

BELEIDSPLAN AANPAK MENSENHANDEL GEMEENTE DOESBURG



November 2023



**GEMEENTE
DOESBURG**

Inhoudsopgave:

1	INLEIDING	2
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	2
1.2	Definitie mensenhandel.....	2
1.3	Gemeentelijke rol in de aanpak van mensenhandel.. ..	3
1.4	Leeswijzer.....	4
2	KADERS.....	5
2.1	(Inter)nationale wetgeving.....	5
2.2	Landelijke en regionale afspraken.....	5
3	CIJFERS EN ONTWIKKELINGEN MENSENHANDEL.....	6
3.1	Landelijke cijfers	6
3.2	Specifieke (externe) doelgroepen	8
3.3	Omvang mensenhandel Westervoort.....	8
4	DE GEWENSTE SITUATIE OMTRENT DE AANPAK VAN MENSENHANDEL.....	9
4.1	De aandachtsfunctionarissen mensenhandel.....	9
4.2	Pijlers sluitende aanpak mensenhandel.....	10
	Pijler 1: Voorkomen.....	10
	Pijler 2: Signalering.....	10
	Pijler 3: Aanpakken.....	10
	Pijler 4: Zorg en opvang voor slachtoffers.....	11
5	VERVOLG EN FINANCIËN	11
5.1	Vervolg.....	11
5.2	Financiën.....	11

BIJLAGEN

1. De rollen van de gemeente volgens de Nationaal Rapporteur
2. (Inter)nationale wetgeving op het gebied van mensenhandel
3. Meldroute Doesburg
4. Signalen mensenhandel

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Gemeenten zijn een belangrijke samenwerkingspartner bij de aanpak van mensenhandel. Niet alleen in de samenwerking, maar vooral ook in het structureel op de agenda houden van dit thema. Het signaleren van mensenhandel dient binnen de organisatie op alle domeinen te gebeuren. Door zorg te bieden aan de slachtoffers en te zorgen dat er een breed bewustzijn ontstaat gericht op mensenhandel. Van weggijken op dit thema mag geen sprake meer zijn en signalen van mensenhandel moeten sneller herkend worden. Waar moet je dan zijn met signalen en wat kunnen we dan doen met elkaar? Dit moet straks allemaal duidelijk zijn.

In 2022 moet elke gemeente een duidelijk beleid hebben over aanpak van mensenhandel. Dit is een afspraak in het Interbestuurlijk Programma 2018 (IBP, punt 5.11) van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. De aanpak van mensenhandel is bovendien als één van de vier landelijke beleidsdoelstellingen opgenomen in de Veiligheidsagenda 2019-2022.

1.2 Definitie mensenhandel

In Nederland wordt onder mensenhandel verstaan: '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'. Onder uitbuiting wordt verstaan: 'mensen, vrijwillig of niet vrijwillig, laten werken en daarvan profiteren, door de inkomsten af te nemen en ze onder mensonterende omstandigheden te laten werken'. Dit kan gepaard gaan met dwang, geweld, chantage en misleiding. Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan verschillende vormen aannemen, zoals (dreigen met) fysiek geweld, fraude, misbruik van een kwetsbare positie, misleiding en chantage.

Mensenhandel kent verschillende vormen, onder te verdelen in de volgende categorieën:

1. Seksuele uitbuiting:

De meest in de cijfers terugkerende verschijningsvorm van mensenhandel is seksuele uitbuiting. Hiervan is sprake als iemand gedwongen wordt om seksuele handelingen te verrichten of te ondergaan tegen betaling van geld, kleding of eten en dat vervolgens moeten afdragen aan de uitbuiters.

2. Arbeidsuitbuiting:

Hiervan spreken we als iemand werkt en de inkomsten (gedeeltelijk) moet afdragen en/of in mensonterende omstandigheden moet werken. Uitbuiting komt in allerlei sectoren voor. Uit een risicoanalyse van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) blijkt dat de volgende sectoren extra gevoelig zijn voor uitbuiting: de agrarische sector, de bouw, horeca, slachterijen en de schoonmaaksector. Uit de praktijk blijkt dat arbeidsmigranten¹, vluchtelingen en mensen met een verstandelijke beperking een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden. Dit heeft te maken met de kwetsbare positie waarin zij zich bevinden.

3. Criminele uitbuiting:

Hierbij wordt iemand gedwongen om strafbare feiten te plegen of om te bedelen. Denk hierbij aan drugshandel, het misbruik van iemands bankrekening, het gebruik van iemands woning voor drugsproductie of illegale/ onvergunde prostitutie, (winkel)diefstal, bedelarij, zakkenrollen, diefstal, of andere vormen van criminaliteit. Criminele uitbuiting wordt vaak niet signaleerd omdat het slachtoffer in de veronderstelling kan zijn dat hij/zij strafrechtelijk te vervolgen is. Ook wordt door de opsporingsdiensten vaak niet met een 'mensenhandelbril' gekeken, waardoor slachtoffers enkel gezien worden als dader en daardoor dubbel gestraft worden. Uit angst voor represailles melden slachtoffers zichzelf vaak niet.

4. Gedwongen orgaanhandel:

Iemand wordt hierbij gedwongen om zijn of haar organen af te staan. Gedwongen draagmoederschap kan hier ook onder vallen. De indruk bestaat dat deze categorie mensenhandel nauwelijks voorkomt in Nederland, maar het is wel zaak hier alert op te blijven.

Mensenhandel is géén mensensmokkel

Mensenhandel moet niet worden verward met mensensmokkel. Bij mensensmokkel is in beginsel sprake van een vrijwillige relatie (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 misdrijf tegen de staat en is altijd grensoverschrijdend.

¹Ook wel 'internationale werknemers' genoemd in het kader van de volkshuisvesting

Mensenhandel is een misdrijf tegen een persoon en het betreft één van de zwaarste vormen van criminaliteit. Daarnaast betreft het een haaldelict² aangezien slachtoffers zich meestal niet uit zichzelf melden. Veel slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen (of zij zien zichzelf (nog) niet als slachtoffer). Dit betekent dat opsporingsinstanties zoals de politie en het Openbaar Ministerie zelf proactief op zoek moeten naar de slachtoffers (en daders), net als bij andere vormen van ondermijning.

Urgentie aanpak mensenhandel

Daders gebruiken slachtoffers – door geweld en intimidatie, of onder bedreiging – voor persoonlijk gewin. Slachtoffers kunnen hiervan ernstige gevolgen ondervinden. Mensenhandel is dan ook een ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Niet zelden wordt mensenhandel gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden die misbruik maken van de legale wereld.

1.3 Gemeentelijke rol in de aanpak van mensenhandel

Onze gemeente heeft bij de aanpak van mensenhandel een rol op het gebied van preventie, signalering, toezicht en handhaving en hulpverlening. We dragen bij aan het opwerpen van barrières tegen mensenhandel. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft voor gemeenten het basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel opgesteld.³ Een gemeente voldoet volgens het CCV aan het basisniveau als de gemeente:

- werkt aan actieve signalering van mensenhandel;
- een functionaris heeft die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente, bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen en;
- gemeentelijk beleid en lokale regelgeving heeft dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt (een voorbeeld hiervan is het prostitutiebeleid). De hierboven genoemde onderdelen worden in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur) onderscheidt in de tiende rapportage vier gemeentelijke rollen. Deze worden nader toegelicht in het VNG Kompas. De vier gemeentelijke rollen zijn: de gemeente als signaleerder, als beleidsmaker, als regisseur van de integrale aanpak en als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel (zie ook bijlage 1).



² Strafbbaar feit zonder een (direct aanwijsbaar) slachtoffer dat hoofdzakelijk ambtshalve wordt geregistreerd

³ <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel>

2. Kaders

Dat de gemeente een gerichte aanpak inzake mensenhandel moet hebben, blijkt uit verschillende verdragen, wetten en afspraken.

2.1 (Inter)nationale wetgeving

De Nederlandse overheid heeft de plicht om mensenhandel te bestrijden. Deze plicht komt voort uit verschillende internationale verdragen. In artikel 273f Wetboek van Strafrecht is mensenhandel strafbaar gesteld. Zie voor een overzicht van belangrijke wetten en regels op het gebied van mensenhandel bijlage 2.

2.2 Landelijke en regionale afspraken

De verplichtingen voor de gemeente komen terug in landelijke en regionale afspraken. In 2015 bracht 'de commissie Lenferink' een rapport uit, waarmee duidelijk werd dat de gemeente haar rol in de aanpak van mensenhandel verder moet invullen. In 2018 zijn daarover landelijke afspraken gemaakt tussen rijk, provincie en gemeenten in het Interbestuurlijk Programma (IBP). De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het programma 'Samen tegen mensenhandel'. Elke gemeente is onder andere verantwoordelijk voor het hebben van gemeentelijk beleid en voor passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg. De VNG heeft hiervoor verschillende ondersteunende documenten opgeleverd, waaronder het 'VNG Kompas'. Dit betreft een handboek dat de gemeente handvatten biedt voor het opstellen van beleid. Het bijbehorende richtinggevende 'Kader' van de VNG is een document dat bouwstenen biedt bij het formuleren van een aanpak voor mensenhandel.

Ook regionaal is de aanpak van mensenhandel en ondermijning een belangrijk speerpunt. Binnen het regionale programma 'Samen Weerbaar Gelderland Midden' is er een werkgroep ingesteld die zich specifiek bezighoudt met het ondersteunen van de gemeenten binnen Gelderland-Midden bij het formuleren van beleid op de aanpak van mensenhandel.

In het Integraal veiligheidsplan (IVP) 2024-2027 van de gemeente Doesburg is ondermijning als één van de speerpunten benoemd, waarbij het belang van het onderwerp mensenhandel wordt onderstreept. In het IVP is opgenomen dat een lokale aanpak mensenhandel wordt opgesteld.

Beleidsplan aanpak mensenhandel gemeente Doesburg

Alle gemeenten moeten in 2022 een sluitende aanpak mensenhandel hebben, zo ook de gemeente Doesburg. Hiervoor is dit beleidsplan opgesteld. In dit beleidsplan is bij elkaar gebracht hoe de aanpak van mensenhandel verder geoptimaliseerd kan worden. Dit met als doel om in ieder geval aan het basisniveau van het CCV te voldoen. In het kader van de aanpak van mensenhandel van de VNG komt dit onder andere terug als basis voor elke gemeente: *'De gemeente heeft een plan opgesteld waarin alle onderdelen voor een geslaagde aanpak voor mensenhandel aan bod komen: te denken valt aan de organisatie van de opvang, duidelijkheid omtrent handhaving en preventie en voorlichting over mensenhandel.'*

3. Cijfers en ontwikkelingen mensenhandel

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke cijfers en ontwikkelingen er landelijk in beeld zijn van mensenhandel en wat deze cijfers weergeven. Regionale cijfers worden hierbij niet vermeld, aangezien de ons bekend zijnde (politie)cijfers de gehele regio Oost-Nederland omvatten. Deze cijfers kunnen een vertekend beeld geven, gelet op de omvang van de regio.

3.1 Landelijke cijfers

Nationaal Rapporteur

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel. Daarnaast onderzoekt hij of de aanpak van mensenhandel in Nederland goed werkt. Ieder jaar publiceert de rapporteur de resultaten van het onderzoek in de Slachtoffermonitor en één keer per twee jaar in de Dadermonitor. Volgens de rapporteur zijn er in Nederland jaarlijks naar schatting:



- ☐ tussen de **5.000 en 7.500** slachtoffers van mensenhandel;
- ☐ ongeveer **1.400** slachtoffers van arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting;
- ☐ ongeveer **1.300** minderjarige slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting;
- ☐ worden gemiddeld **120-130** daders door de rechter in eerste aanleg veroordeeld voor mensenhandel;
- ☐ is de gemiddelde duur bij een veroordeling voor mensenhandel **1 jaar en 10 maanden** onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

In de laatste Slachtoffermonitor⁴ (2016-2020) van de Nationaal Rapporteur komen een aantal ontwikkelingen naar voren. Uit dit onderzoek blijkt dat 50% van de slachtoffers van mensenhandel binnen zeven jaar opnieuw slachtoffer van een misdrijf wordt. Hierbij kan het ook weer gaan om uitbuiting, maar ook om mishandeling, bedreiging en/of seksueel geweld. De achtergronden van slachtoffers van uitbuiting zijn heel divers en hun problematiek is vaak complex. Vooral minderjarige slachtoffers blijken risico te lopen opnieuw slachtoffer van een misdrijf te worden. Mensenhandel en andere vormen van ondermijnende criminaliteit blijken onderling verweven met elkaar. Het gegeven dat slachtoffers van mensenhandel langdurig ontwrichtende gevolgen kunnen ervaren, maken van uitbuiting een groot maatschappelijk probleem. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor actieve preventie, bescherming en de juiste hulpverlening.

CoMensha

CoMensha is het landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. CoMensha geeft onder andere inzicht in aard en omvang van mensenhandel door registratie van (mogelijke) slachtoffers. CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers die in contact zijn gekomen met de politie, de NLA, de Koninklijke Marechaussee (KMar), met hulporganisaties/ zorgcoördinatoren of met andere instanties. Om slachtofferschap van mensenhandel in Nederland te monitoren maakt de Nationaal Rapporteur gebruik van de registratie van meldingen bij CoMensha. Op deze manier kan in kaart gebracht worden wat de aard en omvang is van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. In 2021 werden landelijk 846 slachtoffers aangemeld bij CoMensha.

Politie

Voor de landelijke politiecijfers zijn de cijfers gebruikt van meldingen van uitbuiting bij diverse (landelijke) ketenpartners⁵. In de tabel hierna staat vermeld hoeveel minder- en meerderjarige, Nederlandse en niet-Nederlandse slachtoffers de ketenpartners aangemeld hebben gekregen. Aangezien een slachtoffer met meerdere sectoren van uitbuiting te maken kan hebben gehad, kan een slachtoffer op meerdere plekken in de tabel voorkomen. Het totale cijfer is derhalve hoger dan het aantal unieke slachtoffers. Daarnaast registreren de KMar en de NLA hun zaken anders, waardoor hun cijfers niet in de tabel zijn meegenomen. Ook daardoor pakken de cijfers lager uit.

⁴ Onderzoek mensenhandel van de Nationaal Rapporteur

⁵ Zoals RIEC Oost-Nederland, CoMensha en Fairwork

Aantal sectoren van uitbuiting naar jaar, nationaliteit, leeftijd bij aanmelding aangemeld door alle ketenpartners (landelijk)	Jaar en leeftijd bij aanmelding										
	2018		2019		2020			2021			Totaal
Sector van uitbuiting en nationaliteit	Minderjar	Meerderj	Minderjar	Meerderj	Minderjar	Meerderj	Onbekend	Minderjar	Meerderj	Onbekend	
Gedwongen bedelarij											
niet-NL	1	2	1	24	1	8			1		38
NL		1		2		1					4
Onbekend											
Gedwongen criminaliteit											
niet-NL	1	44	15	283	4	103	1	2	36		489
NL	2	17	3	28	11	31		13	42		147
Onbekend				1		2		1			4
Stateloos					2						2
Gereguleerde arbeid of dienstverlening											
niet-NL	4	105	7	251	2	445		1	309	8	1132
NL		9		9		2			7		27
Onbekend		1		2		2			1		6
Stateloos					1						1
Onbekend											
niet-NL	3	16	1	11		18		5	7	1	62
NL	10	5	16	19	2	9		7	12		80
Onbekend				2	1	3			1		7
Orgaanhandel											
niet-NL		6		6	1						13
Seksuele dienstverlening											
niet-NL	16	406	10	710	11	302	1	8	189		1653
NL	30	108	63	154	31	95		50	139		670
Onbekend		3	2	4	5	3		2	4		23
Stateloos					1						1
Totaal	67	723	118	1506	73	1024	2	89	748	9	4359

Specifiek meldingen mensenhandel⁶

	2018	2019	2020	2021	2022
Mensenhandel	609	965	563	566	635

Voor het aantal meldingen hebben we de landelijke cijfers als basis gebruikt. Het blijft een schatting. Het aantal meldingen in beeld is vermoedelijk het topje van de ijsberg, we hebben namelijk onvoldoende zicht op de omvang van de problematiek. Het aantal gemelde slachtoffers kan jaarlijks ook sterk verschillen door verschillende factoren. Zo zorgde de coronacrisis voor een sterke daling in het aantal meldingen vanaf maart 2020. Het is lastig om op basis van registraties conclusies te verbinden aan de feitelijke omvang van mensenhandel, ook omdat mensenhandel een haaldelict is. Er zijn veel meer slachtoffers dan er meldingen zijn. Veel slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen (of zij zien zichzelf (nog) niet als slachtoffer). Een aanzienlijk deel van de zaken van mensenhandel komt niet aan het licht en wordt daardoor ook niet geregistreerd. De verhouding tussen het aantal slachtoffers in beeld en het aantal slachtoffers uit beeld verschilt bovendien per vorm van mensenhandel. Het is belangrijk dat er, ondanks de afwezigheid van hoge cijfers, wordt ingezet op de preventieve en repressieve aanpak van mensenhandel. Een gelegenheidsstructuur voor mensenhandel moet worden tegengegaan. Alertheid op signalen van de verschillende vormen van mensenhandel is daarom erg belangrijk. Met de huidige stroom vluchtelingen en met de krapte op de arbeidsmarkt wordt de kans op mensenhandel alleen maar groter. Daarnaast zijn er veel signalen van mensenhandel vanuit de nabijgelegen centrumgemeente Arnhem. Deze gemeente stond in 2021 in de landelijke top 4 waar de meeste signalen van mensenhandel zijn. Om een waterbedeffect te voorkomen is een adequate aanpak van mensenhandel vanuit naastgelegen gemeenten heel belangrijk.

3.2. Specifieke (externe) doelgroepen

Bij mensenhandel zien we slachtoffers in een kwetsbare positie waar mensenhandelaren misbruik van maken. Een aantal specifieke doelgroepen is extra kwetsbaar. We noemen ze hieronder.

⁶ <https://www.data.politie.nl>; meldcode 1.6.3 'mensenhandel' (data.politie.nl is het dataportaal van de politie en bevat cijfers over geregistreerde criminaliteit (waaronder mensenhandel))

Arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten zijn economisch actieve, internationale werknemers. Indien zij geen zogeheten kenniswerkers⁷ zijn, dan worden zij tot de groep arbeidsmigranten gerekend. Op pagina 11 wordt nader beschreven wat we gaan doen om deze specifieke doelgroep extra aandacht te geven.

In Nederland werken ongeveer 532.660 arbeidsmigranten. Het grootste deel van hen werkt in sectoren waar vooral sprake is van laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid. Zij hebben daarnaast vaak minder goede kennis van Nederlandse wet- en regelgeving. Bovendien zijn arbeidsmigranten vaak op meerdere vlakken afhankelijk van hun werkgever, bijvoorbeeld voor huisvesting, vervoer en verzekeringen. Daarmee zijn arbeidsmigranten kwetsbaar voor uitbuiting.

Recent onderzoek⁸ laat zien dat er alleen al in de provincie Gelderland in 2020 ruim 62.000 arbeidsmigranten werkzaam waren. Sinds 2010 is het aantal jaarlijks gemiddeld gegroeid met 4,9%. Dit is hoger dan het landelijk gemiddelde (4,2%). De meeste arbeidsmigranten zijn werkzaam in de uitzendbureau- en detacheringsector, zakelijke dienstverlening en de sector transport en logistiek. Bijna 75% van alle arbeidsmigranten werkt in een van deze sectoren. Uit de prognoses scenario's voor de provincie Gelderland blijkt dat het aantal internationale arbeidsmigranten de komende tien jaar blijft toenemen tot een populatie van naar schatting 92.000 tot 109.000 werkzame arbeidsmigranten in 2030. Dit betekent een jaarlijkse groei van 4 tot 6%.

Jongeren/minderjarigen

Jongeren kunnen in het dagelijks leven makkelijk op meerdere manieren in aanraking komen met daders. Voorbeelden hiervan zijn leerlingen van basisscholen en middelbare scholen die in contact kunnen komen met (drugs)criminelen met kans op criminele uitbuiting, zoals het onder dwang vervoeren van drugs of het laten gebruiken als geldezels. Daarnaast zijn er online meerdere manieren om slachtoffer te worden van mensenhandel. Door de technologische ontwikkelingen is mensenhandel veel minder plaatsgebonden geworden. Zo speuren daders op internet naar kwetsbare slachtoffers, ongeacht waar deze wonen. Steeds vaker worden jongeren (seksueel en/of crimineel) uitgebuit als gevolg van chantage met online gedeelde naaktfoto's (sexting).

Sekswerkers

Een overgroot deel van de slachtoffers van seksuele uitbuiting wordt uitgebuit binnen de illegale/onvergonde prostitutie. De sekswerkers in de prostitutiebranche zijn dan ook kwetsbaar voor criminaliteit zoals mensenhandel⁹. Af en toe worden ook in onze gemeente gevallen van illegale prostitutie aangetroffen.

LVB-ers

Jongeren en jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking (LVB) maken een steeds groter deel uit van de groep slachtoffers van uitbuiting. Jongeren met een LVB lopen meer risico om als slachtoffer en/of dader betrokken te raken bij criminele of seksuele uitbuiting.

3.3. Omvang mensenhandel Doesburg

De exacte omvang van mensenhandel in Doesburg is niet bekend. Veel slachtoffers worden niet gezien, omdat seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting zich in het verborgene afspeelt. Wel zijn er af en toe signalen van mensenhandel in onze gemeente. Deze signalen worden opgepakt binnen de gemeente en samen met partners wordt er een aanpak gemaakt. Ondanks het ontbreken van concrete cijfers is het belangrijk alert te zijn en te blijven op (signalen van) mensenhandel.

⁷ Internationale werknemers die specifieke kennis meebrengen, bijvoorbeeld in de IT sector

⁸ Decisio (2021): monitor 'Internationale Werknemers': *Onderzoek naar arbeidsmigranten in de provincie Gelderland*

⁹ <https://hetccv.nl/onderwerpen/prostitutiebeleid/>

4. De gewenste situatie omtrent de aanpak van mensenhandel

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de gewenste situatie, dus de situatie waar de gemeente Doesburg heen moet en wil. Hierbij streven we de volgende doelstellingen na:

1. We willen dat er minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel;
2. We willen zoveel mogelijk slachtoffers uit hun situatie halen door middel van het (eerder) signaleren van mensenhandel;
3. We willen slachtoffers van mensenhandel passende hulp bieden;
4. We willen de gemeente Doesburg zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor daders door deze aan te pakken en te frustreren.

Waar mogelijk willen we bovenstaande doelstellingen gezamenlijk aanpakken met onze buurgemeenten en onze ketenpartners uit (onder andere) het zorg- en veiligheidsdomein.

Bovengenoemde doelstellingen worden uitgewerkt in de volgende 4 pijlers:

pijler 1: voorkomen;

pijler 2: signalering;

pijler 3: aanpakken;

pijler 4: zorg en opvang voor slachtoffers.

In paragraaf 4.2 worden deze pijlers achtereenvolgens behandeld.

4.1 De aandachtfunctionarissen mensenhandel

Bij een sluitende aanpak van mensenhandel zijn verschillende afdelingen van de gemeente betrokken. Om in het proces alles te kunnen coördineren en om als aanjager te kunnen fungeren, worden binnen de ambtelijke organisatie van de gemeenten Doesburg twee aandachtfunctionarissen mensenhandel aangewezen: dat zijn de adviseur openbare orde en veiligheid en adviseur zorg en veiligheid. Zij krijgen de volgende taken:

- Treedt op als contactpersoon binnen de gemeente en is bekend met de bestuursrechtelijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel.
- Is aanspreekpunt voor het interne meldpunt signalen mensenhandel en beheert deze.
- Is aanspreekpunt voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en is daarbij onderdeel van de interne meldroute.
- Voert regie op casuïstiek en houdt het beleid op het gebied van mensenhandel actueel.
- Houdt de signalen/casussen bij, om zo (in samenwerking met de ketenpartners) meer zicht te krijgen op de lokale verschijningsvormen van mensenhandel.
- Is op de hoogte van regionale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en neemt deel aan overleggen van eigen cases en regionale overleggen (zoals het RIEC-signalen overleg mensenhandel).
- Zorgt ervoor dat, indien nodig, het onderwerp mensenhandel besproken wordt in de gezagsdriehoek.
- Zorgt ervoor dat ook bij ketenpartners aandacht is voor het onderwerp mensenhandel.
- Verzorgt bewustwordingstrainingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor interne en externe ketenpartners.
- Houdt het beleid up-to-date en onderhoudt de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee.
- Volgt zelf bewustwordingstrainingen.
- Coördineert de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers (zorgproces).
- Kent en gebruikt het netwerk van hulpverlenende ketenpartners.
- Is eerste aanspreekpunt voor het sociaal domein en voor hulpverlenende ketenpartners.

4.2 Pijlers sluitende aanpak mensenhandel

Pijler 1: Voorkomen

Een belangrijk streven is dat mensenhandel niet meer voorkomt of in ieder geval zo veel mogelijk wordt voorkomen. Daarom is preventie en voorlichting geven belangrijk. Bewustwording en kennis over mensenhandel bevorderen de meldings- en aangiftebereidheid.

Wat gaan we doen?

1. Periodiek voorlichting geven aan eigen personeel
2. Inzetten op actieve voorlichting aan specifieke externe doelgroepen
3. Controles op risicolocaties mensenhandel houden
4. Het vergroten van bewustwording en meldingsbereidheid bij ketenpartners, inwoners en ondernemers
5. Het voorkomen van identiteits- en paspoortfraude
6. Het voorkomen van daderschap

Pijler 2: Signalering

Een belangrijke rol van de gemeente in de aanpak van mensenhandel is die van signaleerder. Signalen van mensenhandel worden vaak niet herkend. Dit komt onder andere door een gebrek aan kennis om signalen van mensenhandel op te merken. Ook worden slachtoffers van mensenhandel niet altijd als zodanig herkend, met als gevolg dat ze mogelijk blijvend worden uitgebuit en de bescherming mislopen waar ze recht op hebben. Daarbij komt ook dat mensen (slachtoffers van mensenhandel) zichzelf niet altijd als slachtoffer zien. Naast bewustwording van de problematiek, is het belangrijk om medewerkers en andere professionals te trainen in het leren herkennen van signalen van mensenhandel. Door actief te zoeken naar signalen komen de signalen mogelijk boven tafel. De opsporingsinstanties zijn er zeer bij gebaat als samenwerkingspartners actief signaleren op tekenen van mensenhandel. Signalering is een belangrijke eerste stap om slachtoffers uit hun uitbuitingssituatie te halen. De gemeente is hierin een onmisbare partner met haar vele ogen en oren en contacten met inwoners.

Wat gaan we doen?

1. Controles uitvoeren
2. Aandachtsfunctionarissen aanstellen en meldroute bekend maken binnen de organisatie

Pijler 3: Aanpakken

Belangrijk in de aanpak van mensenhandel is ook het bestrijden van de criminele activiteiten van mensenhandelaren. Met andere woorden: het verstoren van het criminele bedrijfsproces. Dit kan enerzijds door mensenhandel op te sporen, te beëindigen en te bestraffen en anderzijds door barrières op te werpen. Het opsporen en bestraffen van mensenhandel is in eerste instantie een taak van landelijke partijen, zoals de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en het OM. Als het gaat om arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel is onder meer de NLA verantwoordelijk. Een integrale aanpak met meerdere ketenpartners is echter gewenst en noodzakelijk in de bestrijding van mensenhandel (en overige vormen van ondermijning). De gemeente heeft hierbij ook een belangrijke rol. Door samenwerking kan een zaak direct van meerdere kanten bekeken worden. De partner met de beste kaarten in handen gaat over tot actie.

De ene keer is dat de gemeente, de andere keer de Belastingdienst of de politie. Zo kan sneller worden ingegrepen. Het gaat hier om repressie en het (integraal) aanpakken van daders en facilitators van mensenhandel.

Wat gaan we doen

1. Bestuurlijke maatregelen treffen op basis van bevindingen vanuit de controles
2. Barrières opwerpen
 - 2a. Onderzoek doen naar entree en identiteit
 - 2b. Huisvesting van arbeidsmigranten goed regelen
 - 2c. Bibob-beleid toepassen

Pijler 4: Zorg en opvang voor slachtoffers

De zorg en opvang voor slachtoffers is een belangrijk component bij de aanpak van mensenhandel. Voor slachtoffers van mensenhandel is het vaak erg moeilijk om hulp te vragen uit angst voor de daders. Wanneer er niets te bieden is aan de slachtoffers in de vorm van veilige opvang, ondersteuning en hulpverlening zullen zij zichzelf niet melden. Ook voor professionals die signalen van mensenhandel of uitbuiting willen doorgeven, is het belangrijk dat zij weten dat er adequaat op signalen gereageerd wordt. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel.

Wat gaan we doen

1. Bij signalen van mensenhandel wordt er gekeken welke hulpverlening kan worden geboden vanuit de gemeente, dit is samenwerking met Moviera, waar de zorgcoördinatie voor slachtoffers is belegd.

5. Vervolg en financiën

5.1 Vervolg

Na instemming met de notitie aanpak mensenhandel door het college geven beide aandachtsfunctionarissen (structureel) vervolg aan de acties die worden genoemd in dit beleidsstuk.

5.2 Financiën

Het grootste deel van de kosten van de uitvoering van deze notitie bestaat uit de financiering van de zorgcoördinatie en de organisatie van de bewustwordingstrainingen. De zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel voor de regio Gelderland Midden wordt uitgevoerd door Moviera en gefinancierd met subsidie van centrumgemeente Arnhem.

De interne bewustwording wordt door de aandachtsfunctionarissen zelf gedaan en vanuit Samen Weerbaar wordt voor het District Gelderland-Midden regionaal budget (flex-budget versterkingsgelden Samen Weerbaar) beschikbaar gesteld. Dit budget kan worden aangewend voor opleidingen en trainingen voor de aanpak van mensenhandel. De Stuurgroep Samen Weerbaar heeft hiervoor in het eerste kwartaal 2023 een jaarplan vastgesteld.

Bijlage 1: De rollen van de gemeente volgens de Nationaal Rapporteur

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen onderscheidt in zijn tiende rapportage vier gemeentelijke rollen. Deze worden nog eens nader toegelicht in het VNG Kompas. De vier gemeentelijke rollen zijn:

1. *De gemeente als signaleerder.* Gemeenten zijn door het dagelijks contact met burgers de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen. Het is van belang dat gemeenten in staat zijn mensenhandelsignalen te herkennen. Als gemeenten weten waar zij op moeten letten, kan mensenhandel effectief worden herkend, kunnen slachtoffers worden beschermd en de signalen worden doorgezet naar ketenpartners.
2. *De gemeente als beleidsmaker.* Gemeenten zijn als beleidsmakers verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak mensenhandel, waarin alle gemeentelijke taken worden opgenomen (preventie, signalering, handhaving en zorg). Dit draagt bij aan een sluitende aanpak. Huisvesting, werklocaties, daders en slachtoffers kunnen echter over meerdere gemeenten zijn verspreid. Door een stevige samenwerking in de regio en met alle betrokken ketenpartners kunnen waterbedeffecten worden voorkomen.
3. *De gemeente als deel van de integrale aanpak.* De complexiteit van mensenhandel vraagt om zowel een bestuurlijke als strafrechtelijke aanpak en intensieve samenwerking tussen de verschillende domeinen. Gemeenten zijn met al hun taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om de regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen. Een belangrijke rol komt in dit verband ook toe aan de sinds 2007 bestaande RIEC's (Regionale Informatie- en Expertise Centra). De gemeente is in ieder geval een onmisbare partner in de integrale aanpak van mensenhandel.
4. *De gemeente als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.* Gemeenten zijn financieel en organisatorisch verantwoordelijk voor de zorg voor en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Dit is een wettelijk verankerde verplichting, die primair voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van de bescherming van slachtoffers zijn uitgebreid beschreven in een rapport van de VNG uit 2015 (commissie Lenferink).

Bijlage 2: Wettelijk kader

Internationaal:

- • Het Palermo Protocol, een VN-protocol inzake preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel uit 2000;
- • De Europese richtlijn, een richtlijn uit 2011 van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers;
- • Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005;
- • Het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- • Het Istanboel Protocol, over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf, is de eerste verzameling internationale richtlijnen voor de documentatie van marteling en de gevolgen daarvan.
- • EHRM, 7 januari 2010. Rantsev tegen Cyprus en Rusland, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504. Zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland. In deze zaak bepaalt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat lidstaten mensenhandel volledig moeten aanpakken. Daarbij is internationale samenwerking gewenst.

Nationaal:

- • In artikel 19 van de Grondwet staat dat elke Nederlander een vrije keuze heeft in arbeid. Ook wordt er benoemd welke regels er bestaan ter bescherming van mensen tijdens hun werk.
- • Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg en opvang van hun burgers en dus ook voor slachtoffers van mensenhandel op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.
- • Gemeenten hebben een wettelijke bevoegdheid in het reguleren van exploitatie van bedrijfsmatige prostitutie.
- • Andere wetgeving die kaders bieden voor de aanpak van mensenhandel door de gemeenten vloeien voort uit de Huisvestingswet en Wet werk- en inkomen.

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht

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; 26

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

6. Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.

7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 273g Wetboek van Strafrecht

1. Hij die seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander zich onder de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie indien degene ten aanzien van wie het in het eerste lid omschreven feit wordt gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.

Bijlage 3: Meldroute Doesburg

Op het moment dat interne medewerkers een signaal van mensenhandel opvangen en hiermee naar de aandachtsfunctionaris mensenhandel gaan, worden de volgende stappen doorlopen. Dit kunnen ook medewerkers zijn van externe veiligheidspartners die contact opnemen met de gemeente. Belangrijk is wel of de gegevens dan ook gedeeld kunnen en mogen worden.

Stap 1: Een medewerker van de gemeente Doesburg ontvangt een signaal op en wil het signaal doorgeven aan een daarvoor aangewezen en verantwoordelijk persoon. In de gemeente Doesburg is dat 1 van de 2 aandachtsfunctionarissen mensenhandel.

Stap 2: De aandachtsfunctionaris mensenhandel ontvangt het signaal van de betreffende medewerker. De melder kan zijn verhaal doen en doet dit in vertrouwen. Afhankelijk van de melding wordt bepaald hoe hiermee verder te gaan.

Stap 3: De aandachtsfunctionaris mensenhandel legt de melding vast en bekijkt of de betrokken persoon/organisatie of adres al voorkomt in de gemeentelijke systemen. Hiermee kan het signaal verrijkt worden met aanvullende informatie.

Stap 4: Afhankelijk van het signaal moet bepaald worden hoe acuut de situatie is en waar deze dan besproken moet worden. In ieder geval is het goed om met Moviera te schakelen om de zorg van het mogelijke slachtoffer te bespreken en welke actie er in ieder geval noodzakelijk is gedacht vanuit het slachtoffer. Agendering in het casusoverleg zorg en veiligheid, acuut een MDO inplannen of het acuut doorzetten naar het veiligheidshuis zijn ook opties.

Stap 5: Aansluitend bepalen het signaal als casus door te zetten naar het casus overleg mensenhandel van het RIEC, het lokaal ondermijningsoverleg of toch het veiligheidshuis. Er zijn dan geen stappen/acties nodig die vragen om directe inzet.

Stap 6: De aandachtsfunctionaris mensenhandel vraagt bij de overdracht van het signaal terugkoppeling van de instanties waar het signaal aan is overgedragen. De aandachtsfunctionaris zorgt ervoor dat hij/zij verbinding houdt met de partners die bij de behandeling van de mensenhandelcasus betrokken zijn. Daarnaast zorgt deze functionaris ervoor dat de taken die de gemeente heeft te doen intern gecoördineerd worden.

Stap 7: De aandachtsfunctionaris mensenhandel koppelt terug richting de medewerker die het signaal heeft gegeven. De terugkoppeling gaat vooral over wat er met het signaal van mensenhandel is gedaan.

Bijlage 4: Signalen van mensenhandel

Slachtoffers in uitbuitingssituaties vertonen vaak bepaalde kenmerken; zogenaamde signalen. Meestal gaat het bij mensenhandel om een combinatie van verschillende signalen. Het is belangrijk om deze signalen te herkennen.

Waarom is signaleren belangrijk?

Signaleren van mensenhandel is belangrijk omdat slachtoffers afhankelijk kunnen zijn van mensen uit hun omgeving om uit de uitbuitingssituatie te komen. De dwang of bedreiging door de uitbuiters kan zo groot zijn dat een slachtoffer hulp nodig heeft bij het ontkomen aan de uitbuiters. Ook zijn slachtoffers zich er niet altijd van bewust dat zij zich bevinden in een uitbuitingssituatie. Bijvoorbeeld omdat zij hun rechten als arbeider in Nederland niet kennen of omdat ze verliefd zijn op de uitbuiters.

Op welke signalen moet u letten?

Signalen van seksuele uitbuiting:

Iemand is mogelijk slachtoffer van seksuele uitbuiting als de persoon:

- wordt gedwongen om seks te hebben of seksuele handelingen te verrichten tegen de zin in
- wordt gedwongen om seks te hebben tegen betaling, waarbij hij of zij het geld moet afdragen
- wordt gedwongen om mee te doen aan de productie van pornografisch materiaal
- door de partner wordt gedwongen om seks te hebben met bekenden of vrienden
- door de partner wordt gedwongen om 'schulden' af te lossen door seks te hebben met vreemden

Signalen van arbeidsuitbuiting :

Iemand is mogelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting als de persoon:

- gevaarlijk en ongezond werk moet doen
- lange werkdagen moet maken
- niet of te weinig betaald krijgt, of lang op de betaling moet wachten
- niet kan beschikken over een eigen paspoort
- met valse beloften naar Nederland is gehaald
- wordt mishandeld, gechanteerd, gedwongen of bedreigd
- een hoge schuld moet afbetalen aan de werkgever
- illegaal in Nederland verblijft
- bang is voor uitzetting
- (een groot deel van) de inkomsten moet afdragen
- niet kan beschikken over het geld op de eigen bankrekening
- zwart betaald wordt, of niet verzekerd is tegen bijvoorbeeld ongevallen
- in een bedrijfspand of op het bedrijfsterrein woont, of op een andere manier slecht is gehuisvest
- beperkte bewegingsvrijheid heeft
- wordt gechanteerd of afgeperst
- op andere manieren onder druk wordt gezet

Signalen van criminele uitbuiting:

Iemand is mogelijk slachtoffer van criminele uitbuiting als de persoon:

- • wordt gedwongen om mensen te beroven of zakken te rollen, en daarna de buit moet afstaan
- • wordt gedwongen om te bedelen, en daarna de buit moet afstaan
- • wordt gedwongen om in te breken of te stelen, en daarna de buit moet afstaan