

UITBANNEN VAN UITBUITING

Plan van Aanpak Mensenhandel

Gemeente Nijkerk 2022



Inhoud

1. Inleiding	3
1.1. Wat is mensenhandel?	3
1.2 Wat is de rol van de gemeente?	4
1.3 Het plan van aanpak	6
1.4 Leeswijzer	6
2. Cijfers in en uit beeld	7
2.1 Landelijke cijfers en algemene informatie	7
2.2 Regionale en lokale cijfers en signalen	8
3. Huidige en gewenste situatie rond de aanpak van mensenhandel	10
3.0 De aandachtsfunctionaris mensenhandel	10
3.1 Pijler 1: Voorkomen	10
3.2 Pijler 2: Signaleren	12
3.3 Pijler 3: Aanpakken	15
3.4 Pijler 4: Zorg en opvang voor slachtoffers	19
4. Vervolg en financiën	22
Bijlage 1: De rollen van de gemeente volgens de Nationaal Rapporteur	23
Bijlage 2. (Inter)nationale wetgeving op het gebied van mensenhandel	24
Bijlage 3. Algemene informatie over preventie	25

1. Inleiding

1.1. Wat is mensenhandel?

Mensenhandel wordt ook wel uitbuiting genoemd. In het Wetboek van Strafrecht (art. 273f) staat mensenhandel omschreven als: 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar ook van misleiding, chantage, fraude of misbruik van een kwetsbare positie.

Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar. Bij minderjarigen hoeft bij activiteiten die vallen onder mensenhandel de dwang niet aangetoond te worden om te spreken van mensenhandel.

Verschillende vormen

Mensenhandel kent vele vormen, te categoriseren in:

1. **Seksuele uitbuiting:** de bekendste vorm van mensenhandel is uitbuiting in de prostitutie. Die doet zich zowel voor in de vergunde branche als in de illegale prostitutie. Ook komt seksuele uitbuiting online voor, bijvoorbeeld in de vorm van gedwongen webcamseks.
2. **Arbeidsuitbuiting:** hiervan spreken we als (arbeids)voorwaarden en omstandigheden bij arbeid zo slecht zijn dat mensenrechten in het geding zijn. Arbeidsuitbuiting betreft een stapeling van factoren, zoals onderbetaling, lange dagen moeten werken, onder slechte omstandigheden gehuisvest worden en intimidatie waardoor het slachtoffer op meerdere vlakken afhankelijk is van zijn of haar werkgever /uitbuiters.¹ Arbeidsuitbuiting komt voor in alle sectoren. Arbeidsmigranten zijn extra kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting, vanwege hun afhankelijke positie ten opzichte van een werkgever.
3. **Criminele uitbuiting:** hierbij worden mensen gedwongen tot crimineel gedrag (bijvoorbeeld diefstal of drugsdelicten) of tot bedelarij. Er wordt hierbij ook gebruik gemaakt van katvangers: "Katvangers zijn personen die zichzelf beschikbaar stellen als eigenaar of registratiehouder van een voertuig, bedrijf, bankrekening of ander goed, waardoor de werkelijke eigenaar of houder zichzelf buiten het zicht van de autoriteiten kan houden."² In bredere zin zijn het tussenpersonen die als schakel dienen in het logistieke proces van criminele organisaties. Katvangers kunnen bij het rekruteren voor de gek gehouden worden, waardoor zij niet op de hoogte zijn van de eventuele gevolgen of betrokkenheid bij criminaliteit.³ Het gedwongen aanvragen en afstaan van zorggelden of uitkeringen kan ook onder criminele uitbuiting vallen.⁴
4. **Gedwongen orgaanhandel:** hierbij wordt iemand gedwongen om zijn of haar organen af te staan. Gedwongen draagmoederschap kan hier ook onder vallen.⁵ Vooralsnog is de indruk dat deze vierde categorie mensenhandel nauwelijks voorkomt in Nederland.

Mensenhandel is een synoniem voor *uitbuiting*. Daders gebruiken slachtoffers – door geweld en intimidatie, of onder bedreiging – voor persoonlijk gewin. Dit is een ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Slachtoffers kunnen ernstige gevolgen ondervinden. Menschenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden, die misbruik maken van de legale wereld. Daarom is mensenhandel een vorm van ondermijnende

¹ ISZW (2016). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Menschenhandel - Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening*.

² Schoenmakers, Y., Bremmers, B., & van Wijk, A. (2012). *Oosterse teelt: Vietnamezen in de hennepeteelt*. Arnhem: Bureau Beke.

³ Versprille, I.M. (2016). *De katvanger in beeld. Een onderzoek naar het type katvanger in de wereld van de hennepeteelt*.

⁴ ISZW (2016). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Menschenhandel - Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening*.

⁵ Nationaal Rapporteur Menschenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*. Den Haag: BNRM.

criminaliteit. 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 zelf proactief op zoek moeten naar de slachtoffers (en daders), net als bij andere vormen van ondermijning.

1.2 Wat is de rol van de gemeente?

Gemeenten hebben bij de aanpak van mensenhandel een rol op het gebied van preventie, signalering, handhaving en hulpverlening, en dragen bij aan het opwerpen van barrières tegen mensenhandel.⁶ Dit stelt de oud-staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Hij verwijst ook naar het basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel, opgesteld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).⁷ Een gemeente voldoet volgens het CCV aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel indien 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 mensenhandel terecht kunnen.
- Gemeentelijk beleid en lokale regelgeving heeft dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt (een voorbeeld hiervan is prostitutiebeleid).

Het CCV basisniveau is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verder uitgewerkt in een Kompas en Kader. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (de Nationaal Rapporteur) onderscheidt in zijn tiende rapportage vier gemeentelijke rollen. De vier gemeentelijke rollen zijn: de gemeente als signaleerder, als beleidsmaker, als deel van de integrale aanpak en als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel (zie ook **bijlage 1**).



In het kader voor de aanpak van mensenhandel van de VNG komt dit onder andere terug als basis voor elke gemeente: "De gemeente heeft een beleidsplan 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." Dat gemeenten een verplichting hebben om deel te nemen aan de aanpak van mensenhandel blijkt ook uit verschillende wetgeving en afspraken, zoals weergegeven in **bijlage 2**.

⁶ Staatssecretaris Justitie en Veiligheid (2017). *Antwoord op vragen van de leden Segers en Kuik over het bericht '95 procent van gemeenten heeft geen beleid voor aanpak mensenhandel'*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-573.html>

⁷ Het CCV. *Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel*. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel/>

benoemd als een van de prioriteiten. Binnen deze aanpak van ondermijning wordt het accent gelegd op drugs/hennep, zorgfraude en mensenhandel. In het uitvoeringsprogramma van het IVP is beleid op mensenhandel als actie voor 2022 afgesproken. Ook in het coalitieakkoord 2022-2026 van de gemeente Nijkerk is ondermijning benoemd als speerpunt. Daarnaast valt mensenhandel onder de aanpak en de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (HGKM). In het Lokaal uitvoeringsplan Geweld in Afhankelijkheidsrelaties Nijkerk 2021+ is als actie onder de aanpak mensenhandel opgenomen dat er in 2022 een plan aanpak opgeleverd dient te worden.

1.3 Het plan van aanpak

Zoals hierboven toegelicht, dienen alle gemeenten in 2022 een sluitende aanpak mensenhandel te hebben. Daarom is dit voorliggende lokale plan van aanpak opgesteld. In dit beleidsplan is bij elkaar gebracht wat er al gebeurt en is tegelijkertijd onderzocht waar de aanpak mensenhandel nog verder geoptimaliseerd kan worden (om in ieder geval aan het basisniveau te voldoen).

Daarnaast is de verdieping op mensenhandel uitwerking van de afspraken binnen het veiligheidsdomein en het sociaal domein. Ook is het streven van een apart beleidsplan op het thema mensenhandel om de integraliteit nog meer te bevorderen, juist ook aan de voorkant al. Dit betreft met name het zorg en veiligheidsaspect, maar zeker ook de andere domeinen. Ten slotte is er door bij elkaar te brengen wat er al gebeurt, onderzocht waar er kwaliteitsverbeteringen kunnen worden aangebracht.

Doelstellingen

Om nog duidelijker te maken waar we als gemeente Nijkerk heen willen werken, zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. We willen zoveel mogelijk slachtoffers van mensenhandel uit hun situatie halen door middel van signaleren van slachtofferschap en het bieden van de juiste hulp en opvang.
2. We willen dat er minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel door in te zetten op preventie.
3. We willen onze gemeente zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor daders door deze aan te pakken en te frustreren.

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

1.4 Leeswijzer

Wat kunt u in dit beleidsstuk lezen? Allereerst wordt in hoofdstuk 2 met name uiteengezet welke cijfers er landelijk, regionaal en lokaal in beeld zijn en wat deze cijfers zeggen. Hoofdstuk 3 vormt de kern van dit implementatieplan. Hierin wordt beschreven wat er al gebeurt in de aanpak mensenhandel en waar er nog aanpassingen nodig zijn. Met andere woorden: de huidige en de gewenste situatie. Deze worden beschreven in de volgende pijlers: voorkomen, signaleren, aanpakken en de zorg en opvang voor slachtoffers mensenhandel. Deze vier pijlers worden stuk voor stuk behandeld. In hoofdstuk 4 wordt gesproken over het vervolg en de financiën. In de bijlagen vindt u aanvullende informatie op het gebied van de rollen van de gemeente, relevante wetgeving en preventie.

2. Cijfers in en uit beeld

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke cijfers er landelijk, regionaal en lokaal in beeld zijn en wat deze cijfers zeggen.

2.1 Landelijke cijfers en algemene informatie

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 en analyse en rapportage. CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers die in contact zijn gekomen met de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) (voorheen ISZW), 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 de slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019 stelt de Nationaal Rapporteur dat het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel slechts een klein deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers vormt. Niet alle slachtoffers van mensenhandel komen voor in de CoMensha-registratie. 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 bij CoMensha en het aantal slachtoffers uit beeld verschilt bovendien per vorm van mensenhandel. Het aantal slachtoffers gemeld bij CoMensha betrof 1.334 in 2019.

Het aantal gemelde slachtoffers kan jaarlijks sterk verschillen door verschillende factoren. Zo heeft corona gezorgd voor een sterke daling in het aantal meldingen vanaf maart 2020.⁸ Zo zei Ina Hut, directeur van Comensha, over het aantal meldingen: “Waren het er eerst nog zo’n honderd per maand, nu zijn het er 1 - 5 per week. [...] Wij denken dat mensenhandel ‘gewoon’ doorgaat. Er zijn signalen dat mensenhandel zich voor een deel heeft verplaatst naar de digitale wereld, online misbruik van kinderen wereldwijd neemt toe. Het aantal kwetsbare mensen groeit.”

Het is lastig om op basis van registraties conclusies te verbinden aan de feitelijke omvang van mensenhandel. Dit komt doordat mensenhandel een *haaldelict* is. Dit betekent dat opsporing grotendeels afhankelijk is van inzet van de signalering van professionals en de inzet van opsporingsdiensten. Er zijn veel meer slachtoffers dan er worden gemeld. Veel slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen (of zij zien zichzelf (nog) niet als slachtoffer). Het is erg zorgwekkend dat zo veel slachtoffers buiten beeld blijven. Op basis van onderzoek schat de Nationaal Rapporteur het werkelijke aantal slachtoffers veel hoger. In onderzoek in samenwerking met het UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) schatte de Nationaal Rapporteur in 2017 dat er in Nederland jaarlijks naar schatting 5000 tot 7500 slachtoffers zijn (vijf keer zo hoog als het geregistreerde aantal).

Algemene trends en verwachtingen

In de laatste slachtoffermonitor (2015-2019) van de Nationaal Rapporteur komen een aantal ontwikkelingen naar voren. Ten eerste verdwijnt het zicht op minderjarigen steeds meer. Het aandeel gemelde minderjarige slachtoffers van mensenhandel blijft dalen: van 25% in 2015 naar slechts 8% in 2019. Dit terwijl naar schatting maar liefst een derde van alle slachtoffers van mensenhandel minderjarig is. Daarnaast constateert de Nationaal Rapporteur dat de gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting steeds vaker (in 89%) worden aangetroffen in de minder zichtbare sectoren, zoals thuisprostitutie en escort/hotelprostitutie. Ook haalt de Nationaal Rapporteur de grote rol van technologie aan in binnenlandse seksuele uitbuiting. De meeste daders en slachtoffers vinden elkaar via online platforms, zoals websites, sociale media, en (dating)apps.

⁸ Hut, I. (2020). *Column Ina Hut: Corona en mensenhandel*. Comensha. <https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/corona-en-mensenhandel/>

Ook vinden vraag en aanbod elkaar online. De kwetsbaarheid van slachtoffers kan hiermee worden vergroot. Tenslotte stelt de Nationaal Rapporteur dat de wereldwijde coronacrisis vernieuwde vormen van slachtofferschap met zich heeft meegebracht. Misstanden op de arbeidsmarkt zijn bijvoorbeeld enorm vergroot, waardoor de al kwetsbare groep van arbeidsmigranten nog verder in de verdrinking is geraakt.

Mensenhandel blijft naar verwachting de komende jaren groeien.⁹ Dit omdat de pakkans laag is, de vraag naar diensten blijft en er kwetsbare groepen zullen blijven. Door arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, flexibilisering en globalisering zullen de verschillende vormen van uitbuiting vermoedelijk toenemen. De technologische ontwikkelingen zullen mensenhandel faciliteren, bijvoorbeeld doordat transacties van diensten en geld makkelijker, sneller en anoniemer tot stand komen. Via internet en social media wordt het prostitutieaanbod flexibeler en minder zichtbaar, wat de controle op misstanden lastiger maakt. Daarnaast ontstaan er steeds nieuwe ontwikkelingen via social media die elkaar redelijk snel opvolgen. Zo hebben jongeren nu te maken met *sextortion*: chantage of afpersing met een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer waarbij gedreigd wordt om deze online te gaan verspreiden. Dit kan in sommige gevallen leiden tot uitbuitingssituaties. Voor meer informatie over de (cijfermatige) ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel wordt verwezen naar de rapporten van de Nationaal Rapporteur.

2.2 Regionale en lokale cijfers en signalen

Regionale cijfers

Voor de regionale cijfers zijn de cijfers van de regionale zorgcoördinator Moviera gebruikt op het niveau van de regio West Veluwe Vallei.¹⁰ De West Veluwe Vallei bestaat uit de gemeenten Nijkerk, Barneveld, Ede, Scherpenzeel en Wageningen. Het aantal (mogelijke)¹¹ slachtoffers dat in beeld komt in de regio West Veluwe Vallei:

Jaar	2018	2019	2020	2021
Meldingen	26	11	22	19
Zorgtrajecten	20	9	14	13

Cijfers (mogelijke) slachtoffers West Veluwe Vallei. Bron: Moviera.

Bij bovenstaande cijfers moet worden opgemerkt dat er zich in 2020 een wijziging in de Vreemdelingencirculaire heeft voorgedaan, waardoor er daarna vrijwel geen meldingen meer vanuit het AZC zijn gekomen (voorheen was dit ongeveer 1/3).¹² Het aantal zorgtrajecten betreft het aantal meldingen waar Moviera ook daadwerkelijk het (mogelijke) slachtoffer heeft kunnen ondersteunen. Het gaat in een meerderheid van de gevallen om seksuele uitbuiting. Daarnaast waren er enkele casussen arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

Lokale cijfers en informatie

Voor de geregistreerde cijfers van het aantal (mogelijke) slachtoffers dat in beeld is gekomen die binding hadden met de gemeente Nijkerk is gekeken naar de jaren 2019 tot en met 2021. Uit de cijfers van Moviera komt één slachtoffer naar voren dat uitgebuit werd. Dit betrof een slachtoffer van seksuele uitbuiting. De cijfers van de politie komen hiermee overeen.

Moviera waarschuwt gemeenten dat de cijfers slechts een (klein) deel van de werkelijkheid vormen. Dit kan onder andere komen door registratiemethoden en het niet herkennen van de verschillende

⁹ Overgenomen uit actieprogramma mensenhandel Den Haag.

¹⁰ Bij Moviera waren de cijfers relatief gemakkelijk te achterhalen op gemeente- en regioniveau. Daarnaast omvatten de cijfers van Moviera alle soorten uitbuiting. De nationale coördinator Comensha daarentegen registreert niet op gemeentelijk niveau/ gemeente van herkomst. Comensha heeft wel een overzicht van aanmeldingen die ze hebben ontvangen van ketenpartners in de politieregio. Dit is echter uitgezonderd aanmeldingen vanuit KMar en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), omdat zij andere werkgebieden hanteren. Om deze reden zijn deze cijfers niet opgenomen.

¹¹ We spreken over het aantal mogelijke slachtoffers, aangezien niet alle slachtoffers (nog) door een rechter als slachtoffer zijn beoordeeld.

¹² Daarnaast heeft Moviera een wijziging in hun manier van registreren/ categoriseren doorgevoerd in 2021.

vormen van mensenhandel, maar ook doordat mensenhandel een haaldelict is. De kans is dus groot dat het reële aantal slachtoffers hoger ligt.

Eén reële mogelijkheid is dat er sprake is van meer arbeidsuitbuiting. Een grootste risico op arbeidsuitbuiting lijkt te liggen in het feit dat een deel van de inwoners van Nijkerk en werknemers werkzaam binnen Nijkerk arbeidsmigranten zijn. Precieze cijfers zijn niet bekend, omdat deze worden vertekend door aanwezigheid van het hoofdkantoor van een groot uitzendbureau in Nijkerk. Arbeidsmigranten zijn kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting. Dit komt onder andere doordat er meestal totaalpakketten aan hen worden aangeboden. Hierbij kan het beëindigen van een (flexibel) arbeidscontract het beëindigen van bijvoorbeeld huisvesting betekenen. De Nationaal Rapporteur stelt: “Deze meervoudige afhankelijkheid, het gebrek aan alternatief werk en/of alternatieve huisvesting, het gebrek aan sociaal netwerk, de taalbarrière, en het gebrek aan kennis van wet- en regelgeving maken het moeilijk voor de werknemer om bezwaar te maken tegen onacceptabele (werk)situaties”. Ook Emile Roemer geeft naar aanleiding van het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten aan dat arbeidsmigranten vaak te maken hebben met slechte huisvesting, lange werkdagen en sterke afhankelijkheid.

In 2017 heeft het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) een ondermijningsbeeld van de gemeente Nijkerk opgeleverd. Dit omvatte onder andere een inventarisatie gemaakt van de problemen die volgens de respondenten (lokale professionals) spelen op het gebied van ondermijning in de gemeente Nijkerk. Hierbij werden onder andere signalen benoemd van arbeidsuitbuiting. Verder werden (en worden) ook recreatieparken in verband gebracht met de huisvesting van Oost-Europese arbeidsmigranten. In 2022 hebben er in totaal 2 RIEC-onderzoeken vanuit Nijkerk plaatsgevonden naar casussen op het gebied van arbeidsuitbuiting.

Ook bij criminele uitbuiting is er waarschijnlijk sprake van een onderwaardering in de cijfers. Er zijn meerdere signalen die kunnen duiden op meer gevallen van criminele uitbuiting binnen de gemeente Nijkerk. Dit is echter vaak moeilijk aan te tonen. Jongeren kunnen offline 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, zoals hierboven beschreven). Er zijn signalen dat dit in de gemeente Nijkerk voorkomt. 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 makkelijke kwetsbare slachtoffers, ongeacht waar deze wonen. De (online) werving kan gebeuren bij een slachtoffer in de ene gemeente, waarbij de uitbuiting zelf (soms dezelfde dag nog) kan plaatsvinden in een andere gemeente. In de gemeente Nijkerk zijn veel jongeren woonachtig, waarvan het leven zich voor een groot deel online afspeelt. Dit brengt risico's met zich mee, omdat hier minder zicht op is. Steeds meer worden jongeren (seksueel en/of crimineel) uitgebuit als gevolg van chantage met online gedeelde naaktfoto's. Ook in Nijkerk zijn meerdere signalen van misbruik van (vertrouwelijk) gedeelde naaktfoto's/beelden door jongeren.

Ten slotte is het goed om te weten dat een overgroot deel van de slachtoffers van seksuele uitbuiting uitgebuit wordt binnen de illegale prostitutie. Zoals gebleken is door aantreffen van illegale prostitutiegevallen, is de gemeente Nijkerk niet minder kwetsbaar voor deze vorm van mensenhandel doordat zij geen vergunde seksindustrie heeft.

Het is belangrijk dat er, ondanks de afwezigheid van hoge cijfers, wordt ingezet op de preventieve en repressieve aanpak van mensenhandel. Slachtofferschap van mensenhandel kan grote blijvende gevolgen hebben voor het slachtoffer. Elk slachtoffer is er één te veel. Een gelegenheidsstructuur voor mensenhandel moet worden tegengegaan. Alertheid op signalen van de verschillende vormen van mensenhandel is belangrijk. Hier valt nog winst te behalen.

3. Huidige en gewenste situatie rond de aanpak van mensenhandel

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige situatie van de aanpak mensenhandel in de gemeente Nijkerk (en de regio). Daarnaast wordt uiteraard aandacht gegeven aan de gewenste situatie: de situatie waar de gemeente heen wil. Dit wordt beschreven in de volgende pijlers: voorkomen, signaleren, aanpakken, de zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel en overige belangrijke zaken. Eerst wordt de overkoepelende functie van aandachtsfunctionaris mensenhandel toegelicht.

3.0 De aandachtsfunctionaris mensenhandel

Een sluitende aanpak mensenhandel heeft betrekking op verschillende afdelingen van de gemeente, omdat het thema domeinoverstijgend is. Het is belangrijk dat in alle domeinen iemand zich verantwoordelijk voelt voor het thema mensenhandel. Daarnaast kan de Coördinator Ondernijning fungeren als een zgn. aandachtsfunctionaris mensenhandel. De aandachtsfunctionaris kan alles coördineren en als aanjager fungeren van het thema. De aandachtsfunctionaris heeft de volgende taken:

- Zet binnen de gemeente aan tot bewustwording en voorlichting van zowel zijn collega's als andere professionals in de gemeente die mogelijk met slachtoffers in contact komen.
- Is het aanspreekpunt voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en is onderdeel van de interne meldroute.
- Denkt mee over signalen, verrijkt deze waar mogelijk en zet de signalen door naar de juiste ketenpartner(s)¹³. En houdt tevens de signalen/casussen bij, om zo (in samenwerking met de ketenpartners) meer zicht te krijgen op de lokale verschijningsvormen van mensenhandel.
- Is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en is bekend met de in te zetten handhavingsmogelijkheden.
- Is bekend met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen en is aanspreekpunt voor deze instanties namens de gemeente.
- Is op de hoogte van de regionale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en deelt de gemeentelijke 'good practices' met de regio.
- Houdt het beleid up-to-date en onderhoudt de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee.

Naast de Coördinator Ondernijning (de aandachtsfunctionaris mensenhandel) zijn er verschillende medewerkers in de gemeente die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. De bedoeling is om in elk team een medewerker te kiezen die zich betrokken voelt bij de aanpak. Dit zal veelal de medewerker uit het team zijn die al betrokken is bij de aanpak van ondernijning. Het is belangrijk deze collega's uit te rusten met de juiste kennis en kunde.

Indien gewenst kan er worden gekozen voor aanvullende aandachtsfunctionarissen, als dat in de praktijk werkbaarder lijkt. Dit kan bijvoorbeeld door in het zorg- en sociale domein aparte aandachtsfunctionarissen te benoemen.

3.1 Pijler 1: Voorkomen

Een belangrijk streven is dat mensenhandel niet meer voorkomt of in ieder geval zo veel mogelijk voorkomen wordt. Daarom is preventie en voorlichting geven belangrijk, met als doel het voorkomen van slachtofferschap. Meerdere organisaties (zoals bijvoorbeeld de VNG en de Nationaal Rapporteur) geven aan dat gemeenten hier ook een rol in hebben en dat hier nog winst te behalen valt. Zie voor

¹³ Zie voor de regionaal afgestemde signalenroutekaart 'van gemeente naar ketenpartner' de regionale handreiking Gelderland-Midden.

meer algemene informatie over preventie bijlage 3. Enkele bekende risicogroepen, welke extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel, zijn: arbeidsmigranten, jongeren/minderjarigen, LVB-ers en sekswerkers.

Preventie arbeidsuitbuiting (bij arbeidsmigranten)

Zoals al eerder benoemd zijn arbeidsmigranten kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting, onder andere door hun meervoudige afhankelijkheid. Het is belangrijk om deze doelgroep zelfredzamer te maken in onze gemeente en maatschappij waardoor zij minder vatbaar zijn voor uitbuiters. De Nationaal Rapporteur heeft gewezen op het probleem dat buitenlandse slachtoffers niet goed op de hoogte zijn van hun rechten. Hierdoor is het voor hen moeilijk om te beoordelen of ze slachtoffer zijn van (voorstadia van) uitbuiting.¹⁴

Om arbeidsmigranten in onze gemeente voor te lichten (maar ook om zelf te kunnen controleren op hun omstandigheden), moeten wij zicht hebben op waar zij verblijven. Hier wordt onder andere vanuit Team Burgerzaken de nodige energie in gestoken. Zo zijn er afspraken met het grootste uitzendbureau in Nijkerk dat zij alle arbeidsmigranten laten inschrijven in het BRP. Alle werknemers komen langs bij de gemeente voor inschrijving. Aan arbeidsmigranten worden aan de balie folders verstrekt met hun rechten en plichten in Nederland. De bedoeling is om dit verder uit te breiden naar verschillende talen. Daarnaast is met het uitzendbureau afgesproken dat zij zich laten machtigen om de werknemers bij vertrek weer uit te schrijven, zodat het BRP niet vervuild raakt met verouderde informatie. Het plan is om deze afspraken ook met andere uitzendbureaus op te zetten. Om het BRP te controleren zijn BRP-toezichthouders actief. Zij kunnen in de komende jaren meer ingezet worden indien er vermoedens zijn van niet-ingeschreven arbeidsmigranten en/of van arbeidsuitbuiting.

Landelijk en regionaal zijn er verscheidene organisaties die zich (onder andere) inzetten voor voorlichting over werkrechten en het tegengaan van arbeidsuitbuiting. Deze informatie moet echter de lokale doelgroep weten te bereiken. De gemeente Nijkerk wil een actievere rol pakken in het verspreiden van deze voorlichtingsinformatie richting de lokale arbeidsmigranten. Een mogelijkheid is om de door het ministerie van SZW samengestelde website www.workinnl.nl (beschikbaar in verschillende talen) op te nemen in de informatie richting arbeidsmigranten. Het ministerie van SZW heeft tevens meerdere folders uitgegeven in verschillende talen over rechten en plichten van buitenlandse werknemers in Nederland en over welke hulp slachtoffers kunnen krijgen. Ook FairWork heeft een flyer over rechten rondom werk en waar misstanden te melden. Deze flyer is beschikbaar in verschillende talen en ook de contactmogelijkheden die FairWork biedt zijn in verschillende talen. Deze flyer(s) willen wij graag bij arbeidsmigranten onder de aandacht brengen.

Preventie criminele en seksuele uitbuiting (bij jongeren)

Als men naar de rapporten van de Nationaal Rapporteur kijkt, valt de jonge leeftijd van slachtoffers (en daders) van criminele en seksuele uitbuiting in negatieve zin op (zie bijlage 3). Voorlichting aan deze doelgroep vindt dan ook al het beste plaats vanaf groep 7/8. Vanuit de gemeente Nijkerk biedt Halt verschillende voorlichtingen aan op scholen in de gemeente. De lessen kunnen verschillende onderwerpen beslaan, waarbij criminele uitbuiting een van de thema's vormt. De scholen kunnen zelf bepalen welke lessen zij afnemen en het wisselt dan ook in hoeverre bepaalde lessen worden afgenomen.

Bij het bepalen van de preventieprioriteiten voor de komende jaren, zal ook het voorkomen van mensenhandel aandacht krijgen. Zo hopen we de scholen mee te blijven nemen in het belang van preventie op dit gebied. Dit willen wij tevens op andere manieren doen, onder andere door bewustwordingsactiviteiten buiten school te organiseren en onder de aandacht te brengen.

¹⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2009). *Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Preventie ouderschap

Een onderdeel van preventie van mensenhandel kan ook het voorkomen van ouderschap (waarbij bij criminele uitbuiting vader- en slachtofferschap sowieso al nauw met elkaar verweven zijn) omvatten. De gemeente Nijkerk is aangesloten bij het Zorg- en Veiligheidshuis West Veluwe Vallei. Hierin wordt met verschillende zorg- en veiligheidspartners onder andere geprobeerd te voorkomen dat personen dreigen af te glijden naar (verdergaand) crimineel gedrag.

Preventie voor LVB-ers

Personen met een licht verstandelijke beperking (LVB) zijn extra kwetsbaar voor mensenhandel. Benoemd is al de kwetsbaarheid voor arbeidsuitbuiting. Daarnaast lopen vooral jongeren met een LVB meer risico om als slachtoffer en/of vader betrokken te raken bij criminele of seksuele uitbuiting¹⁵. De achterstand die zij hebben op sociaal, maatschappelijk, emotioneel en/of cognitief gebied maakt deze groep kwetsbaar om te worden ingepalmd of 'geronseld'. Ook in het Zorg- en Veiligheidshuis West Veluwe Vallei wordt opgemerkt dat bij de betreffende personen (waarbij sprake kan zijn van allerlei soorten criminaliteit/overtredingen en problemen) regelmatig sprake is van LVB-problematiek. Er zal bekeken worden of deze specifieke doelgroep m.b.t. preventie nog extra bereikt kan worden, ter voorkoming van zowel vader- als slachtofferschap. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het inzetten van voorlichting op relevante scholen en instellingen (gericht op de jongeren zelf, maar ook op direct betrokkenen zoals ouders, leraren en begeleiders). Daarnaast zijn er in Nijkerk en de regio netwerkgroepen voor ouders met kinderen met autisme. In de bijeenkomsten die regelmatig worden gehouden, zal geprobeerd worden ook mensenhandel onder de aandacht te brengen.

Preventie uitbuiting bij sekswerkers

Ook sekswerkers zijn kwetsbaar voor uitbuiting. In de gemeente Nijkerk is geen vergunde seksinrichting. Er zijn wel signalen van onvergunde en illegale prostitutie. De Nationaal Rapporteur stelt: "Er moeten altijd laagdrempelige hulpverlenings- en uitstapmogelijkheden beschikbaar zijn, voor zowel vergunde als onvergunde sekswerkers. Sekswerkers zouden op elk moment vrijwillig in en uit de prostitutiebranche moeten kunnen stappen. Dat draagt ook bij aan het tegengaan van uitbuiting."¹⁶ In onze regio is Punt 26 een steunpunt/ uitstapprogramma voor sekswerkers. Hun doel is om door middel van onder andere (online) vroegsignalering en laagdrempelig contact vrijwillige sekswerkers te begeleiden die uit dit werk willen stappen of vragen hebben over leefdoelstellingen zoals gezondheid, financiën, werken en wonen. De gemeente Nijkerk kan hiervan gebruik maken.

3.2 Pijler 2: Signaleren

Het belang van signaleren

Een belangrijke rol van de gemeente in de aanpak van mensenhandel is die van signaleerder. Medewerkers trainen op het leren herkennen van signalen die kunnen duiden op mensenhandel is een belangrijke taak van de gemeente. Zoals ook in het Kader van de VNG als basisniveau aanpak mensenhandel wordt benoemd, is een belangrijke manier om actief te investeren in het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente door het organiseren van terugkerende trainingen, voor verschillende groepen medewerkers, en ook voor nieuwe medewerkers. Het doel is om zo meer signalen van mensenhandel boven tafel te krijgen. De opsporingsinstanties zijn er zeer gebaat bij als samenwerkingspartners actief signaleren op tekenen van mensenhandel. Signalering is een belangrijke stap om slachtoffers uit hun uitbuitingssituatie te halen. De gemeente is hierin een onmisbare partner met haar vele contacten met inwoners.

¹⁵ Kenniscentrum LVB. *LVB & uitbuiting*. <https://www.kenniscentrumlvb.nl/lvb-uitbuiting/>

¹⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Consultatiereactie Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen Wet Regulering Sekswork (Wrs)*. <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2019/12/13/consultatiereactie-wetsvoorstel-regulering-prostitutie>

Medewerkers van gemeenten kunnen op allerlei manieren en momenten in aanraking komen met signalen van mensenhandel. Dit geldt in eerste instantie voor medewerkers die direct contact hebben met burgers of zich begeven rondom hun woon-/werkplekken. Signalen kunnen echter niet alleen direct in contact met mogelijke slachtoffers worden opgepikt, maar ook door contact met mogelijke facilitators, bijvoorbeeld huisjesmelkers die voorzien in slechte en brandgevaarlijke woonruimten ten behoeve van arbeidsmigranten en dubieuze ondernemingen. Het is dan ook van belang dat een grote groep gemeentelijke medewerkers signalen van mensenhandel leert herkennen en weet waar ze met deze signalen terecht kunnen. Te denken valt aan:

- Baliemedewerkers en medewerkers Burgerzaken
- Handhavers en toezichthouders – BOA's, bouw- en woningtoezicht, sociale recherche etc.
- Gespreksvoerders leerplicht, Wmo, jeugd en participatie
- Vergunningverleners – denk hierbij aan seksinrichtingen of bouwvergunningen voor migrantenwoningen

Interne bewustwording

De gemeente Nijkerk heeft het afgelopen jaar acties ondernomen omtrent de bewustwording van medewerkers op het brede thema ondermijning. Zo zijn er enkele bewustwordingsbijeenkomsten en presentaties voor medewerkers gehouden. Een aanbeveling uit de onlangs door het RIEC opgeleverde weerbaarheidsscan is: blijf structureel aandacht besteden aan het thema ondermijning en organiseer trainingen in het herkennen van signalen. Een belangrijk thema hierbij is mensenhandel. Trainingen omtrent mensenhandel zullen waar mogelijk gecombineerd worden met de andere verschijningsvormen van ondermijning of met trainingen over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Om medewerkers de benodigde kennis te geven om mensenhandel te signaleren is het belangrijk dat zij een voorlichting krijgen over de problematiek, hoe deze te signaleren en om de interne meldroute onder de aandacht te brengen. Samen met de managers van de teams wordt aan verschillende teams al naargelang hun werkzaamheden gezamenlijk een training aangeboden. Zo zal er bijvoorbeeld in de training voor jeugdmedewerkers meer aandacht besteed worden aan seksuele en criminele uitbuiting en zal er voor bouwinspecteurs meer aandacht zijn voor arbeidsuitbuiting. Om ervoor te zorgen dat de opgedane kennis blijft hangen en om nieuwe medewerkers ook in de gelegenheid te stellen om de training te volgen wordt de training periodiek herhaald. Verder zal via het Intranet voor de gemeentelijke organisatie benut worden om (nieuwe) medewerkers te informeren over mensenhandel.

Naast de specifieke inzet op bewustwording van medewerkers die met mensenhandel te maken kunnen krijgen, is het ook belangrijk om op andere niveaus aandacht voor het onderwerp mensenhandel te behouden. De VNG adviseert hierin als basisniveau: "De gemeente heeft aandacht voor het fenomeen mensenhandel op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau, en aandacht voor mensenhandel in de samenwerking met bestuurlijke partners. Het onderwerp wordt ten minste twee keer per jaar besproken in de gezagsdriehoek en op ambtelijk niveau." De betreffende aandachtsfunctionaris mensenhandel zorgt voor agendering in de gezagsdriehoek. Het onderwerp mensenhandel zal daarnaast in ieder geval worden geagendeerd voor overleggen rondom ondermijning, zorg en veiligheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Het doel is om het onderwerp mensenhandel op meerdere overleggen en agenda's terug te laten komen, om zo bij te dragen aan bewustwording en blijvende urgentie omtrent dit onderwerp.

Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Het *Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling* (hierna: meldcode) is ook op signalen van mensenhandel van toepassing. De meldcode geldt voor professionals die werkzaam zijn in de sectoren: gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie. Professionals met vermoedens van huiselijk geweld, kindermishandeling of mensenhandel kunnen aan de hand van vijf stappen bepalen of ze een melding moeten doen bij Veilig Thuis en of er voldoende hulp kan worden ingezet. Veilig Thuis onderzoekt bij een melding of er daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld, kindermishandeling of mensenhandel. Indien nodig zet Veilig Thuis vervolgstappen in gang in de vorm van overdragen naar vrijwillige hulp, het informeren van de Raad voor de Kinderbescherming en/of melding doen bij de politie.

Voor de professionals die onder de meldcode vallen, zit hier dus al een verplichting om op de hoogte te zijn van signalen van mensenhandel en deze te melden bij Veilig Thuis. Sommige van deze professionals zijn binnen de gemeente werkzaam. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gespreksvoerders leerplicht, Jeugd, Wmo en Participatie. Zij krijgen terugkerende trainingen over de meldcode. Aangezien mensenhandel een relatief nieuw onderwerp/ ondergeschoven onderwerp in de meldcode kan zijn, zal er op worden gelet dat dit onderwerp in toekomstige trainingen en bijeenkomsten voldoende wordt meegenomen.

Van sommige professionals die onder de meldcode vallen, is de gemeente opdrachtgever en gaat zij contracten aan en verleent zij subsidies. In de voorwaarden van deze contracten en subsidies staat opgenomen dat de organisatie zich aan de meldcode dient te houden. Het doel is om specifieke onderwerpen uit de meldcode die wij extra onder de aandacht willen brengen, zoals mensenhandel, expliciet te benoemen in de contractering of subsidiebeschikking. Ook wordt er in de voorwaarden benoemd dat de organisatie de kennis omtrent de meldcode up to date dient te houden. Hiervoor zijn er inmiddels bij onder andere de partnerorganisaties meer dan 100 aandachtfunctionarissen meldcode aanwezig. Wij verwachten dat de aandachtfunctionarissen meldcode deelnemen aan netwerkbijeenkomsten (welke door de gemeente worden georganiseerd).

De gemeente heeft bij de maatschappelijke organisaties een toezichhoudende rol op het naleven van de meldcode. Eén van de manieren om dit te doen is door de organisaties te bevragen hierover. Door de betreffende accounthouders wordt dit gedaan in onder andere de subsidiegesprekken. Hier worden ook punten zoals aanwezigheid bij netwerkbijeenkomsten meegenomen.

Comensha heeft gesignaleerd dat nog niet in alle regio's het onderwerp mensenhandel in beleid is opgenomen dat Veilig Thuis alle vormen van mensenhandel als haar taak ziet of voldoende expertise hierop heeft. Veilig Thuis Gelderland-Midden is hierover bevraagd en zij geven aan dat dit thema bij hen op de agenda staat en dat zij op verschillende manieren aan expertisebevordering doen. Dit laatste wordt onder andere gedaan door interne trainingen en aandachtfunctionarissen en nauwe contacten en informatie-uitwisseling op dit thema met partners, zoals zorgcoördinator Moviera. Wel is dit een proces dat in ontwikkeling is. Dit blijft een aandachtspunt om de komende periode te monitoren.

Interne meldroute

Medewerkers van de gemeente moeten signalen van mensenhandel laagdrempelig kunnen melden. Hiervoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de al bestaande meldroutes. Medewerkers die onder de meldcode vallen, moeten beslissen of ze wel of niet een melding bij Veilig Thuis moeten maken als er een (vermoedelijk) slachtoffer in beeld is. Echter kunnen zij ook signalen hebben van mensenhandel op een locatie (zonder dat zij specifieke slachtoffers (her)kennen). Voor deze signalen, alsmede voor de signalen van alle overige gemeentelijke medewerkers, wordt er een meldroute voor signalen van ondermijning opgericht.

Op dit moment houdt de meldroute voor signalen van ondermijning in het benaderen van de Coördinator Ondermijning. Eén van de op te volgen aanbevelingen uit onder andere de weerbaarheidsscan is dan ook het inrichten en breder bekendmaken van een (persoonsonafhankelijk) intern meldpunt ondermijning. Uiteraard is het wel goed voor medewerkers om te weten wie er achter het meldpunt zitten en wat het protocol voor (anoniem) melden is. Dit wordt meegenomen in het Plan van Aanpak Ondermijning 2022.

Afhankelijk van de aard van een signaal kan er na een melding één van de volgende routes gelopen worden:

- De Coördinator Ondermijning start een onderzoek naar het signaal, evt. in samenspraak met het RIEC. Dit zal met name het geval zijn als gemelde signalen zien op ouderschap en/of (nog) niet zien op specifieke personen.
- De Procesregisseur Veiligheid triageert alle informatie met betrekking tot het signaal bij ketenpartners en start een persoonsgerichte aanpak. Dit zal met name het geval zijn als gemelde signalen zien op slachtofferschap en/of een specifiek persoon.
- Een betrokken medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld van het gebiedsteam, gaat aan de slag met het signaal. Dit zal met name het geval zijn als de gemelde signalen zien op een specifieke persoon én deze persoon al goed in beeld is bij de gemeente.
- Een combinatie van bovenstaande.

Externe bewustwording

In afstemming met de beleidsadviseurs HGKM worden er ook trainingen voor bewustwording mensenhandel georganiseerd voor externe professionals die met potentiële slachtoffers (en daders) in aanraking komen. Zo willen wij onder andere graag dat docenten ook de trainingen signalering mensenhandel kunnen volgen, gezien scholen een belangrijke plek zijn waar er signalen kunnen worden opgepikt. Dit is volgens het VNG kader 'een stapje extra', maar uit onderzoek en uit de input van ervaringsdeskundigen blijkt dat dit een belangrijke stap is in de aanpak van mensenhandel. Daarom willen wij ons toch inzetten om dit mee te nemen in het organiseren van de bewustwordingstrainingen. Waar mogelijk worden de trainingen gericht op bepaalde risicogroepen (bijvoorbeeld jeugdigen) tegelijk gegeven voor verschillende groepen professionals. Daarnaast kan de zorgcoördinator Moviera (en/of Veilig Thuis) worden uitgenodigd bij al bestaande overleggen om het onderwerp onder de aandacht te brengen.

'Een stapje extra' is ook het bewust maken van inwoners op signalen van mensenhandel. De gemeente kan bijvoorbeeld aansluiten bij bestaande bewustwordingsacties, zoals de tentoonstellingen die door Comensha worden georganiseerd. In het Plan van Aanpak Ondermijning 2022 wordt aandacht besteed aan de bewustwording bij inwoners op het brede thema van ondermijning. Hierin staan mogelijke laagdrempelige acties benoemd, zoals het delen van social media berichten, bijvoorbeeld op de Europese dag tegen mensenhandel. Daarnaast zullen we inwoners aansporen om signalen te melden, bijvoorbeeld via Meld Misdaad Anoniem.

3.3 Pijler 3: Aanpakken

Belangrijk in de aanpak van mensenhandel is tevens het verstoren van het criminele bedrijfsproces. Dit kan enerzijds door mensenhandel op te sporen, te beëindigen en te bestraffen. Anderzijds kan dit door barrières in het criminele proces op te werpen.

Opsporen en ingrijpen bij mensenhandel

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 Openbaar Ministerie (OM). Als het gaat om arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel is onder meer de

Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verantwoordelijk. Echter is een integrale aanpak met meerdere partijen gewenst en noodzakelijk in de bestrijding van mensenhandel (en overige vormen van ondermijning). De gemeente heeft hier ook een belangrijke rol in. 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. De middelen die de gemeente hiervoor kan inzetten liggen in het bestuurlijk instrumentarium, zoals duidelijke 'spelregels' in de Algemene Plaatselijke Verordening, het weigeren of intrekken van vergunningen, het uitvoeren van integriteitstoetsen via de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), het stellen van (aanvullende) voorschriften en beperkingen in de vergunning, terugvorderen van uitkeringen, sluiten van panden en het weren van personen.

Overleggremia en controles gemeente Nijkerk

Er is binnen de gemeente Nijkerk een lokaal ondermijningsoverleg. Dit overleg wordt geïnitieerd vanuit team Veiligheid, meer specifiek door de Coördinator Ondermijning. Hierbij sluiten onder andere de een boa(coördinator), een medewerker uit het sociaal domein en een BRP-specialist aan. De deelnemers zijn verder afkomstig uit verschillende organisaties: Politie, Omgevingsdienst de Vallei (ODDV) en het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). Waar nodig kunnen andere partijen (eenmalig) worden uitgenodigd. Het overleg vindt één keer per maand plaats. Er worden ingebrachte signalen besproken. Opgeschaalde casuïstiek kan daarna in een (2-maandelijks) RIEC mensenhandeloverleg worden besproken. Hierbij sluiten onder andere de NLA en de AVIM (vreemdelingenpolitie) aan. Het bespreken van de signalen kan uiteindelijk leiden tot (gezamenlijke) acties, zoals controles en handhaving. Vanuit de gemeenten Barneveld, Scherpenzeel en Nijkerk zullen vanaf 2023 vijf keer per jaar gezamenlijke integrale controles plaatsvinden. Hierbij worden onder andere locaties waarbij signalen van ondermijning zijn bezocht.¹⁷

Bestuurlijke maatregelen

Op basis van bevindingen vanuit de (integrale of zelfstandige) controles kan de gemeente bestuurlijke maatregelen opleggen. De gemeente Nijkerk zal bij de gevallen waarin dit kan bestuursrechtelijk opgetreden, door bijvoorbeeld een pand waarin seksuele uitbuiting plaatsvindt te sluiten. Bij aangetroffen illegale prostitutie (waarbij geen sprake hoeft te zijn van (aangetoonde) mensenhandel) wordt ook bestuursrechtelijk opgetreden, door middel van bijvoorbeeld een last onder dwangsom. Ook wordt er een last onder dwangsom opgelegd bij sommige activiteiten waarbij vermoedens zijn van criminele uitbuiting, zoals het vervoeren van inbrekerswerktuigen. Wij zijn voornemens om ons te blijven conformeren aan regionale handhavingsrichtlijnen en om onze bevindingen/ extra handhavingmogelijkheden met de regio te delen, om zo een waterbedeffect tegen te gaan.

Barrières opwerpen

Daarnaast kan het criminele bedrijfsproces worden bemoeilijkt doordat de gemeente en andere organisaties barrières opwerpen. Het opwerpen van barrières is zeer waardevol. Waar men met het strafrecht vaak aan het einde van het proces zit, kunnen eerder in het proces al criminelen tegen worden gehouden en/of hun activiteiten worden bemoeilijkt. Waar de strafrechtelijke of fiscale aanpak zich leent voor de aanpak op personen, richt de bestuurlijke aanpak zich juist op situaties en

¹⁷ Dit zijn de standaard werkprocessen rondom het opvolgen van signalen en het uitvoeren van controles, waarbij de gemeente betrokken is in het kader van handhaving. Als er signalen binnenkomen waarbij er spoed achter zit, wordt er uiteraard sneller geschakeld. Daarnaast zijn er ook casussen waarbij de AVIM of de NLA zelfstandig opereert. Ook zijn er in het zorgdomein overleggen waarbij mogelijke signalen van slachtoffers van mensenhandel besproken worden. Als dit signalen van daders met zich meebrengt, wordt er geschakeld met het veiligheidsdomein.

gelegenheidsstructuren die criminaliteit faciliteren of zelfs aanmoedigen. De bestuurlijke aanpak is op deze manier aanvullend aan de opsporing. Dit maakt de gemeente een onmisbare samenwerkingspartner om deze vorm van criminaliteit aan te pakken.

Ook de gemeente kan dus barrières opwerpen om mensenhandel te bestrijden. Deze barrières kunnen op verschillende plekken in de organisatie worden opgeworpen en hebben met verschillende beleidsterreinen te maken. Een aantal barrières die de gemeente Nijkerk opwerpt/ gaat opwerpen om mensenhandel te bestrijden, worden hier toegelicht.

1. Barrières bij entree en identiteit

Om in Nederland te kunnen werken is een inschrijving bij de gemeente nodig. Hiervoor beschikt de gemeente over een aantal bestuurlijke instrumenten. Hoewel inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) onder de juiste voorwaarden bij publiekszaken niet kan worden geweigerd, kunnen verdachte signalen wel worden onderzocht door de gemeente. Het gemeenteloket is vaak de eerste stap voor het plegen van identiteitsfraude en adresfraude. Aan de hand van informatie over fraudesignalen kan de gemeente vooraf (dus voor inschrijving in de BRP) een controle uitvoeren. Desondanks kan het aan het loket erg lastig zijn om fraude te herkennen. Bij (identiteits)fraude kan de gemeente de inschrijving weigeren, aanpassen, en/of de documenten ongeldig verklaren. De medewerkers van de gemeente Nijkerk zijn op verschillende manieren alert op fraude. Zo wordt er bepaalde apparatuur gebruikt om identiteitsbewijzen en papieren te scannen op echtheidskenmerken. Ook worden er verscheidene cursussen gevolgd die handvatten geven. Bij (vermoedelijke) identiteitsfraude wordt de werkinstructie van de Landelijke Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude gevolgd. Dit kan bij een heterdaad situatie inhouden het bellen van 112, waarna de politie komt om de persoon aan te houden.

De gemeente doet tevens mee aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, waarbij er op basis van data(koppelingen) verdachte signalen in beeld komen. Afhankelijk van de kern van de melding wordt bekeken wat nodig is om het signaal af te handelen. Er wordt een afweging gemaakt of administratief onderzoek volstaat, een huisbezoek nodig is of dat samenwerking met overige partners noodzakelijk is. Bij inschrijvingen waarbij het gebruiksdoel anders is dan een woonadres (dit kan zijn recreatieverblijf of bedrijfspand), wordt melding gemaakt bij de afdeling die dit kan oppakken. Dit betreft de omgevingsdienst, afdeling Bouw en vergunningen. Zo ook als sprake is van vermoedelijk illegale kamerverhuur of huisvesting van arbeidsmigranten. In geval van huisvesting arbeidsmigranten is de vraag of de bewoning in strijd is met de regels die het Beleid voor huisvesting arbeidsmigranten stelt óf in strijd is met het bestemmingsplan (zie ook de barrière huisvesting).

2. Barrières bij huisvesting

Arbeidsmigranten leveren in verschillende sectoren een grote bijdrage aan de economie. Een arbeidsmigrant is vaak afhankelijk van de werkgever of het uitzendbureau voor de huisvesting en het vervoer. Dit kan de arbeidsmigrant kwetsbaar maken. Het is daarom belangrijk dat gemeenten toezien op de integriteit van de huisvester en de werkgever. Door een goed huisvestingsbeleid van arbeidsmigranten en handhaving wordt arbeidsuitbuiting eerder gesignaleerd of mogelijk zelfs voorkomen. De gemeente kan door middel van het huisvestingsbeleid en handhaving dus belangrijke barrières opwerpen.

Goede huisvesting voor arbeidsmigranten vraagt om samenwerking tussen gemeenten, huisvesters en werkgevers in afstemming met omwonenden. Deze samenwerking heeft betrekking op meerdere terreinen. Expertisecentrum Flexwonen onderscheidt vijf verschillende sporen:

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

Door deze vijf punten te borgen, kan de gemeente de situatie van arbeidsmigranten verbeteren. Een achterliggend probleem is echter dat bij arbeidsmigranten de werkgevers vaak ook als huurbaas fungeren. Hierdoor is de afhankelijkheid van arbeidsmigranten groter. Dit kan op gemeentelijk niveau ontmoedigd worden, bijv. door te controleren op verhuurconstructies, maar het is onder landelijke regelgeving niet verboden om als zowel werkgever als verhuurder op te treden.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, waarvan Emile Roemer voorzitter was, kwam ook met een aantal aanbevelingen:

- Om arbeidsmigranten beter te beschermen, moet het kabinet de eisen aan uitzendbureaus fors verhogen. In de toekomst zouden alleen uitzendbureaus die een certificaat bezitten, mogen opereren op de markt.
- Er moet een einde komen aan de koppeling tussen werk en wonen, waardoor arbeidsmigranten die hun baan verliezen ook meteen op straat staan.
- Gemeenten moeten een vergunning kunnen invoeren voor verhuurders van woonruimte, zodat zij beter kunnen ingrijpen als arbeidsmigranten in ondermaatse kamers worden gehuisvest. Tegelijk moeten gemeenten in hun bestemmingsplannen ook meer ruimte geven voor huisvesting van arbeidsmigranten, zodat er meer gebouwd kan worden

Binnen de gemeente Nijkerk zijn er (net als in veel gemeenten) momenteel weinig (legale) plekken waar arbeidsmigranten kunnen worden gehuisvest. Het komt voor dat er veel arbeidsmigranten in kleine woonruimtes worden aangetroffen. In de Beleidsnota Woningsplitsing en Kamerbewoning zijn voorwaarden gesteld aan huisvesting in de binnenstad, in de bebouwde kom en bedrijventerreinen, en in het buitengebied. Hierin is specifieke aandacht voor arbeidsmigranten, zowel bij kleinschalige als grootschalige bewoning. In het beleid is onder andere omschreven hoeveel arbeidsmigranten ergens maximaal mogen wonen. De gemeente hanteert de criteria van het SNF-keurmerk (Stichting Normering Flexwonen), om te beoordelen of de huisvesting van migranten voldoet.

Er wordt toegewerkt naar meer ruimte voor de huisvesting van arbeidsmigranten, die voldoen aan de opgestelde voorwaarden. In de Beleidsnota Huisvesting Arbeidsmigranten is opgenomen dat er een grotere vestiging komt waar arbeidsmigranten kunnen wonen. De nota wordt uitgewerkt in samenwerking met bedrijven en de woningcorporaties, om te komen tot een gedragen plan.

Door middel van meer huisvestingsmogelijkheden kan er toegewerkt worden naar een situatie waarin er genoeg legale woonmogelijkheden worden gecreëerd voor arbeidsmigranten en waarin er zicht is op de verblijfsplaatsen van de arbeidsmigranten. Dit gaat samen met handhaving op slechte woonsituaties (onder andere te veel personen in één woning). Hiermee kan een barrière worden opgeworpen voor slechte huisvesting en arbeidsuitbuiting.

3. Lokale regelgeving prostitutiebranche en de Algemene plaatselijke verordening (Apv) als barrières bij arbeid

Bij de aanpak van mensenhandel in de seksindustrie speelt de gemeente een specifieke rol bij de barrière 'arbeid'. De prostitutiesector is immers lokaal gereguleerd via een vergunningenbeleid. De prostitutiebranche is een kwetsbare branche voor mensenhandel en een goed werkend vergunningensysteem met betrekking tot prostitutie kan bijdragen aan het voorkomen van

misstanden. Lokale regelgeving is een belangrijk instrument voor gemeenten om misstanden te voorkomen en aan te pakken en ondersteuning te bieden aan sekswerkers. Hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening Nijkerk 2021 (Apv) bevat regels met betrekking tot de regulering van de seksbranche. In het beleid is aangegeven dat er een vergunning kan worden verleend voor maximaal één seksinrichting in de vorm van een bordeel of privéhuus dan wel één escortbedrijf. In de Apv staan voorwaarden voor de vergunningaanvraag, de toetsingsgronden en de weigeringsgronden. Daarnaast moet het bestemmingplan de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf mogelijk maken. Ook wordt altijd een Bibob-toets uitgevoerd. De optie voor een vergunde seksinrichting of een escortbedrijf binnen de gemeente Nijkerk is niet ingevuld en er is dus geen sprake van een vergunde sector.

Wanneer de vergunningsregels worden geschonden, dan moet of kan -afhankelijk van de ernst van de overtreding- de vergunning worden ingetrokken dan wel het bedrijf tijdelijk worden gesloten. Dit geldt ook voor andere vergunde branches zoals de horeca (waar zich bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting voor kan doen). De Apv is hierbij het gemeentelijke kader waarbinnen mensenhandel kan worden bestreden. Zo kent de Apv in artikel 2:80 de mogelijkheid om op grond van artikel 174 Gemeentewet een voor publiek openstaand gebouw te sluiten. In de beleidsregels is onder andere aangegeven dat bij verschillende vormen van mensenhandel (of de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel) van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Ook zijn er Apv-artikelen opgenomen die kunnen vallen onder het tegengaan van criminele uitbuiting. Dit betreft verboden van gedragingen waarvan een vermoeden bestaat dat deze binnen de gemeente vaak onder dwang worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld het bij zich hebben van inbrekerswerktuigen of geprepareerde voorwerpen zoals "jattassen" (artikel 2:44). Daarnaast is ook bedelarij verboden in de Apv in artikel 2:65.

4. Bibob-toets als barrière bij meerdere terreinen

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Door het opstellen van Bibob-beleid, kan een gemeente onder andere vergunningen onderwerpen aan een Bibob-toets/onderzoek. Zo geeft de Wet Bibob gemeenten de mogelijkheid om voorafgaand aan het verlenen van een vergunning de (criminele) antecedenten van de aanvrager na te gaan. Bij reeds verleende beschikkingen kan tevens (achteraf) een Bibob-onderzoek worden gestart bij bijvoorbeeld signalen van (veiligheids)partners. Als er een ernstige mate van gevaar dreigt dat een vergunning wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Op deze wijze wordt voorkomen dat de gemeente (rechts)personen faciliteert met een onderneming en zij deze gebruiken voor (onder meer) mensenhandel of het witwassen van crimineel geld dat in dit soort sectoren verdient is.

In het lokale Bibob-beleid geeft de gemeente aan hoe en op welke terreinen het instrument binnen de gemeente wordt ingezet. Voor de gemeente Nijkerk geldt dat de Wet Bibob altijd wordt ingezet bij nieuwe beschikkingen op het terrein van de horeca en seksinrichtingen. Ook wanneer een bouwvergunning wordt gevraagd ten behoeve van een horecabedrijf of seksinrichting/escortbedrijf wordt deze ingezet. Daarnaast kan bij subsidies een toets worden uitgevoerd. Ook kan de toets worden uitgevoerd bij omzettingsvergunningen en/of splitsingsvergunningen uit de Huisvestingswet.

3.4 Pijler 4: Zorg en opvang voor slachtoffers

De zorg en opvang voor slachtoffers is een belangrijk component in een sluitende aanpak mensenhandel. Voor slachtoffers van mensenhandel is het vaak erg moeilijk om hulp te vragen uit angst voor de daders, waarvan zij afhankelijk zijn. Wanneer er niets te bieden is aan de slachtoffers in de vorm van veilige opvang, ondersteuning en hulpverlening zullen zij zich niet melden. Ook voor

professionals die signalen van mensenhandel of uitbuiting willen doorgeven, is het belangrijk dat zij weten dat er adequaat op gereageerd wordt. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel. In het VNG Kader wordt slechts één plateau op dit deelonderwerp beschreven, met daarin de volgende punten:

- De gemeente neemt haar organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel serieus, ook waar de opvang regionaal of landelijk is georganiseerd.
- De gemeente heeft zorgcoördinatie voor slachtoffers geregeld met aandacht voor casemanagement en werkt aan het opbouwen en onderhouden van een regionaal en landelijk netwerk en het geven van voorlichting en preventie.
- De ingekochte opvang en hulpverlening voldoet aan kwaliteitscriteria.

Afspraken zorgcoördinatie

Sinds 2018 is voor de regio West Veluwe Vallei de zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel geborgd. Ter ondersteuning van gemeenten wordt de zorgcoördinatie voor de hele regio ingekocht bij Moviera (welke ook betrokken is bij de aanpak van huiselijk geweld). Deze dienst is onderdeel van de subsidie die gemeente Ede als centrumgemeente aan Moviera verstrekt. Er is meerdere keren per jaar overleg met Moviera over alle inzet vanuit de subsidie, waaronder de zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel.

Moviera heeft in de regio de expertise op de zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Moviera behartigt de belangen van slachtoffers en coördineert de zorg vanuit het slachtoffer. Dit is maatwerk en afhankelijk van verschillende factoren. Door middel van landelijke samenwerking met de verschillende partners zijn de zorgcoördinatoren goed geïnformeerd over de ontwikkelingen en hebben zij kennis van alle vormen van uitbuiting, de signalen en de uitingsvormen. Een standaard werkwijze is dat de politie of de NLA vaststelt of iemand vermoedelijk slachtoffer is van mensenhandel op basis van de geringste aanwijzing en doorverwijst naar de zorgcoördinatoren. De zorgcoördinator gaat in gesprek met het vermoedelijke slachtoffer over de uitbuiting, veiligheid en de hulpvragen van het slachtoffer. Moviera informeert slachtoffers over hun rechten, schakelt juridische hulp in (slachtoffer advocaat) en zet zorg in waar dat nodig is. In de praktijk werkt Moviera samen met veel verschillende ketenpartners in de zorg in de regio. Landelijk wordt er samengewerkt met Comensha en de zorgcoördinatoren in andere regio's in het land.

Naast de politie/ NLA kan elke organisatie (onderwijs/zorg/gemeente) een vermoeden van uitbuiting bij een zorgcoördinator melden. Ook wanneer er alleen nog sprake is van (kleine) signalen kan Moviera adviseren en ondersteunen bij het verhelderen/duiden van deze signalen. Afhankelijk van de situatie gaat een zorgcoördinator alleen of samen met de hulpverlener/school in gesprek met degene waar zorgen over zijn. Soms vindt er in eerste instantie alleen monitoring plaats op afstand. Wanneer er sprake is van acute onveiligheid zal geadviseerd worden om contact te leggen met politie en informatie te delen. Er kan ook gevraagd worden om een melding te doen bij Veilig Thuis. In de samenwerking met Veilig Thuis kunnen signalen ook bij andere partijen worden opgehaald.

De zorgcoördinator blijft betrokken bij een slachtoffer zolang er een strafrechtelijk traject loopt. Dit kan meerdere jaren zijn. In de praktijk heeft de zorgcoördinator het meeste directe contact met het slachtoffer in de eerste periode dat een vermoedelijk slachtoffer is gesignaleerd. Wanneer een slachtoffer besluit geen aangifte te doen, blijft de zorgcoördinator betrokken tot de zorg goed geregeld is, een slachtoffer veilig is en met ondersteuning verder kan. Dit kan van enkele weken tot

enkele maanden zijn. De zorgcoördinator heeft ook de rol om lacunes in de zorg te signaleren en deze te bespreken. Dit gebeurt soms landelijk, maar ook in de eigen regio.

Bekendheid en doorverwijzing naar Moviera

De gemeente Nijkerk heeft nog niet veel ervaring met vastgestelde casussen mensenhandel. Wel is het wenselijk dat als er sprake is van een (mogelijk) slachtoffer er contact wordt opgenomen met Moviera, zodat Moviera met haar expertise op het gebied van mensenhandel kan meedenken over de casus en in de oplossing hiervan eventueel een rol kan spelen. Voor het slachtoffer is het in ieder geval belangrijk dat deze op vrijwillige basis de mogelijkheid krijgt voor contact met Moviera, zodat het slachtoffer de juiste ondersteuning (en erkenning) kan krijgen. Moviera wordt standaard betrokken als er ondermijningscontroles plaatsvinden waar vermoedens van uitbuiting spelen. Bij andere zaken wordt Moviera nog niet altijd betrokken, en ook niet alle professionals die in aanraking kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel zijn bekend met Moviera. Dat er sprake is van een situatie van mensenhandel moet in ieder geval bij Moviera worden gemeld. Moviera meldt op haar beurt weer bij Comensha. Dit is namelijk ook belangrijk voor de cijfers en om het probleem goed in beeld te krijgen. Om dit te realiseren, wordt hieraan aandacht besteed bij uitvoerende medewerkers van de gemeente.

Overige gemeentelijke taken en doelen

Er zijn een aantal zaken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is bij situaties van mensenhandel. Ten eerste rondom de opvang van slachtoffers. Moviera heeft (via Comensha) met name zicht op de opvangbedden specifiek voor slachtoffers van mensenhandel. Stel dat een slachtoffer voor deze opvanginstellingen een contra-indicatie heeft, dan moet het slachtoffer wellicht ergens anders geplaatst worden, zoals bijvoorbeeld in een vrouwenopvang voor huiselijk geweld (indien de uitbuiters de partner is). Hierin kan de gemeente een rol spelen, gezien zij zicht heeft op de verschillende opvangbedden in de gemeente.

Naast de opvang van een slachtoffer, zal er in de verdere procedures ook mogelijk door de gemeente nog het een en ander geregeld of uitgezocht moeten worden. De zorgcoördinator kan bijvoorbeeld voor het slachtoffer een spoed Wmo-indicatie nodig hebben (bijvoorbeeld indien een slachtoffer voor zijn/haar veiligheid naar een andere regio wordt verplaatst). Ook kan er bijvoorbeeld gevraagd worden of - soms buitenlandse, onjuiste of ontbrekende - documenten geverifieerd kunnen worden. De zorgcoördinator maakt hiervoor gebruik van de normale routes (denk aan het Wmo-loket). Mochten er zich in de standaardroutes problemen voordoen, dan is het wenselijk dat de zorgcoördinator dit bij de Coördinator Ondermijning kan aankaarten (welke intern collega's vanuit o.a. Jeugd, Sociaal domein, Wmo, BRP kan betrekken). Hierover dienen goede afspraken te worden gemaakt, zowel intern (wie is waar verantwoordelijk voor) als met Moviera. De verwachting is dat dit in de praktijk niet vaak zal voorkomen.

Daarnaast is het belangrijk om voldoende laagdrempelige hulpverleningstrajecten beschikbaar te hebben, waarbij zo veel mogelijk wordt ingezet op bewezen effectieve interventies voor slachtoffers. Slachtoffers hebben een grote kans om terug in de handen van een mensenhandelaar te vallen. Inzet van de hulpverleningstrajecten bij de juiste organisaties is noodzakelijk om revictimisatie te voorkomen.

4. Vervolg en financiën

Vervolg

Na de instemming van dit beleidsplan (bestuurlijke) sluitende aanpak mensenhandel zullen de aandachtsfunctionarissen (structureel) vervolg geven aan de acties binnen hun taakvelden en de praktische uitvoering hiervan nader uitwerken. De aanpak van mensenhandel valt onder de aanpak van ondermijning. Hierom is ervoor gekozen om de activiteiten die uit dit beleidsplan voortvloeien, mee te nemen in de acties die vallen onder ondermijning. In de praktijk betekent dit het opnemen van de acties in de jaarlijkse uitvoeringsplannen veiligheid.

Financiën

Veel van de (mogelijke) kosten zit op de financiering van de zorgcoördinatie/begeleiding en de bewustwordingstrainingen. Zoals aangegeven wordt de zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel voor de regio West Veluwe Vallei uitgevoerd door Moviera. Deze dienst is onderdeel van de subsidie die gemeente Ede als centrumgemeente aan Moviera verstrekt. Gemeente Ede betaalt dit als centrumgemeente volledig uit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang (DUVO). Een ander belangrijk deel van de aanpak mensenhandel is het organiseren van bewustwordingstrainingen. Dit onder andere met input uit de regionale werkgroep mensenhandel. Eventuele kosten worden betaald uit bestaande budgetten, zoals budgetten voor het tegengaan voor huiselijk geweld en kindermishandeling, of de veiligheidsbudgetten.

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 mensenshandelsignalen 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).¹⁸

¹⁸ VNG, Commissie Lenferink. (2015). *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel*.

Bijlage 2. (Inter)nationale wetgeving op het gebied van mensenhandel

Er bestaat verscheidene internationale en nationale wetgeving op basis waarvan gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel.

Internationaal

Internationaal valt te denken aan:

- 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.

Nationaal

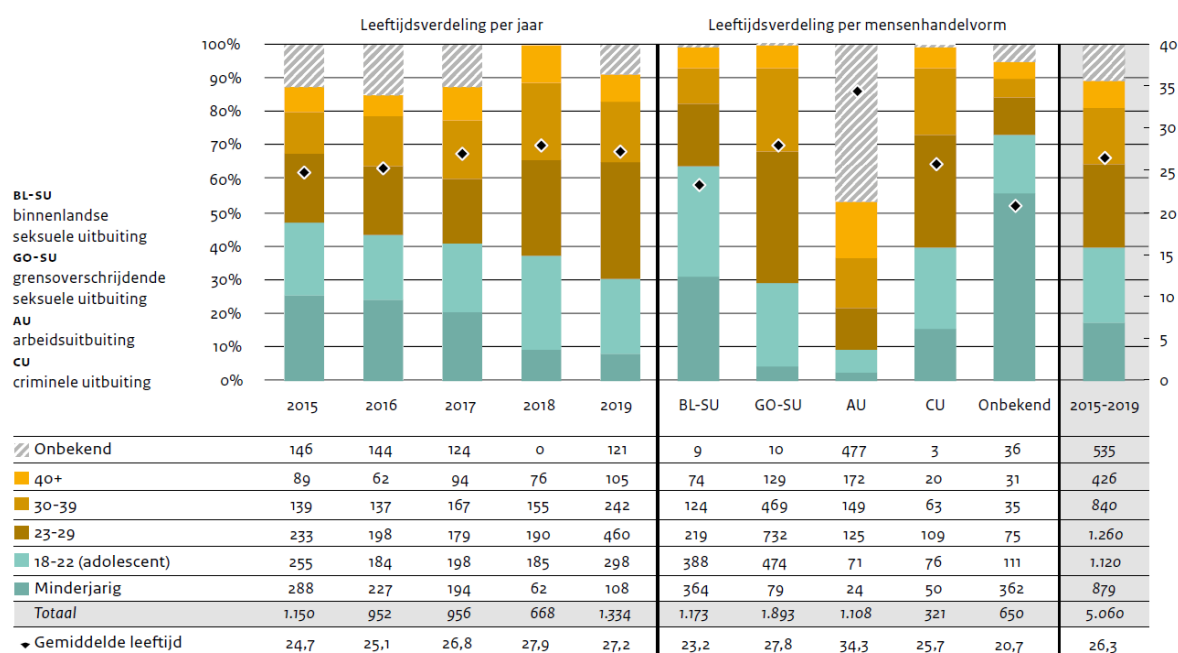
In de Nederlandse grondwet staat opgenomen dat iedere Nederlander zelf mag kiezen wat voor werk hij wil doen en welke regels bestaan ter bescherming van mensen tijdens hun werk. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van burgers. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke taak in het reguleren van exploitatie van bedrijfsmatige prostitutie, door middel van het uitgeven van vergunningen voor seksbedrijven en het (laten) controleren daarvan. Andere kaders die bij mensenhandel een rol kunnen spelen zijn onder andere de Wet werk- en inkomen en de Huisvestingswet.

Bijlage 3. Algemene informatie over preventie

Risicofactoren slachtofferschap en daderschap

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

Onder andere de rapporten van de Nationaal Rapporteur geven enig inzicht in de kenmerken van slachtoffers en daders. De jonge leeftijd van slachtoffers en daders van criminele en seksuele uitbuiting valt hierbij in negatieve zin op. De Nationaal Rapporteur beveelt daarom aan om, naast het voorkomen van slachtofferschap, gericht in te zetten op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren. In onderstaande figuur wordt de leeftijdsverdeling van gemelde slachtoffers weergegeven. Hierin komt de jonge leeftijd van slachtoffers van (met name binnenlandse) seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting naar voren. Daarnaast is echter goed te zien dat de leeftijd van slachtoffers per uitbuitingsvorm sterk kan verschillen (met name arbeidsuitbuiting).



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

Preventiemogelijkheden

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

Daarnaast zal inzet op preventie met de tijd mee moeten gaan. Een voorbeeld hiervan is dat in het huidige digitale tijdperk de werkwijze van 'loverboys' (en dus ook het inzetten van preventie hierop) enorm is veranderd. Waar een 'loverboy' vroeger tijd moest investeren in een meisje, kan hij nu via internet binnen vijftien minuten contact leggen met meerdere meisjes. Op internet kan de loverboy 2.0 sneller het vertrouwen winnen en een meisje bijvoorbeeld via de webcam dingen laten doen waarmee hij haar kan chanteren en kan uitbuiten. De risico's van mobiele telefoons en het internet en hoe hiermee verantwoord om te gaan, is tegenwoordig een belangrijk onderdeel van preventie (van met name seksuele en criminele uitbuiting).

Arbeidsuitbuiting

Een groot deel van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting is arbeidsmigrant, maar de Nationaal Rapporteur benadrukt: "Het gaat ook om autochtone kwetsbare mensen. Mensen in een afhankelijkheidsrelatie, of met een verstandelijke beperking, au pairs en ongedocumenteerden. Het gaat om mensen die op de een of andere manier op zoek zijn naar een beter bestaan en vaak zelf helemaal niet door hebben dat ze slachtoffer zijn." Het is in de ogen van de Nationaal Rapporteur een overheidstaak om deze mensen te beschermen. Het is belangrijk om te inventariseren welke werknemers en sectoren extra kwetsbaar zijn en waar dat is: per regio of gemeente kunnen daarin grote verschillen bestaan.