij alle partners;
- structurele financiering in een meerjarenplan;
- persoonlijke inzet en betrokkenheid;
- terugkoppeling van geboekte resultaten aan elkaar en aan het gemeentebestuur en gemeenteraad;
- voldoende capaciteit en gegarandeerde inzet van alle ketenpartners.

Naast de brede ketensamenwerking benadrukken we het belang in de samenwerking tussen jeugdprofessionals en politie en justitie. Een goede samenwerking kan de veiligheid van slachtoffers versterken en is cruciaal bij een vermissing van een jeugdige uit een instelling.

Melden van signalen

Er zijn verschillende instanties zowel lokaal als landelijk om vermoedens en signalen te melden en te bespreken. Omstanders (bijvoorbeeld vrienden, ouders en ook horeca), professionals uit onderwijs, jeugdhulp, jongerenwerk en andere sectoren kunnen hier met vragen en signalen terecht. Seksueel geweld en exploitatie van minderjarigen zijn vormen van kindermishandeling. Professionals die met jongeren werken, horen stappen te ondernemen conform de meldcode.[10]

2.4 De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel (kader aanpak mensenhandel). Om aan deze taak te kunnen voldoen, moet er onder andere een zorgcoördinator mensenhandel aangesteld worden.

2.4.1 Zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel

Iedere gemeente is verplicht om een zorgcoördinator mensenhandel te hebben.
Deze zorgcoördinator is iemand die veel specialistische kennis heeft op het gebied van procedures en regelgeving, maar ook kennis heeft van het hulp- en zorgaanbod voor slachtoffers mensenhandel in hun regio. De zorgcoördinator heeft een groot netwerk en is verbonden aan en gepositioneerd in het Zorg- en veiligheidshuis[11] binnen de regio de Baronie en Markiezaten. Belangrijkste taken van de zorgcoördinator zijn casemanagement, het opbouwen en onderhouden van een regionaal en landelijk netwerk en het geven van voorlichting, en preventie. De zorgcoördinator vormt vanuit het zorgdomein de schakel met het strafrechtelijke en het verblijfsrechtelijke en het zorgtraject. Sommige zorgcoördinatoren maken afspraken over de zorgregie.

Het doel voor elke zorgcoördinator is echter om de belangen van slachtoffers mensenhandel te behartigen en om een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor slachtoffers te organiseren. De zorgcoördinator kan het slachtoffer naar de juiste instantie toeleiden. Zij bewaken de voortgang en kwaliteit van het traject, maar maken ook deel uit van een netwerk mensenhandel. De zorgcoördinator voorziet dit netwerk van kennis en expertise omtrent mensenhandel en is zichtbaar en bereikbaar voor professionals van andere organisaties en instanties. De zorgcoördinator heeft een informatie- en adviesfunctie voor deze professionals. Er zijn veel verschillende soorten slachtoffers met minstens net zoveel verschillende vragen. De zorgcoördinator kan helpen met het formuleren van de hulpvraag en het toeleiden naar de juiste instantie.

10 Link: Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

11 Het Zorg- en Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen de verschillende ketens straf (politie en justitie), zorg (organisaties zorg en welzijn) en bestuur (gemeenten). De samenwerking richt zich op de aanpak van complexe problematiek.

Slachtoffers van mensenhandel krijgen in Nederland te maken met allerlei complexe procedures. Zij moeten bijvoorbeeld een verblijfsvergunning, uitkering en een zorgverzekering aanvragen en zich inschrijven bij de gemeente. De zorgcoördinator is het eerste aanspreekpunt voor deze slachtoffers in een regio. De coördinatoren zorgen ervoor dat de juiste procedures worden opgestart en voeren 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.

Van belang om deze taak uit te voeren:
- Voldoende middelen vrij maken voor deze structurele functie
- Samenhangend hulpverleningsaanbod organiseren en bereidheid van ketenpartners

2.5 Opvang en hulpverlening aan slachtoffers en verstoren daders

Slachtoffers

De hulp en opvang voor slachtoffers van mensenhandel worden gecoördineerd door de zorgcoördinator van mensenhandel. Het is de taak van de gemeente om dit te borgen en te zorgen dat de ingekochte zorg en opvang aan kwaliteitscriteria voldoet. Bij de bescherming van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, wordt ingezet op het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Eenduidige cijfers over herhaald slachtofferschap ontbreken helaas, maar in casuïstiek zien we slachtoffers die bij herhaling slachtoffer worden van uitbuiting. Daarbij kan ook sprake zijn van verschillende soorten van uitbuiting.
NB. Om te komen tot een goede aanpak van slachtoffers, zal er meer inzicht moeten komen in de verschillende profielen van slachtoffers en in de risico- en beschermende factoren.
Op die manier kan beter bepaald worden welke interventies wel en welke interventies niet werken. In 2022 wordt er regionaal, samen met partners bepaald, welke interventies we gaan gebruiken. In 2022 stellen we hiervoor samen met partners en wetenschappers profielen op (Actieprogramma 'Geen plaats voor Mensenhandel' ZWB 2021-2024)

Ondermijning en Daders

Naast het signaleren, preventief verstoren van uitbuitingssituaties en het inzetten op bestuurlijke handhaving kan het strafrecht worden ingezet.
Mensenhandel mag nooit lonend zijn. Het moet duidelijk zijn dat degenen die zich hier schuldig aan maken hoge straffen riskeren.
Om de pakkans te vergroten, zet het Openbaar Ministerie(OM) in op efficiënter en effectiever opsporen[12]. Ook wanneer slachtoffers besluiten geen aangifte te doen, moeten daders kunnen worden opgespoord en vervolgd. Gemeenten en haar ketenpartners moeten alert zijn op diegenen die de uitbuiting mede mogelijk maken, zoals klanten van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. Daders en facilitators kunnen niet altijd alleen strafrechtelijk aangepakt worden. Daarom moeten de gemeenten actief inzetten op het verstoren van deze activiteiten. Een deel van de aanpak op ondermijning richt zich op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit gebeurt in gemeenten binnen RIEC-verband (regionale Informatie en Expertise Centrum), waarbij regionale casussen worden besproken met betrokken gemeente, Openbaar Ministerie(OM), politie, Inspectie SZW en belastingdienst. Zoals eerder aangegeven kunnen gemeenten barrières opwerpen om ondermijnende crimininaliteit zoals mensenhandel tegen te gaan.

Zo beoordelen gemeenten aanvragen voor vergunningen (APV), stellen regels aan het aantal inschrijvingen op hetzelfde adres en hebben de mogelijkheid dwangsommen op te leggen en panden te sluiten.
De inzet van de Wet Bibob (https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/) is hierbij een belangrijk instrument. De wet Bibob staat voor de wet Bevordering Integriteits-beoordelingen door het Openbaar Bestuur. De wet is bedoeld om te voorkomen dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door vergunning of subsidie te verstrekken. Met behulp van de Wet Bibob kan de gemeente besluiten om een vergunning niet af te geven of in te trekken indien er ernstig gevaar bestaat dat hiermee criminele activiteiten worden ontplooid of gecontinueerd.

12 Samen tegen mensenhandel 'een integrale programma aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting' 13-11-2018

2.6. Kennis en bewustwording

Signalering van slachtoffers binnen jeugdhulpverlening

Als het gaat om mensenhandel, zijn vooral de beleidsdomeinen zorg en veiligheid betrokken. Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Een stevige aanpak van mensenhandel- en loverboyproblematiek[13] begint bij een betere signalering van slachtoffers van mensenhandel. Meer kennis en bewustwording van de problematiek bij professionals, onderwijs, wijkteams, politie, gemeenten en beleidsmakers is dan ook essentieel. Training en scholing op het gebied van signalering en gespreksvoering kunnen hieraan bijdragen. Dit geldt ook voor aandacht hebben voor de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel, het implementeren van kennis van bestaande risicotaxatie-instrumenten en van het thema mensenhandel in de interne werkwijze van een organisatie. Door meer kennis en bewustwording kan slachtofferschap voorkomen worden. Professionals die signalen en risicofactoren van mensenhandel kunnen herkennen, kunnen mogelijk slachtofferschap voorkomen of beperken.

Preventie- en weerbaarheidsprogramma's ten aanzien van criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting aan laten sluiten op de leefwereld van jongeren is noodzakelijk. Het bondgenootschap jongeren[14] kan een rol spelen in het beoordelen van bestaande programma's/campagnes dan wel bij het ontwikkelen van nieuwe programma's/ campagnes. Ook wordt bepaald via welke kanalen deze het best kunnen worden uitgezet. Uit onderzoek blijkt dat 78% van de docenten in het voortgezet onderwijs denkt een slachtoffer van mensenhandel niet te herkennen onder hun leerlingen.[15] Daarnaast weet 40% niet wat te doen als zij vermoeden dat een leerling slachtoffer is. Reden te meer om hier aandacht aan te besteden.

Risico's onder jongeren

Een mensenhandelaar zoekt gericht naar kwetsbare jongeren, bijvoorbeeld met een lichte verstandelijke beperking (LVB) en psychische problemen. Jongeren met een LVB lopen minimaal vier keer meer kans op het meemaken van seksueel geweld dan anderen[16]. Ook maken zij meer ernstige en herhalende vormen van seksueel misbruik mee. Bovendien lopen zij, onder andere door toedoen van beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden, een verhoogde kans op het ontwikkelen van een posttraumatische stressstoornis (PTSS) na een potentieel traumatische gebeurtenis. De praktijk laat zien dat jongeren met een lichte verstandelijke beperking, vroegkinderlijke traumatische ervaringen en (onbehandeld) seksueel trauma een aanzienlijke kans lopen om (meermaals of chronisch) in de greep van een mensenhandelaar te komen. Via het panel Ervaringsdeskundigen wordt bekeken hoe ook kwetsbare jongeren (onder andere vanwege een licht verstandelijke beperking(LVB) beter bereikt kunnen worden en hoe bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen ingezet kunnen worden in het onderwijs om jongeren beter te bereiken[17].

Bewustwording

Een gedegen aanpak mensenhandel, valt en staat met een goede bewustwording, wellicht ten overvloede maar;

Een goede signalering van de verschillende vormen van mensenhandel- en 'loverboyachtige' praktijken is belangrijk, zodat zij de goede aandacht, zorg en opvang krijgen. Goede training en scholing van professionals, borging van het thema in de organisatie, het gebruik van handreikingen en risicotaxatie-instrumenten, en een goede ketensamenwerking kunnen hierbij helpen. Signaleren van loverboy*- of mensenhandel problematiek is niet eenvoudig.

---

13 Waarom we af moeten van de term loverboy' (artikel Brandpunt+, 2021)

14 Nog op te richten samenwerking met en voor jongeren (Actieprogramma geen plaats voor mensenhandel ZWB 2021-2024)

15 www.hetcmk.nl (Centrum tegen kinderhandel en mensenhandel)

16 https://www.kennispleingehandicaptensector.nl/licht-verstandelijke-beperking/handreikingen-hulp-slachtoffers-van-mensenhandel-loverboys

17 Zie Actieprogramma 'Geen plaats voor Mensenhandel' ZWB 2021-2024

Dit heeft een aantal redenen:

- Mensenhandelaren zijn vaak online actief, wat bijdraagt aan het verborgen karakter van het probleem.
- Loverboyproblematiek bevindt zich in een grijs gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag, relatieverslaving en 'foute vriendjes'.
- Slachtoffers ontkennen vaak dat er sprake is van gedwongen seks of uitbuiting, of beleven het niet op die manier.

***NB.** Hoewel het klassieke beeld van de 'loverboy'[18] al lang niet meer strookt met de werkelijkheid en realiteit van seksuele uitbuiting, wordt de term nog altijd gebruikt omdat er nog geen goede alternatief is. Het grote verschil met het klassieke beeld van de loverboy zit hem in de manier waarop slachtoffers worden gevonden en tot seks worden gedwongen. Hierbij heeft de digitalisering van de afgelopen 15 jaar geholpen. De meeste contact wordt gelegd via sociale media en dat gebeurt veel vluchtiger van voorheen (Bolhaar, nationaal rapporteur mensenhandel, 2021) Het hele proces van langdurig inpalmen is al lang niet meer van toepassing. De term zou totaal niet meer aansluiten bij de leefwereld van jongeren. Er is vaak sprake van online chantagemiddelen, zoals seksueel getinte foto's, seksfilmpjes met de dreiging dit openbaar te maken met als methodiek om jongeren voor zich te laten 'werken'.

Arbeidsuitbuiting

Een arbeidsmigrant is vaak afhankelijk van de werkgever of het uitzendbureau voor de huisvesting en het vervoer. Dit kan de arbeidsmigrant kwetsbaar maken. Het is daarom belangrijk dat de gemeenten toezien op de integriteit van de woningaanbieder, uitzend-organisatie en werkgever. Door een goed huisvestingsbeleid van arbeidsmigranten en handhaving hierop, wordt arbeidsuitbuiting eerder gesignaleerd of mogelijk voorkomen.
In Nederland zijn er 19 RNI loketten(Registratie Niet Ingezetenen), Breda is er een van. De medewerkers van het RNI[19] loket zijn getraind op het herkennen van signalen die mogelijk kunnen duiden op mensen- handel. Daarnaast heeft het aanjaagteam mensenhandel een aantal aanbevelingen gedaan.
Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl

Verder zijn ook asielzoekers kwetsbaar om in een uitbuitingssituatie terecht te komen. Wanneer zij in Nederland uitgeprocedeerd zijn omdat het in het land van herkomst volgens maatstaven veilig is, komen zij op straat te staan. Hier maken mensenhandelaren gebruik van. Hetzelfde geldt voor personen uit Oost-Europese landen, die naar Nederland zijn gekomen om te werken.

3

Zicht op aard en omvang van mensenhandel

3.1 Hoe krijgen we mensenhandel onder de aandacht?

Het huidige kabinet heeft de ambitie om de aanpak van mensenhandel verder te intensiveren.[20] Het is aan de gemeenten om dit verder op te pakken en tot uitvoering te brengen. Om mensenhandel onder de aandacht te krijgen is heel wat motivatie nodig. Intrinsieke motivatie zorgt voor een bredere aandacht voor mensenhandel binnen de hele organisatie. Door een integrale aanpak te hanteren, wordt duidelijk dat mensenhandel niet getolereerd wordt binnen de gemeente. Binnen de regio zijn er een aantal aanjagers en 'trekkers[21]' met verschillende rollen. De ketenregisseur, aandachtfunctionaris en zorgcoördinator hebben een belangrijke verbindende rol binnen het netwerk van het zorg- en veiligheidsdomein. Deze aanjagers kunnen actief ingezet worden op de acties die hieronder worden beschreven en deze samenbrengen.

Om aandacht voor mensenhandel te organiseren helpt het wanneer enig inzicht is in de lokale problematiek. Dit gaat breder dan alleen harde dader- of slachtoffercijfers. Inzicht in aard en omvang, gaat ook over het creëren van bewustzijn van de ernst van een delict. Dit kan door het maken van een heldere probleemanalyse: waar liggen de grootste risico's in de gemeente, wat zijn de kwetsbare groepen en welke vorm van uitbuiting kunnen we verwachten? Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van het Veiligheids Informatie Knooppunt[22] (VIK). Daarnaast kunnen er bijvoorbeeld awarenessessies worden gehouden om het bestuur en ambtenaren bewust van het onderwerp te maken. Gemeenten die niet beschikken over een dergelijk Informatie Knooppunt kunnen bespreken in hoeverre zij een dergelijk knooppunt willen oprichten of hoe daarin samen te werken om zo informatie te kunnen en mogen delen.

Wanneer een incident plaatsvindt of een mensenhandelzaak aan het licht komt, kan dit een stimulans zijn om aandacht te krijgen voor mensenhandel. Het gebruik van lokale voorbeelden kan bijvoorbeeld helpen om aandacht in de politiek te organiseren. Belangrijk is om er voor te zorgen, dat dit aandacht oplevert voor alle verschijningsvormen van mensenhandel, en niet alleen voor de vorm waarin het incident heeft plaatsgevonden.

Betrokkenheid vanuit de politiek helpt bij agendering. Er kan sprake zijn van een politieke voortrekker, maar er kan ook aandacht komen vanuit de gemeenteraad. Wanneer de gemeenteraad met regelmaat vragen stelt over het thema of moties indient, wordt mensenhandel geagendeerd in de politiek. Ook een effectieve lobby kan helpen om politieke aandacht te krijgen. Deze rol kan bijvoorbeeld worden ingevuld door een beleidsadviseur of ketenregisseur, met input van de zorgcoördinator.

- Zicht in de lokale problematiek
- Herhaaldelijk op de bestuurlijke agenda plaatsen
- Maak gebruik van intelligence en informatievoorzieningen

20 Samen tegen mensenhandel 'een integrale programma aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting' 13-11-2018

21 De rol van bestuurlijk trekker is toebedeeld aan een Burgemeester.

22 Dit geldt voor gemeente Breda; Veiligheid en intelligence komt samen in dit informatieknooppunt

3.2 Aandachtsfunctionaris mensenhandel

De aandachtsfunctionaris mensenhandel is het aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie, verzamelt alle signalen en weet hoe deze aan de juiste partner – ketenregisseur, zorgcoördinator, politie, Inspectie SZW, CoMensha – door te geven. De precieze invulling van de rol van aandachtsfunctionaris is afhankelijk van de beschikbare tijd en hangt regelmatig samen met de omvang van de betreffende gemeente. Voorkeur heeft dat de aandachtsfunctionaris uren krijgt voor de invulling van deze rol. De praktijk laat zien dat dit niet overal het geval is.

Naast de interne taken kan de aandachtsfunctionaris ook meer extern optreden. Bijvoorbeeld door contact te onderhouden met collega's bij andere gemeenten, zorgcoördinatoren, politie (AVIM) en RIEC. Daarnaast volgt hij of zij de laatste ontwikkelingen, regionaal en landelijk, rondom de aanpak mensenhandel. De rol van aandachtsfunctionaris wordt vaak gecombineerd met een andere functie, zoals bijvoorbeeld de rol van beleidsadviseur veiligheid, openbare orde of vrouwenopvang. Vooral belangrijk is dat de persoon affiniteit heeft met het thema en makkelijk bereikbaar is voor de collega's binnen de gemeente.

Mogelijke taken van de aandachtsfunctionaris:

- creëren van bewustzijn en actieve signalering;
- meedenken over signalen, oppakken en verrijken van signalen en hierover terugkoppelen;
- sturen op interne, domein overstijgende samenwerking;
- borging en inrichten van (interne) processen;
- volgen van regionale en landelijke ontwikkelingen;
- één gezicht voor mensenhandel intern en onderdeel van de interne meldroute;
- één contactpersoon voor externe partners (o.a. zorgcoördinatie, politie);
- blijvend aandacht vragen voor het onderwerp.

De aandachtsfunctionaris is daarnaast bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen samen met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen. De aandachtsfunctionaris kan hierbij gebruik maken van de opgestelde meldroute van Fairwork[23] of het stappenplan van het CCV[24]. De aandachtfunctionaris heeft een netwerk binnen de regio opgebouwd en stemt geregeld af met zowel de zorgcoördinator mensenhandel, de ketenregisseur als wel het netwerk van aandachtfunctionarissen binnen de regio.[25]

3.3 Communicatie

Om een vaak onzichtbaar fenomeen als mensenhandel te borgen is het belangrijk om helder te communiceren. Het is van belang dat de aanpak van mensenhandel organisatiebreed wordt gecommuniceerd en dat de aanpak en signalering onder alle mogelijk betrokken medewerkers wordt gedeeld. Wanneer de aanpak breed wordt gedeeld in de organisatie, is de kans groter dat de aanpak wordt ingebed in de gehele organisatie en overstijgend over afdelingen en domeinen heen. Voor interne communicatie kan bijvoorbeeld Intranet worden ingezet en de mogelijkheden van een meldroute.[26]

Ook naar buiten toe mag helder gecommuniceerd worden over mensenhandel. Hiervoor is het nodig te zorgen voor de verspreiding van een heldere definitie onder medewerkers, ketenpartners en politici. Daarnaast moet gedacht worden aan preventie en voorlichting aan mensen in een kwetsbare positie: wat is mensenhandel, wat zijn de risico's, waar kun je terecht?

23 https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/Tips_om_effectief_te_signaleren_en_te_melden.pdf

24 https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/Stappenplan_aandachtsfunctionaris.pdf

25 Zie afspraken hieromtrent in het Actieprogramma mensenhandel voor Zeeland-West-Brabant 'Geen plaats voor mensenhandel'

26 Bijlage 1: stroomschema

Met name bij criminele uitbuiting is het belangrijk om opsporingsmedewerkers ook het slachtofferperspectief te laten zien: een dader kan ook slachtoffer zijn. Bij voorlichting aan mensen in een kwetsbare positie kunnen ook scholen worden betrokken. Een speciaal ingerichte functie draagt bij aan continue aandacht voor mensenhandel. Denk hierbij aan een aandachtsfunctionaris mensenhandel (lokaal), zorgcoördinator (regionaal) of ketenregisseur.

- Scholing
- Voorlichting
- Meldpunt

3.4 Afstemming en capaciteit

Om een aanpak van mensenhandel te borgen, helpt het om mensenhandel mee te nemen in de gemeentebegroting. Het is noodzakelijk om capaciteit vrij te maken en te houden voor de zorgcoördinator en aandachtfunctionaris mensenhandel, maar vooral ook voor structurele training. Betrokken medewerkers dienen getraind te worden op bewustzijn van het probleem en op signalering. De training kan structureel ingebed worden, om het onderwerp levend te houden binnen de organisatie. Zo worden er binnen de gemeente Breda regelmatig trainingen voor baliemedewerkers georganiseerd door FairWork.[27] De ervaringen zijn goed en dit zal worden voortgezet de komende jaren.

Het organiseren van structurele samenwerking tussen relevante organisaties binnen de zorgketen, opsporingsketen en bestuurlijke keten is van belang. Zorg dat deze organisaties elkaar op regelmatige basis zien om casuïstiek[28] te bespreken of voor strategisch overleg. Zorg dat ook het contact tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein binnen de gemeente goed is en dat medewerkers op de hoogte zijn van elkaars werk. Mensenhandel kan ook meegenomen worden in bestaande overleggen waar dezelfde partijen aan tafel zitten. Zoals bij het Zorg- en veiligheidshuis.

Het is belangrijk om de aanpak van mensenhandel te monitoren en te evalueren. Omdat slachtoffercijfers vaak niet voor handen zijn, moet monitoring breder gaan dan dat: hoeveel signalen komen er naar boven; welke signalen leiden tot een melding; binnen welke groepen komen de meeste meldingen naar voren? Het is goed om in de gemeente een intern meldpunt[29] in te stellen, waar medewerkers terecht kunnen met signalen. Via dit meldpunt kan elk (klein) signaal op een laagdrempelige manier worden gemeld. De signalen worden verzameld door bijvoorbeeld de aandachtsfunctionaris, die indien nodig worden doorgezet naar de zorgcoördinator, ISZW en/of politie. Zorg hierbij voor een terugkoppeling aan medewerkers die signalen doorgeven. Stem af en onderhoudt contact met de politie en andere instanties om cijfers bij te houden.

Regionale samenwerking[30] is essentieel in de aanpak van mensenhandel, niet in de laatste plaats om een verplaatsingseffect te voorkomen. Daarnaast kan een regionale samenwerking gebruikt worden om successen te delen, informatie over de aanpak uit te wisselen en om concrete informatie over potentiële daders en slachtoffers te delen. Hierbij moet wel een actieve regionale houding worden aangenomen. Een gezamenlijk beleid is hier een goed voorbeeld van. Het volgende hoofdstuk gaat in op de partners binnen de regio.

27 FairWork is een stichting die moderne slavernij in Nederland wilt voorkomen en bestrijden en de slachtoffers zichtbaar wil maken en ondersteunen.

28 Met inzet van het Zorg- en Veiligheidshuis.

29 Zie bijlage 1 Interne meldroute

30 Zie bijlage 3 voor theoretisch kader

4

Samenwerken in de keten en/of regio

De integrale aanpak van mensenhandel valt of staat met een goede samenwerking. Tussen gemeenten, in de regio, tussen alle ketenpartners, en met publieke en private partijen. Een sluitende aanpak richt zich zowel op slachtoffers als op daders. Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en moeten naast handhaven ook passende zorg en hulp aan burgers bieden. Zo ook aan slachtoffers van mensenhandel.
Dit alles vraagt om goede samenwerking tussen het zorg- en veiligheidsdomein. Een integrale blik reikt dus verder. De aanpak van mensenhandel raakt vaak jeugdzorg, maar onderwijs, huisvesting en werk en inkomen zijn belangrijke partners als het om regionale samenwerking gaat. Op het gebied van preventie en het in beeld brengen van kwetsbare groepen voor zowel slachtoffer- als daderschap is het belangrijk om de vaak al regionaal werkende jeugdzorginstellingen te betrekken.
Integrale samenwerking moet zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau haar weerslag vinden en daarbij moet er aandacht zijn voor alle vormen van mensenhandel. Gemeenten hebben hier een regierol in.

Regionale structuren en verantwoordelijkheden
Gemeenten maken deel uit van allerlei regio's die op allerlei terreinen en manieren moeten samenwerken. Het is belangrijk dat tussen deze regio's – zoals politieregio en de regionale Zorg- en Veiligheidshuizen – goede afstemming en uitwisseling bestaat. Dit wordt in elke regio weer op een andere wijze ingevuld, de regionale samenwerking[31] en overlegstructuren worden op verschillende manieren vormgegeven. Een strakke blauwdruk is daarom niet te geven. Cruciaal is wel dat elke gemeente een overzicht heeft van deze regionale structuren en ziet aan welke tafel en op welk niveau mensenhandel aan bod komt, zodat ook vanuit de uitvoerende praktijk hierop kan worden ingespeeld.

De samenwerking krijgt overal op andere wijze vorm en deels overlappen deze regio's elkaar. Er zijn veel bestuurders bij betrokken en sommige partijen maken deel uit van verschillende regio's tegelijk. Die complexiteit vereist veel zorgvuldigheid, zowel in samenwerking als in besluitvorming, door alle lagen heen. De Regioatlas[32] biedt een goed overzicht van alle indelingen.

Politieregio's
Nederland kent tien regionale politie-eenheden. Binnen elke eenheid vindt afstemming plaats tussen politie, het Openbaar Ministerie en de regioburgemeester. Op dit niveau is mensenhandel een van de thema's, die valt onder ondermijnende criminaliteit. In elke politieregio treedt een burgemeester op als portefeuillehouder mensenhandel. Op deze schaal vindt dan ook de strategische afstemming tussen bestuurders en stakeholders plaats over mensenhandel en zijn ook de RIEC's werkzaam.

Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)[33]
Nederland kent voor elke regionale eenheid een AVIM, welke onderdeel is van de DRR[34].
Een van de taken is het doen van complexe strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel.

31 Uitvoeringsplan met afspraken over samenwerking
32 Kaarten - RegioAtlas brengt regionale samenwerking in kaart
33 Eindrapportage: Een analyse van samenwerking in en om Den Haag (Regioplan, 2020)
34 Dienst Regionale Recherche

Omdat arbeidsuitbuiting wordt opgepakt door de Inspectie SZW, ligt de focus van de AVIM's op de bestrijding van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. In de praktijk gaat het met name om seksuele uitbuiting. Verreweg de meeste tijd wordt besteed aan seksuele uitbuiting. Buiten mensenhandel behoren ook mensensmokkel, migratiecriminaliteit, fraude en gedwongen huwelijken tot de focus. De betrokken officieren van justitie bepalen welke opsporingsonderzoeken al dan niet opgestart, opgevolgd of afgebroken worden en zijn eindverantwoordelijk voor deze onderzoeken. Maak goede (afstemming) afspraken met AVIM binnen de eigen regio.

Regionale Zorg- en Veiligheidshuizen[35]
Samenwerking op regionaal niveau krijgt ook gestalte binnen de 33 Zorg- en Veiligheidshuizen in Nederland. Op een uitzondering na vallen deze binnen een politieregio. Het zijn doorgaans samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, politie, justitie en zorgorganisaties. Ketenregisseurs en zorgcoördinatoren mensenhandel werken vaak op deze schaal, al komen ook andere indelingen voor. Onze regio valt onder de Zorg- en Veiligheidshuizen Baronie Breda en Markiezaten. De zorgcoördinator mensenhandel in deze regio is ondergebracht in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Veilig Thuis-regio's
Ook Veilig Thuis-organisaties krijgen te maken met slachtoffers mensenhandel of met signalen en meldingen. Er zijn landelijk 26 Veilig Thuis-regio's. Deze regio's komen soms wel en soms niet overeen met de regio's voor de Zorg- en Veiligheidshuizen. Veilig Thuis-organisaties vallen vaak onder een gemeenschappelijke regeling. Daarbij delegeren gemeenten taken en bevoegdheden aan de organisatie, die dan als openbaar lichaam kan optreden. In sommige regio's is VT het meldpunt mensenhandel. Terwijl andere VT's alleen voor minderjarige slachtoffers het meldpunt zijn. Belangrijk om binnen het regionale netwerk korte lijnen en warme contacten te hebben. Meeste VT's hebben ook een aandachtfunctionaris mensenhandel. In onze regio is Veilig Thuis West-Brabant een zelfstandige organisatie waar Gemeente Breda, namens alle gemeenten jaarlijks een subsidie aan verleent, voor de uitvoering van taken.

Veilig Thuis werkt in 2022 nog voor 16 gemeenten en vanaf 2023 zijn dat er nog 14 (Alphen-Chaam en Baarle-Nassau stappen over naar de regio Hart van Brabant).
De gemeenten in West-Brabant werken onderling samen op het gebied van Geweld in Afhankelijkheidsrelaties (huiselijk geweld en kindermishandeling) en zijn hiervoor een centrumregeling aangegaan (Breda is centrumgemeente). Binnen die regeling zijn afspraken over het subsidiëren van activiteiten en voorzieningen op het gebied van GIA, waaronder de activiteiten van Veilig Thuis West-Brabant en ook de Vrouwenopvang.
Breda zet hiervoor de middelen in die ze van het rijk krijgt voor 'Vrouwenopvang en de aanpak Huiselijk Geweld' via de decentralisatie uitkering. Dit budget wordt aangevuld met gemeentelijke middelen van de 16 (straks 14) gemeenten in West-Brabant, omdat het budget van het rijk niet toereikend is.

Centrumgemeenten
Centrumgemeenten zijn gemeenten die van het Rijk een decentralisatie-uitkering krijgen om opvang te bieden aan dak- en thuislozen en slachtoffers van huiselijk geweld. Daarnaast gaat het om andere - meer ambulante - vormen van hulp. Ook slachtoffers van mensenhandel komen in deze opvangvoorzieningen terecht. In totaal gaat het om 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Daarvan zijn er 35 ook centrumgemeente vrouwenopvang. Vanaf 2021, komen er ook achttien centrumgemeenten voor

35 Zie rapportage mensenhandel ZVH Baronie Breda (2020-2021)

de Decentrale Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees, nu nog bekend als RUPS. Centrumgemeenten moeten afstemmen met de andere gemeenten in de regio over de inzet van de middelen. Veel centrumgemeenten nemen ook een voortrekkersrol op zich in de regionale aanpak van mensenhandel.
Bij arbeidsuitbuiting zijn vaak andere partijen aan zet dan bij andere vormen van mensenhandel. De inspectie SZW[36] is de toezichthouder op het terrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

RIEC[37] en LIEC

Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning.

Ketenregisseur Zeeland- West-Brabant[38]

Voor het voeren van de regie, is het gewenst een ketenregisseur aan te stellen. De ketenregisseur binnen onze regio is benoemd. De ketenregisseur vormt een belangrijke spil in de toekomstige ketensamenwerking en heeft een aanjagende functie. Hij/zij is het centrale coördinatie- en aanspreekpunt en draagt zorg voor de organisatie van structurele bijeenkomsten (zie 'samenwerkingsstructuur') en voortgangscontrole. Vaak is de ketenregisseur een gemeenteadviseur werkzaam op de afdeling veiligheid.

Mandaat van de ketenregisseur

Voor een effectieve en efficiënte ketenaanpak is het belangrijk dat de ketenregisseur voldoende politiek-bestuurlijk mandaat heeft, en korte lijnen naar de top van het management en het bestuur van alle betrokken partijen kent. De rol van de ketenregisseur mensenhandel wordt regionaal belegd.

De ketenregisseur:

- vormt een belangrijke spil in de ketensamenwerking en heeft een aanjagende functie;
- is het centrale coördinatie en aanspreekpunt;
- draagt zorg voor de organisatie van structurele bijeenkomst;
- zoeken naar overeenstemming op de gedeelde belangen van diverse (keten)partners;
- onderkennen en benoemen van de verschillende taken, belangen en mogelijkheden van de diverse partners;
- opstellen van een samenwerkingsconvenant;
- afstemmen van beleid en uitvoering tussen de partners;
- sturen op het nakomen van afspraken;
- adviseren over welke casussen worden ingebracht in het casusoverleg;
- borgen van acties en interventies;
- stroomlijnen van informatievoorziening en communicatie;
- initiatief nemen voor de evaluatie en de monitoring van de beleidsvorming en -uitvoering in de keten.

36 Vanaf 1 januari 2022 gaat SZW Nederlandse Arbeidsinspectie heten

37 Zie https://www.riec.nl voor factsheets op thema met betrekking tot mensenhandel

38 Actieprogramma, geen plaats voor mensenhandel 2021-2024

5

Opstellen plan van aanpak

Uitvoeringsplan
Om uitvoering te geven aan het beleid is het noodzakelijk dat er een actieplan/ plan van aanpak wordt opgesteld. Dit plan bevat de belangrijkste actiepunten voor de komende jaren met daarbij een duidelijk doel, uitvoering en planning.

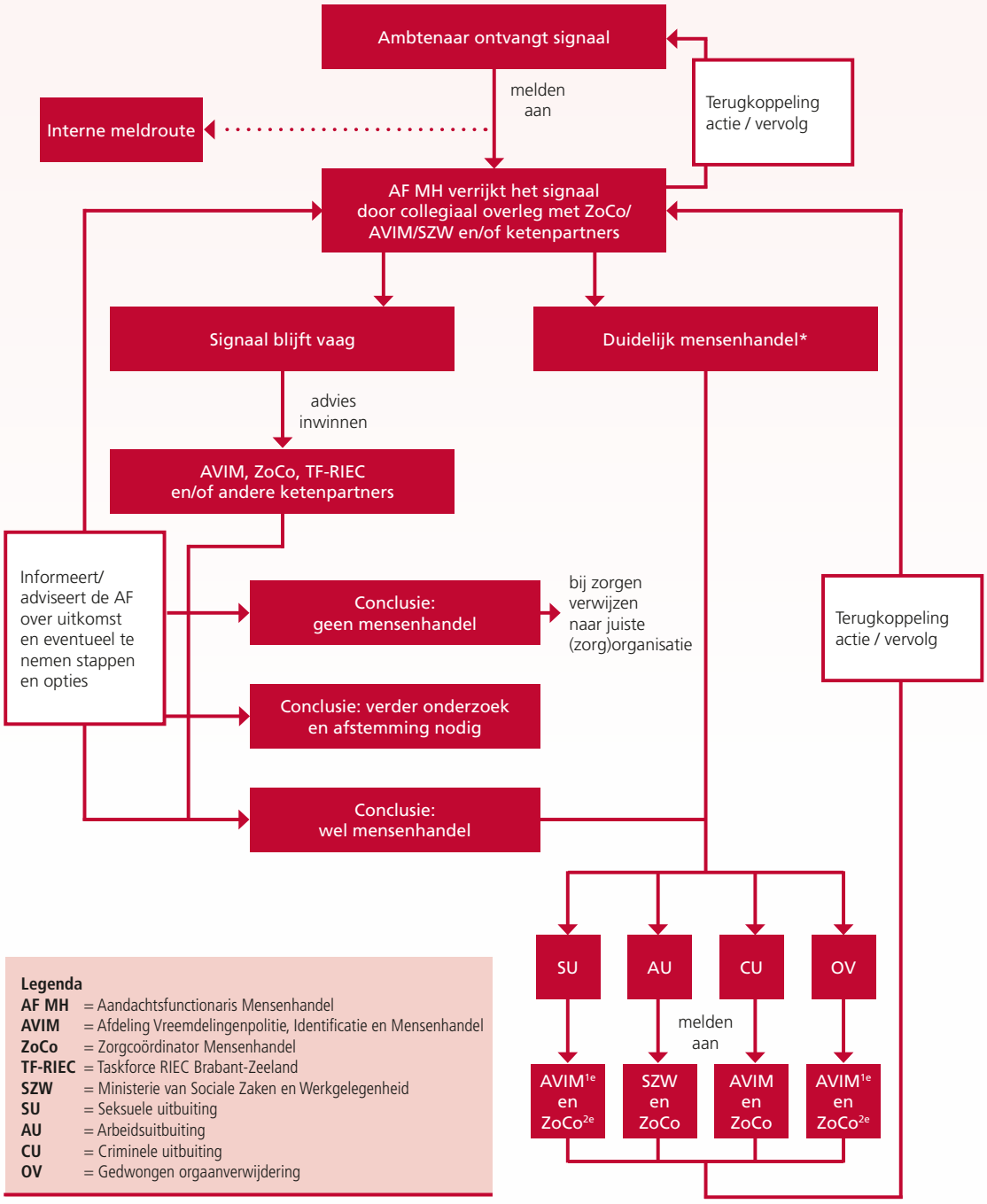
Het plan omvat de onderdelen benoemd in deze nota met aanvulling van de stukken waarnaar verwezen wordt. Het advies is om het Actieprogramma 'Geen plaats voor mensenhandel' te gebruiken. Hierin staat de uitwerking van de regionale operationele doelstellingen en een overzichtelijke planning. Het is raadzaam om hierin samen op te trekken en hierop aan te sluiten.

Onderwerp	Uitwerken
Kennis en bewustwording	• Scholing • Financiering • Planning • Intern/extern • Campagnes/voorlichting • Omgevingsscan of risico-analyse uit laten voeren voor de gehele regio (risico-doelgroepen en risico-sectoren goed in kaart hebben voor gerichte acties (preventief, repressief, bewustwording en signalering)
Signalering	• Meldstructuur op orde • Zicht op aard en omvang
Opvang slachtoffers	• Dekkend netwerk opvang • Ingekochte opvang en hulpverlening voldoet aan kwaliteistcriteria en organisatorisch en financieel geregeld binnen alle Baronie gemeenten. • Preventie
Ketensamenwerking[39]	• Zicht op ketenparnters • Samenwerkings afspraken • Lokaal/regionaal • Capaciteit
Aanpakken daders	• Samenwerking

39 Zie Bijlage 3 over effectief samenwerking naar model van Ansell en Gash (2007)

B1

Bijlage 1 Stroomschema interne meldroute



*** Acuut -> actie wie/hoe en direct AVIM inschakelen**
*** Niet acuut -> afstemming met partners over juiste aanpak**

Stroomschema Signalen mensenhandel 'Van signaal naar actie'

B2

Bijlage 2 Kaders mensenhandel

In deze bijlage worden de kaders van internationale wetgeving en verdragen en het landelijk wettelijk kader weergegeven.

Internationale kaders

Er zijn vijf internationale wetgevingen over mensenhandel:

1. **Palermo Protocol:** het VN-protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel uit 2000;
2. **EU Richtlijn:** Richtlijn 2011/36 van het Europees parlement en de raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad;
3. **Verdrag van de Raad van Europa** ter bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau) uit 2005;
4. **Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens** (EVRM). Artikel 4 - Verbod van slavernij en dwangarbeid "Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden" (zie hieronder meer informatie);
5. **Istanboel Protocol:** officieel het Handboek over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf, is de eerste verzameling internationale richtlijnen voor de documentatie van marteling en de gevolgen daarvan.

Op 7 januari 2010 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een uitspraak (Rantsev v. Cyprus and Russia, Application no. 25965/04) gedaan dat alle lidstaten verplicht tot een betere aanpak tegen mensenhandel. Deze uitspraak was een belangrijke beslissing die erkent dat mensenhandel onder de bescherming van artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) valt. Artikel 4 EVRM behelst een verbod op slavernij en dwangarbeid. Dit is een dwingend verbod. De lidstaten mogen onder geen enkele omstandigheid dit verbod inperken. Het besluit is belangrijk omdat het benadrukt dat lidstaten verplichtingen hebben. Deze verplichtingen gelden ter bescherming van potentiële slachtoffers van mensenhandel, wat betekent dat alle lidstaten van bestemming, doorreis en vertrek de plicht hebben om mensenhandel te bestraffen en te bestrijden. Deze lidstaten hebben ook de verplichting om mensen te beschermen tegen mensenhandel.

De aanpak van mensenhandel dient gebaseerd te zijn op vier pijlers:

1. **Prosecution:** strafbaar stellen van mensenhandel en vervolgen van daders;
2. **Protection:** beschermen van de slachtoffers van mensenhandel;
3. **Prevention:** het voorkomen en tegengaan van mensenhandel;
4. **Partnerschip:** nationaal en internationaal samenwerken om mensenhandel aan te pakken en te voorkomen.

Landelijk wettelijk kader

Op nationaal niveau zijn in wet- en regelgeving bepalingen opgenomen die de basis vormen voor de aanpak van mensenhandel.

- In het Wetboek van Strafrecht, artikel 273f is de strafbaarstelling van mensenhandel vastgelegd. Het artikel is gericht op het tegengaan van uitbuiting van mensen, in zeer brede zin. Bij de strafbaarstelling staat het belang van het individu voorop. Dat belang is het behoud van zijn of haar geestelijke en lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid;

- In de grondwet, artikel 19, lid 2 en 3 is o.a. opgenomen dat iedere Nederlander zelf mag kiezen wat voor werk hij wil doen en ook dat er regels moeten zijn ter bescherming van mensen tijdens hun werk;
- Op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) 2015 en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning. Gemeenten dragen nu de zorg voor een aanbod aan maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en continuïteit van de daaraan verbonden voorzieningen. Gemeenten richten algemene en maatwerkvoorzieningen in en voorzien in ondersteuning en opvang voor enkele specifieke groepen, waaronder de slachtoffers van mensenhandel;
- Gemeenten hebben een wettelijke taak in het reguleren van prostitutie door middel van het uitgeven van vergunningen en het (laten) controleren daarvan;
- Andere kaders die voor dit onderwerp een rol kunnen spelen ten aanzien van de rol van gemeenten zijn o.a. bijvoorbeeld Wet werk- en inkomen en de Huisvestingswet.

Meldpunt daders

Bij sommige meldpunten kunnen ook signalen van daders worden gemeld:

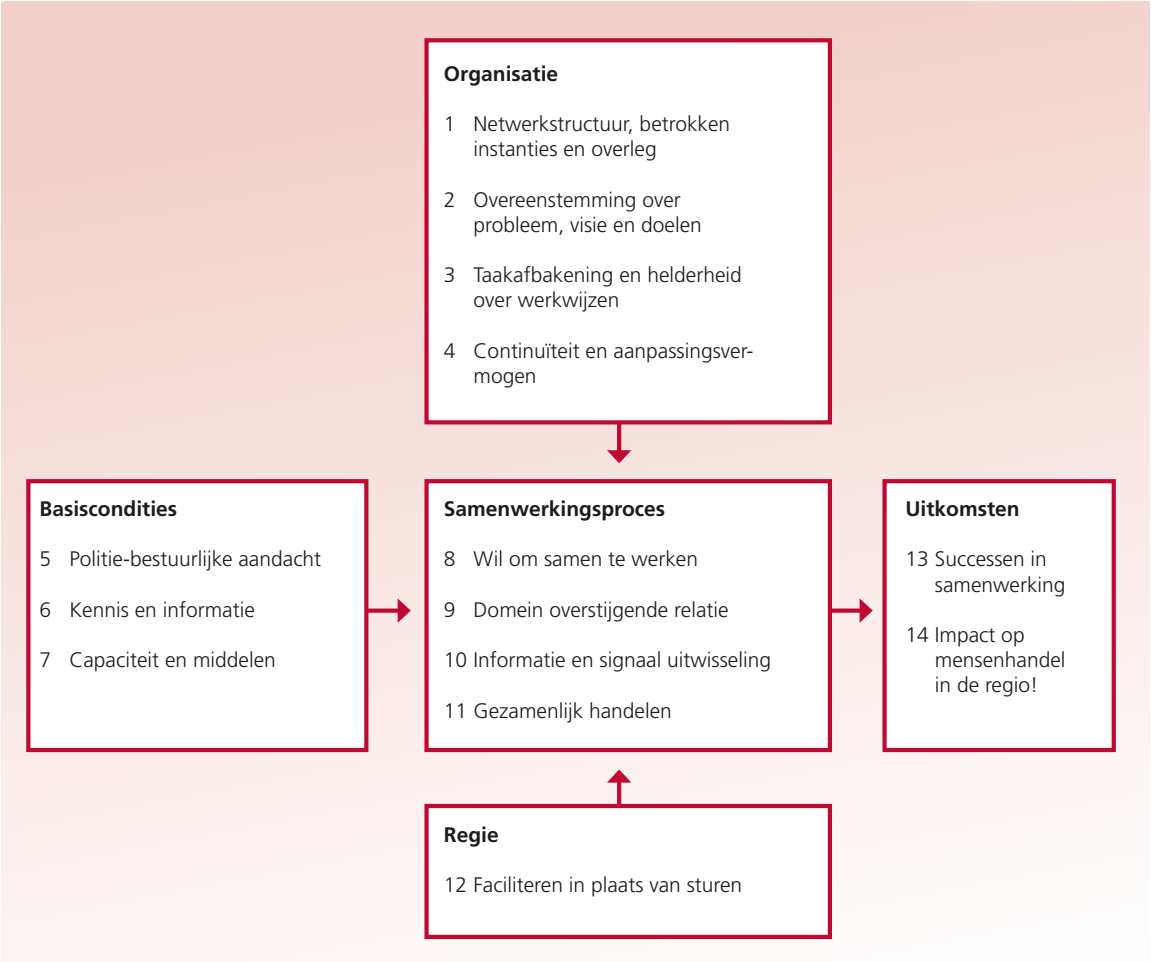
1. Regionaal meldpunt; het meldpunt onderzoekt, verifieert, stelt vast, classificeert en koppelt terug
2. Veilig Thuis
3. Meldpunt Uitbuiting Minderjarigen
4. Zorgcoördinatoren | Wegwijzer mensenhandel
5. CoMensha
6. Meld Misdaad Anoniem
7. Centrum voor Seksueel Geweld

B3

Bijlage 3 Theoretisch kader

Effectief samenwerken
Wetenschappelijk onderzoek naar collaborative governance richt zich veelal op het formuleren van de randvoorwaarden voor effectieve samenwerking. Een goed voorbeeld van een set aan randvoorwaarden die samenwerking in situaties zonder hiërarchie ten goede komt, wordt gepresenteerd door Ansell en Gash (2007)[40].

Op basis van een metastudie van 137 samenwerkingssituaties, verspreid over verschillende beleidsvelden, komen zij tot een model voor samenwerking.



Analysekader netwerksamenwerking. Bron: Ansell en Gash (2007) bewerkt

40 C. Ansell & A. Gash (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory

De kern van het model is eenvoudig. Goede samenwerking hangt, zo stellen Ansell en Gash, samen met vier kernrandvoorwaarden:

1. Adequate **organisatie** van het netwerk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de partijen die wel en niet betrokken zijn, in hoeverre er overeenstemming is over visie en doelen, of taken en werkwijzen helder zijn en in hoeverre het netwerk zich kan aanpassen als dat nodig is.

2. Gunstige **basiscondities**: deze condities zijn bijvoorbeeld dat de verhouding tussen hetgeen actoren in netwerken aan capaciteit en kennis kunnen inbrengen niet te scheef zijn en dat er sprake is van bestuurlijke en politieke aandacht.

3. Effectiviteit van het **samenwerkingsproces**: dit is een cyclisch proces dat loopt van het voeren van face-to-face-overleg via het opbouwen van vertrouwen en betrokkenheid bij het proces naar gezamenlijk begrip van visie en doelen en tussentijdse uitkomsten.

4. Inrichting **netwerkregie**: leiderschap heeft vooral een faciliterend karakter.
   Samen leiden deze randvoorwaarden tot het kunnen behalen van uitkomsten, zowel in termen van successen in de samenwerking zelf als de impact op het maatschappelijke doel; mensenhandel voorkomen, bestrijden en aanpakken!
   Niet alle aspecten van de onderdelen van het model van Ansell en Gash zijn toepasbaar op of relevant voor de samenwerking rond mensenhandel in deze regio. Het model biedt wel een goede kapstok om de situatie in de regionale eenheid te analyseren. We gebruikten de belangrijkste onderdelen van het model om randvoorwaarden te schetsen.