



Den Haag

Naar een stad zonder uitbuiting

Actieprogramma mensenhandel Den Haag 2020-2023



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Impact en urgentie	4
1.2 Vormen van mensenhandel	4
1.3 Wat doet Den Haag al?	5
1.4 Doel en pijlers van beleid	6
1.5 Leeswijzer	7
2. Mensenhandelbeleid 2020-2023: ambities en acties	9
Ambitie 1: Meer zicht op aard en omvang	12
Ambitie 2: Slachtofferschap voorkómen	14
Ambitie 3: Adequaaf signaleren en melden	19
Ambitie 4: Barrières opwerpen	23
Ambitie 5: Slachtoffers samenhangende hulp en ondersteuning bieden	26
Ambitie 6: Effectief samenwerken	29
3. Financiering	31
Bijlage 1: Mensenhandel en aanpalende beleidsterreinen	33
Bijlage 2: Gegevens mensenhandel (voor zover in beeld)	35
Bijlage 3: Organisaties die mensenhandel in Den Haag helpen aanpakken	43
Bijlage 4: Lokale, regionale en landelijke beleidscontext	48
Bijlage 5: Internationale verplichtingen	50
Bijlage 6: Afkortingen	51

1. Inleiding

Mensenhandel draait om 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. Menschenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden, die misbruik maken van de legale wereld. Daarom is het een vorm van ondermijnende criminaliteit. Menschenhandel is een van de zwaarste vormen van criminaliteit, met ernstige gevolgen voor de slachtoffers die het betreft.

Het maken van een actieprogramma mensenhandel betekent niet dat er in Den Haag nog niet veel gebeurt om mensenhandel aan te pakken. In tegendeel: in Den Haag is al veel ervaring opgebouwd in de voorgaande jaren. Wel lag de nadruk tot voor kort vooral op de aanpak van seksuele uitbuiting in de prostitutie en in mindere mate op uitbuiting in andere sectoren. Deze andere vormen van mensenhandel komen niettemin óók voor in onze stad.

Wat tot nu toe nog ontbreekt, is een overkoepelend plan voor de aanpak van alle vormen van mensenhandel binnen de gemeente. Het onderhavige actieprogramma mensenhandel vult deze leemte en beschrijft de ambities en acties van de gemeente op dit brede terrein. Ambities en acties die passen bij Den Haag als internationale stad van vrede en recht.

1.1 Impact en urgentie

Mensenhandel komt in Den Haag en de regio niet alleen voor in de prostitutie, maar ook in andere sectoren, zoals de land- en tuinbouw, horeca, industrie en huishoudens. Alle vormen van mensenhandel grijpen diep in op de vrijheid van slachtoffers en bezorgen hen enorm veel leed. Hierbij gaat het niet alleen om volwassenen, maar ook om minderjarigen. Om slachtoffers te beschermen en deze ondermijnende criminaliteit te stoppen, is en blijft het dringend nodig om mensenhandel breed en integraal aan te pakken. Hoe de gemeente Den Haag dit doet en nog gericht wil gaan doen leest u in dit actieprogramma.

1.2 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel kent vele vormen. De volgende indeling wordt het meest gebruikt¹:

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 prostitutie². 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 en dienstverlening zo slecht zijn dat de mensenrechten in het geding zijn.
3. Criminele uitbuiting: hierbij worden mensen gedwongen om strafbare feiten te plegen of daaraan deel te nemen, bijvoorbeeld zakkenrollen, diefstal of drugsdelicten. Op sommige locaties en op bepaalde tijden is het verboden om te bedelen in Den Haag; het onder dwang moeten bedelen kan dan dus ook beschouwd worden als een (georganiseerde) vorm van criminele uitbuiting.

In dit actieprogramma richten we ons op de aanpak van mensenhandel in brede zin: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, en criminele uitbuiting. Mensenhandel wordt ook wel aangeduid als een vorm van moderne slavernij. Bij mensenhandel kunnen de slachtoffers worden geworven en uitgebuit in verschillende landen. Bij binnenlandse mensenhandel gaat het om (doorgaans Nederlandse) slachtoffers die in Nederland worden geworven en ook in Nederland worden uitgebuit. Bij grensoverschrijdende mensenhandel gaat het om (doorgaans buitenlandse) slachtoffers die in het buitenland worden geworven en in Nederland worden uitgebuit.

Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar ook van misleiding, chantage, fraude of misbruik van een kwetsbare positie. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar; in het geval van seksuele uitbuiting bijvoorbeeld hoeft bij hen dan ook geen sprake te zijn van dwang om van mensenhandel te kunnen spreken.

¹ Gedwongen orgaandonatie is ook een vorm van mensenhandel. Vooralsnog is de indruk dat mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering (orgaanhandel) nauwelijks voorkomt in Nederland, maar het is wel zaak hier alert op te blijven.

² We gebruiken hier de term 'mensenhandel' in plaats van 'loverboyproblematiek' als het om mensenhandelaren gaat die met verleidingstechnieken, manipulaties, chantage en geweld vaak jonge mensen inpalmen om ze voor hen te laten werken, met name in de prostitutie. Voor een nadere toelichting op deze terminologie zie bijlage 1.

Mensenhandel kan overal voorkomen³. De verschillende vormen kunnen elkaar overlappen, waarbij iemand slachtoffer kan zijn van verschillende vormen van uitbuiting. Het is belangrijk om alert te blijven op sectoren die hierbij minder, of nog niet in beeld zijn in Den Haag.

1.3 Wat doet Den Haag al?

Den Haag heeft voor de aanpak van mensenhandel al een goede basis gelegd. Zo

- nemen we sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 al maatregelen om misstanden zoals mensenhandel in de prostitutiebranche te bestrijden door in te zetten op bestuurlijk toezicht en handhaving;
- realiseerde de gemeente in 2016 de zorgcoördinatie, één van de actiepunten uit het InterBestuurlijk Programma (IBP) uit 2018 en van het kabinet in het actieprogramma ‘Samen tegen mensenhandel’ (2018);
- hebben we in de afgelopen jaren de zorgcoördinatie in Den Haag versterkt en verbreed, en functioneert deze nu voor zowel minderjarige als meerderjarige slachtoffers;
- heeft Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP) in april 2017 met subsidie van de gemeente SHOP Jeugd opgericht;
- lieten we Fairwork en SHOP onderzoek doen naar arbeidsuitbuiting (RIS298604). Met de uitkomsten daarvan kunnen we arbeidsuitbuiting nu structureel aanpakken en beter registreren;
- trainen we ook eerstelijnsprofessionals om signalen van mensenhandel te herkennen en zijn er aanspreekpunten voor collega’s (aandachtsfunctionarissen) die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen;
- werken we samen met andere partners om mensenhandel te bestrijden, bijvoorbeeld het aanpakken van casuïstiek in het kader van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC);

- hebben we, in vergelijking met veel andere gemeenten, relatief veel slachtoffers in beeld, hoewel het totale zicht op de omvang van mensenhandel beperkt is⁴.

Ten slotte hebben we in 2019 samen met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV) een landelijke bijeenkomst georganiseerd om – met professionals uit de zorg- én veiligheidsketen – kennis te delen over de aanpak van seksuele uitbuiting van jongeren. Vooral ervaringsdeskundigen hebben ons daarbij belangrijke lessen geleerd. We hebben hun kennis en inzichten zo goed mogelijk verwerkt in dit actieprogramma en blijven met elkaar in gesprek.

Met dit actieprogramma wil de gemeente belangrijke stappen verder zetten. Hierbij werken we samen met veel partijen. We moeten daarbij rekening houden met hun mogelijkheden – in capaciteit en middelen – om een bijdrage te leveren aan de ambities van Den Haag. Door een gezamenlijke aanpak kunnen er ook knelpunten ontstaan of zichtbaar worden in de keten. We laten ons hierdoor echter niet ontmoedigen, maar blijven focussen op wat wél mogelijk is. Ook omdat samenwerking noodzakelijk is om mensenhandel te voorkomen en bestrijden, en slachtoffers te beschermen.

Mensenhandel is een van de zwaarste vormen van criminaliteit, met ernstige gevolgen voor de slachtoffers die het betreft. De aanpak van mensenhandel is dan ook één van de prioriteiten van de landelijke Veiligheidsagenda 2019-2022 en daarmee ook een prioriteit voor politie en Openbaar Ministerie. Met dit Actieprogramma beoogt de gemeente tevens een goede basis te leggen om de bestaande samenwerking met politie en OM te verstevigen en gezamenlijk op te blijven trekken in de bestrijding van mensenhandel.

³ In bijlage 2 vindt u nadere gegevens over mensenhandel in Den Haag (voor zover in beeld).

⁴ In bijlage 2 vindt u nadere gegevens over mensenhandel in Den Haag (voor zover in beeld).

Beleidscontext

In dit actieprogramma heeft de gemeente de ambities uitgewerkt uit het Integraal Veiligheidsplan Den Haag 2019-2022 (RIS301821) en het Beleidsplan Zorg, Jeugd en Volksgezondheid Den Haag 2019-2022 (RIS303812). Ook sluit dit actieprogramma aan bij:

- » het Ondernijningsbeeld gemeente Den Haag 2019 (RIS304166);
- » het Jeugdbeleidsplan 2018-2020 Haagse jeugd samen aan het zet (RIS298573);
- » de Regiovisie Aanpak huiselijk geweld Haaglanden 2019-2022 (RIS303030);
- » de Prostitutennota gemeente Den Haag 2020-2022 (RIS304625);
- » het Regionaal Beleidsplan 2019-2022. Eenheid Den Haag (RIS301962);
- » het Nationaal dreigingsbeeld 2017 (NDB) van de politie;
- » de tiende rapportage over mensenhandel van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2017);
- » het Interbestuurlijk Programma van het Rijk en de koepels van gemeenten, provincies en de waterschappen (VNG, IPO en UVW) (2018);
- » het actieprogramma 'Samen tegen mensenhandel' van de ministeries van JenV, SZW, VWS en BuZa (2018).

In bijlage 4 wordt een aantal lokale, regionale en landelijke beleidsstukken, die de context vormen van dit actieprogramma mensenhandel, nader toegelicht.

1.4 Doel en pijlers van beleid

Ons belangrijkste doel met het mensenhandelbeleid is dat uitbuiting in Den Haag niet voorkomt: een stad zonder uitbuiting. Deze doelstelling berust op drie pijlers:

1. Mensenhandel voorkómen

Daarom willen we meer doen aan preventie en voorlichting.

2. Mensenhandel bestrijden

Daarom willen we barrières blijven opwerpen tegen malafide praktijken en mensenhandel adequaat signaleren en melden. Daarmee kunnen we ook de politie helpen deze misdrijven op te sporen.

3. Slachtoffers beschermen

Daarom willen we zorgen voor opvang en zorg, en voor een voldoende en samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod. Als gemeente zijn we ook wettelijk verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers (Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdwet). We willen slachtoffers ook sociale en juridische steun bieden, waaronder perspectief op ander werk.

Mensenhandel pak je het beste aan met een combinatie van deze drie pijlers, die internationaal worden aangeduid als prevention, prosecution en protection. Hier hoort ook de term partnership (samenwerking) bij. Een integrale aanpak kan immers alleen effectief zijn als betrokken overheidspartijen en private partners hierbij samenwerken. Daarbij kunnen ze preventieve, bestuurlijke, fiscale, arbeidsrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen gecombineerd inzetten.

We moeten alle relevante doelgroepen bereiken. Daarbij is extra aandacht nodig voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Onze bijzondere aandacht gaat verder uit naar minderjarigen/jongeren, mensen met een licht verstandelijke beperking, (arbeids)migranten en sekswerkers, omdat deze groepen extra kwetsbaar zijn.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vormt de kern van dit actieprogramma. Bovenstaande pijlers zijn uitgewerkt in zes ambities. U leest aan welke zes ambities we gaan werken van 2020 tot 2023. Dat zijn 1) Meer zicht op aard en omvang; 2) Slachtoffers voorkómen; 3) Adequaaf signaleren en melden; 4) Barrières opwerpen; 5) Slachtoffers samenhangende hulp en ondersteuning bieden; 6) Effectief samenwerken. Elke ambitie hebben we vertaald in concrete acties die we in 2023 gerealiseerd willen hebben.

In hoofdstuk 3 gaan we kort in op de financiering van de beoogde aanpak van mensenhandel.

In de bijlagen vindt u veel aanvullende informatie over mensenhandel, de organisaties die zich hiervoor inzetten en de context van beleidsstukken die hierover al verschenen zijn en de afspraken die hiervoor gelden.

Wat weten we van mensenhandel?*

Slecht zicht op de omvang

Er zijn veel meer slachtoffers dan er worden gemeld. De laatste jaren loopt het aantal meldingen zelfs gestaag terug, landelijk van 956 in 2017 naar 668 in 2018. De Nationaal Rapporteur schatte echter dat er in 2017 in Nederland in werkelijkheid naar schatting 5000 tot 7500 slachtoffers waren. Ook in Den Haag weten we niet hoeveel slachtoffers er werkelijk zijn, maar van 2014-2019 coördineerde SHOP de zorg voor gemiddeld 145 (vermoedelijke) slachtoffers per jaar. Het is erg zorgwekkend dat zo veel slachtoffers buiten beeld blijven.

Slachtofferkenmerken

In de periode 2014-2019 was gemiddeld bijna 70% van de vermoedelijke slachtoffers in beeld vrouw, 30% man en 1% transgender (cijfers van SHOP over Den Haag en omgeving). Het aandeel vrouwen nam in die jaren af en het aandeel mannen nam toe. Bij de vrouwen is seksuele uitbuiting de dominante vorm. Bij mannen gaat het vaker om uitbuiting buiten de prostitutiebranche. Bij meldingen van uitbuiting buiten de prostitutie gaat het bijna altijd om arbeidsuitbuiting. Er zijn maar weinig gevallen van criminele uitbuiting bij de hulpverlening in beeld.

De meeste vermoedelijke slachtoffers in Den Haag en omgeving hebben de Nederlandse nationaliteit. Verder waren de slachtoffers van 2016-2018 afkomstig uit meer dan 30 andere landen.

Landelijk is bijna een kwart van alle slachtoffers in beeld minderjarig. Voor minderjarigen grijpt mensenhandel extra diep in. Zij zijn vaak al kwetsbaar voordat ze slachtoffer worden, zijn beperkt weerbaar en kampen vaak met meer problemen tegelijk.

Kwetsbaarheid

Mensenhandelaren maken er misbruik van als mensen kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld door hun leeftijd, gezondheid, licht verstandelijke beperking of isolement. Buitenlandse slachtoffers kunnen kwetsbaar zijn doordat ze geen juridische (verblijfs)status hebben of de taal niet spreken. Ook mensen in een instabiele gezinssituatie of een economisch zwakke positie kunnen doelwit worden. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden kan mensen sterk afhankelijk maken, bijvoorbeeld onderbetaling, slechte huisvesting en de koppeling van werk en huisvesting. Het voorgaande betekent overigens niet dat mensen zonder deze kwetsbaarheid geen slachtoffer (kunnen) worden.

Daderkenmerken

De meeste daders van mensenhandel zijn mannen; ongeveer 1 op de 6 daders is vrouw (Dadermonitor mensenhandel Nationaal Rapporteur 2013-2017⁵). Daders in de strafrechtketen zijn gemiddeld 31 jaar. Ongeveer een kwart van de daders is tijdens het plegen nog minderjarig of adolescent. Hierbij gaat het voornamelijk om adolescenten (21-23%) en voor een klein gedeelte om minderjarigen (2-3%). Uit de dadermonitor blijkt dat iets minder dan de helft van alle daders van mensenhandel in Nederland is geboren. De herkomst van de andere helft van de daders is zeer divers en verschilt tussen binnenlandse mensenhandel en grensoverschrijdende mensenhandel. Mensenhandelaren handelen zelden alleen. Daarnaast kunnen de sociale en logistieke infrastructuren die zijn opgebouwd voor drugsmarkten ook gebruikt worden voor andere criminele activiteiten zoals mensenhandel.

⁵ De Nationaal Rapporteur gebruikt de term 'dader' in dit verband als overkoepelende term voor zowel dader, verdachte als veroordeelde.

Trends en verwachtingen

Naar verwachting blijft mensenhandel de komende jaren groeien, 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 arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening hoogstwaarschijnlijk 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 bedreigd wordt om deze online te gaan verspreiden.

**De tekst in dit kader is een samenvatting van bijlage 2 Gegevens mensenhandel (voor zover in beeld).*

2. Mensenhandelbeleid 2020-2023: ambities en acties

In dit hoofdstuk blikken we vooruit op de komende vier jaar. Wat willen we in deze beleidsperiode bereiken met ons beleid om mensenhandel aan te pakken? En hoe gaan we dat concreet realiseren? U leest wat onze ambities zijn en waarom we die belangrijk vinden.

Ons hoofddoel is dat wij een stad willen zijn waar uitbuiting niet voorkomt. Deze ambitie berust op drie pijlers: mensenhandel voorkómen, mensenhandel bestrijden en slachtoffers beschermen. Op deze pijlers hebben we dit Haagse actieprogramma gebouwd en we hebben de pijlers uitgewerkt in de volgende zes ambities

1. Meer zicht op aard en omvang
2. Slachtofferschap voorkómen
3. Adequaate signaleren en melden
4. Barrières opwerpen
5. Slachtoffers samenhangende hulp en ondersteuning bieden
6. Effectief samenwerken



Elk van deze zes ambities kan onder meerdere pijlers tegelijk vallen.

Voor deze ambities hebben we de volgende resultaten geformuleerd:

1. Meer zicht op aard en omvang

We hebben meer zicht op aard en omvang van mensenhandel, zeker bij criminele uitbuiting (waar relatief nog weinig bekend is), maar ook bij de andere vormen zoals seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Daarom organiseren we bijvoorbeeld trainingen en voorlichtingen over arbeidsuitbuiting, waardoor we naast bewustwording deze vorm van mensenhandel nog beter in beeld krijgen.

2. Slachtofferschap voorkómen

Kinderen, jongeren en volwassenen zijn weerbaar tegen uitbuiting en weten hoe daarbij te handelen en bij wie ze terecht kunnen voor steun. Daarnaast kennen professionals en vrijwilligers de risicofactoren van mensenhandel bij specifieke omstandigheden en de risicogroepen. Zij gebruiken deze kennis bij preventie, vroegsignalering en interventies.

3. Adequaaf signaleren en melden

Signalen van mensenhandel worden herkend en gemeld. Dat geldt niet alleen voor medewerkers binnen de gemeente, maar ook daarbuiten zoals professionals in het onderwijs. Dit doen we onder meer door herijking van het huidige handelingsperspectief en de huidige meldroute.

4. Barrières opwerpen

Er zijn barrières opgeworpen die het werk van mensenhandelaren belemmeren of sanctioneren. Het gaat hierbij om barrières die gemeente op kan werpen op de terreinen van entree en identiteit, arbeid en huisvesting.

5. Slachtoffers samenhangende hulp en ondersteuning bieden

Slachtoffers van mensenhandel krijgen een samenhangend hulp en ondersteuningsaanbod, dat kan bestaan uit opvang, zorg of ondersteuning.

6. Effectief samenwerken

De samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid is versterkt. Bij de aanpak van mensenhandel zijn zowel bestaande als nieuwe partners betrokken om mensenhandel integraal en gezamenlijk aan te kunnen pakken, zowel - binnen als buiten de gemeente-. We weten hoe we ervaringsdeskundigen kunnen betrekken bij de aanpak van mensenhandel en handelen daar ook naar.

Hierna leest u welke ambities en bijbehorende acties en resultaten we in 2023 concreet gerealiseerd willen hebben.

We monitoren het actieprogramma. Halverwege de looptijd, eind 2021, zullen we rapporteren hoe ver we met de acties en concrete resultaten zijn.

Ambitie 1

Meer zicht op aard en omvang

Uit het 'Ondermijningsbeeld gemeente Den Haag' (2019) blijkt dat mensenhandel een belangrijke vorm van ondermijnende criminaliteit is in de stad. Vooral arbeidsuitbuiting wordt hierbij benoemd. In 2016 liet de gemeente door SHOP en Fairwork een verkennend onderzoek doen naar arbeidsuitbuiting in Den Haag. De bevindingen uit dit onderzoek en die uit het 'Ondermijningsbeeld gemeente Den Haag' verschaffen ons gegevens om scherper te kunnen focussen in de aanpak van mensenhandel. Ook de activiteiten die SHOP en Fairwork naar aanleiding van deze inventarisatie hebben ontplooid (zie verder ambitie 2 Slachtofferschap voorkómen) zorgen voor meer zicht op aard en omvang.

Over criminele uitbuiting in Den Haag is relatief nog weinig bekend; het beeld hiervan moet scherper. Wel wordt deze categorie van (vermoedelijke) slachtoffers apart geregistreerd bij SHOP, zodat er een actueel beeld is van het aantal vermoedelijke slachtoffers van deze vorm van uitbuiting dat in zicht is bij de hulpverlening. Ook in het Ondermijningsbeeld van de gemeente Den Haag wordt criminele uitbuiting gesignaleerd, onder meer bij hennepsteelt en bij vermogens- en drugsmisdrijven waartoe een categorie jongeren wordt gedwongen. Het zicht op de aard en omvang van criminele uitbuiting blijft echter beperkt en moet daarom scherper.

Tegelijkertijd verliezen we vanuit de gemeente het zicht op de prostitutiesector omdat er geen landelijke wetgeving is, op grond waarvan we persoonsgegevens van sekswerkers kunnen verwerken (zie bijlage 2, *Zicht op slachtoffers*). Toch willen we het zicht op de prostitutiesector verbeteren.

We moeten zicht blijven houden op de aard en omvang van mensenhandel in Den Haag door elkaar te blijven informeren en beschikbare informatie met elkaar te delen. Informatie over mensenhandel is immers niet alleen beschikbaar bij partners in de veiligheidsketen, maar ook bij zorgpartners, maatschappelijke organisaties en andere private partijen.

Zicht hebben en houden hangt vooral samen met adequate signalering en melding. Dat hebben we dan ook als een aparte ambitie geformuleerd (zie hierna, ambities 2 en 3).

Acties en resultaten

- » We zorgen dat meldingen bij organisaties zoals Veilig Thuis Haaglanden worden doorgegeven aan SHOP als zorgcoördinator ten behoeve van registratie en melding bij CoMensha.
- » We vergroten het zicht op criminele uitbuiting. Met name waar minderjarige slachtoffers én daders betrokken zijn, vergt dat goede signalering door scholen (zie hierna, ambities 2 en 3). We zorgen dat professionals in het onderwijs (o.a. leraren) niet alleen situaties kunnen herkennen en signaleren, maar ook dat zij weten waar zij met signalen terecht kunnen.
- » We zorgen dat het onderwerp criminele uitbuiting deel uit maakt van trainingen van collega's binnen de gemeente die dit fenomeen zouden kunnen signaleren (zie hierna ambitie 3).
- » We ontwikkelen alternatieven voor contactmomenten met sekswerkers. Dit is nodig omdat de intakegesprekken door het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) zijn vervallen (zie ook ambitie 2 en 4). Deze maatregel is ook opgenomen in de *Prostitutienota 2020-2022*.
- » We verstrekken subsidies aan hulpverlening voor het doen van (online) veldwerk gericht op mannelijke, transgender en vrouwelijke sekswerkers in zowel de vergunde als de illegale sector (zie ook ambitie 2 en de *Prostitutienota 2020-2022*).
- » We organiseren trainingen en voorlichtingen over arbeidsuitbuiting, waardoor we naast bewustwording deze vorm van mensenhandel nog beter in beeld krijgen (zie ook ambitie 2 en 3).

Ambitie 2

Slachtofferschap voorkómen

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 (zie bijlage 2). Voor minderjarigen/jongeren geldt dat zij door hun leeftijd altijd kwetsbaar zijn, los van andere risicofactoren.

Voor de aanpak van mensenhandel richten we ons specifiek op een aantal groepen die extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting: minderjarigen/jongeren, mensen met een licht verstandelijke beperking, (arbeids)migranten en sekswerkers. Daarom zijn zij ook specifiek als groepen in beeld als het gaat om preventie en bewustwording. Hierna ziet u per doelgroep welke acties we ervoor inzetten.

Minderjarigen/jongeren

Deze groep bieden we ondersteuning op verschillende manieren, onder andere door het aanbieden van weerbaarheidstrainingen en het verstrekken van informatie en advies. Dat laatste gebeurt niet alleen aan de doelgroep zelf, maar ook aan ouders en professionals. Daarnaast wijzen we jongeren die te maken hebben (gehad) met geweld in afhankelijkheidsrelaties (GIA)⁶ op een anonieme chat waar ze hun verhaal kunnen doen. Ten slotte maken we ons sterk voor de veiligheid op scholen.

⁶ Zoals partnergeweld, kindermishandeling, ouderenmishandeling en eengerelateerd geweld.

⁷ *Sexting* is het versturen van seksueel getinte berichten, (naakt)foto's of filmpjes.

⁸ *Sextortion* is chantage of afpersing met een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer waarbij gedreigd wordt om deze online te gaan verspreiden.

⁹ *Grooming* is digitaal kinderlokken: het online benaderen van kinderen voor seksueel contact.

Weerbaarheidstrainingen

Op scholen en bij jeugdhulporganisaties worden trainingen gegeven aan (licht verstandelijk beperkte, LVB) jeugdigen door Centrum 16-22, SHOP, het Jongeren Informatie Punt (JIP) en MEE ter voorkoming van mensenhandel en (seksuele) uitbuiting. Door de weerbaarheidstrainingen leren jongeren hun eigen en andermans grenzen kennen en leren zij de gevaren van bijvoorbeeld mensenhandel/seksuele uitbuiting en social media/*sexting*⁷ (o.a. *sextortion*⁸ en *grooming*⁹) beter in te schatten. Ook kunnen deze trainingen ervoor zorgen dat jongeren beter voor zichzelf opkomen zodat er voorkomen kan worden dat anderen misbruik van hen maken. We hebben het afgelopen jaar speciaal geïnvesteerd in trainingen voor licht verstandelijk beperkten (LVB) en praktijkonderwijsleerlingen (deze groepen lijken het meest te worden benaderd door mensenhandelaren).

In het gemeentelijke volksgezondheidsbeleid is gezonde seksualiteit een regulier thema. In het actieprogramma Preventie 2020-2023, waarin het volksgezondheidsbeleid voor de komende jaren staat beschreven, wordt het thema gezonde seksualiteit verbreed naar het thema 'seksueel gezond en weerbaar', waarbij ingezet wordt op het vergroten en ondersteunen van de weerbaarheid van jongeren om seksueel misbruik en uitbuiting te voorkomen.

De weerbaarheidstrainingen worden voornamelijk gegeven op scholen in het voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs, speciaal onderwijs en het mbo. Andere vindplaatsen, zoals het jeugdwerk, worden ook gebruikt, maar daar worden veel minder jongeren bereikt dan op de scholen.

Informatie, advies en voorlichting door SHOP Jeugd

SHOP Jeugd geeft jeugdigen, ouders en professionals informatie en advies over mensenhandel. Bij minderjarigen gebeurt dit via telefonisch contact, spreekuren, trainingen, social media, campagnes en de website van SHOP Jeugd. Ook geeft SHOP Jeugd voorlichting op verschillende locaties, zoals hogescholen, schoolmaatschappelijk werk, jeugdinstanties, zorginstellingen, de politie, balies en buurthuizen. Daarnaast geeft het Jongeren Informatie Punt (JIP) ook voorlichting op scholen en in de wijken.

Anonieme chatfunctie vanuit Fier¹⁰

Fier biedt jongeren via een anonieme chatfunctie de mogelijkheid om hun verhaal te doen. In 2020 ondersteunen we dit met een communicatiecampagne voor Haagse jongeren die te maken hebben (gehad) met geweld in afhankelijkheidsrelaties (GIA). Via deze chat kunnen jongeren vragen stellen over onderwerpen als seksuele en criminele uitbuiting (mensenhandel), seksueel geweld, online misbruik, prostitutie, kindermishandeling, huiselijk geweld, incest, verkrachting en schadelijke traditionele praktijken¹¹. Via de chat krijgen ze eventueel advies over passende (Haagse) hulp. Hiertoe is een samenwerking opgezet tussen Fier en Haagse organisaties zoals het JIP en SHOP.

Schoolveiligheidsbeleid

Om een veilig schoolklimaat te bevorderen, werken scholen met een veiligheidsplan. Dit gaat zowel over fysieke veiligheid als over sociale veiligheid. Ook maken scholen afspraken met wijkpartners zoals de politie, om een integrale aanpak te bevorderen. Scholen kunnen bij de invulling van veiligheidsbeleid een beroep doen op de expertise van Halt en ook op landelijke expertise via Stichting School & Veiligheid.

Daarnaast zijn vanuit de Haagse Educatieve Agenda (HEA) middelen beschikbaar voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar onderwijs om schoolveiligheidsactiviteiten op te zetten voor leerlingen, de deskundigheid van leraren te bevorderen en expertise in te huren.

Acties en resultaten

- » Minimaal 1000 jeugdigen per jaar ontvangen weerbaarheidstrainingen. We evalueren of trainingen nog up-to-date zijn en waar nodig worden deze trainingen aangepast.
- » Jaarlijks worden minimaal 25 trainingen/workshops gegeven (o.a. aan professionals, leraren, ouders en bij jeugdhulporganisaties en buurthuizen) over verschillende vormen van mensenhandel.
- » SHOP Jeugd is de hele week bereikbaar voor consultatie, advies, informatie en aanmeldingen. Daarnaast houdt SHOP Jeugd minimaal twee keer per week een inloopspreekuur waar jongeren/ouders/professionals terecht kunnen met vragen over mensenhandel in relatie tot minderjarigen.
- » In 2020 voeren we een communicatiecampagne om bekendheid te geven aan de anonieme chatfunctie van Fier en evalueren we hoeveel Haagse jongeren gebruik hebben gemaakt van de anonieme chatfunctie van Fier en zijn doorverwezen naar hulp. Aan de hand van de uitkomsten besluiten we of we de anonieme chatfunctie wel of niet met een jaar verlengen.

¹⁰ Fier is het landelijk expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

¹¹ Dit is een verzamelterm voor vormen van onderdrukking en geweld tegen kinderen (vooral meisjes) en vrouwen die voortkomen uit traditie, cultuur, religie of bijgeloof. Deze geweldsvormen worden gepleegd en actief gedoogd door de ouders of familie van het slachtoffer, voorbeelden zijn vrouwenbesnijdenis, kindhuwelijken, huwelijksdwang, gedwongen achterlating en eergegrelateerd geweld.

Mensen met een licht verstandelijke beperking

Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) vormen een groep die kwetsbaar is voor mensenhandel. Zij zijn minder weerbaar en afhankelijker, en ook eenvoudiger te manipuleren. In verschillende trainingen, workshops en voorlichtingen zetten organisaties erop in om professionals bewuster te maken van de risico's en LVB-jongeren weerbaarder te maken (zie tekst hierboven over minderjarigen/jongeren).

Arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting reële risico's

Voorheen werd bij de LVB-groep vooral gelet op seksuele uitbuiting. De jarenlange uitbuiting van een man met een verstandelijke beperking in Tubbergen liet echter zien dat deze groep ook kwetsbaar is voor arbeidsuitbuiting. Het slachtoffer in deze zaak werd mishandeld en van zijn vrijheid beroofd. Het uitbuitende echtpaar werd veroordeeld tot een gevangenisstraf en een schadevergoeding.

In 2017 is SHOP gesprekken gestart met een aantal organisaties die mensen met een verstandelijke beperking begeleiden, zoals MEE en Middin. Deze organisaties brachten verschillende casussen naar voren, waarbij mogelijk sprake was van arbeidsuitbuiting. Ook gaven zij aan dat dit zeer waarschijnlijk veel vaker voorkomt dan nu wordt gezien. In deze gesprekken werd bevestigd dat arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting tot dat moment geen speciale aandacht kregen van hulpverleners. Dit in tegenstelling tot seksuele uitbuiting.

Training professionals

Naar aanleiding van deze gesprekken hebben SHOP en Fairwork een aanpak ontwikkeld, waarbij ze zich in eerste instantie hebben gefocust op professionals, als toegangspoort tot de cliënten. Er is een voorlichting/training ontwikkeld om professionals bewuster te maken van het thema arbeidsuitbuiting.

Ook gaan de zorgcoördinatoren van SHOP intensiever samenwerken met de organisaties die met de LVB-doelgroep werken. Dit om te bereiken dat medewerkers uit deze organisaties signalen van mensenhandel beter kunnen herkennen en een duidelijke gesprekspartner hebben waar ze met hun vragen terecht kunnen en zij signalen ook kunnen melden.

Acties en resultaten

- » Jaarlijks worden minimaal 30 trainingen over seksuele uitbuiting door onder meer SHOP, Centrum 16-22, JIP en MEE aan de LVB-doelgroep gegeven.
- » De zorgcoördinatoren van SHOP werken intensief samen met organisaties die met de LVB-doelgroep werken, zodat medewerkers uit deze organisaties behalve seksuele uitbuiting ook arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting beter leren signaleren en weten waar ze met hun vragen terecht kunnen.
- » Jaarlijks verzorgt SHOP ten minste twee signaleringstrainingen voor medewerkers en twee weerbaarheidstrainingen voor cliënten (over arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting).

(Arbeids)migranten

Arbeidsmigranten vormen een risicogroep voor mensenhandel. Dit is een zeer diverse groep: het gaat hierbij niet alleen om EU-onderdanen. Ook gaat het om zeer verschillende sectoren: niet alleen om de land- en tuinbouw. Fairwork en SHOP hebben in 2016 geïnventariseerd hoe vaak arbeidsuitbuiting in Den Haag voorkomt, en welke knelpunten daarbij een rol spelen. Op basis van hun rapport¹² hierover hebben SHOP en Fairwork in 2017 en daarna activiteiten uitgevoerd om arbeidsuitbuiting aan te pakken.

12 Fairwork en SHOP (2016). *Meer inzicht in arbeidsuitbuiting, een inventarisatie in Den Haag* (RIS298604).

Bewustwording en informatie

In deze activiteiten speelt bewustwording een belangrijke rol. Specifieke groepen migranten zijn tijdens bijeenkomsten en andere activiteiten bewuster gemaakt van hun arbeidsrechten, met behulp van folders, sociale media, online fora en persoonlijk contact. Hiervoor worden *cultural mediators* ingezet. Dit zijn vrijwilligers die in hun eigen migrantengemeenschap informatie kunnen verspreiden. *Cultural mediators* worden onder andere getraind in gesprekstechnieken en het herkennen van signalen, en krijgen informatie over de rechtspositie van mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Hulpmiddelen voor de doelgroep

Fairwork heeft met hulp van de gemeente Den Haag een aantal concrete hulpmiddelen ontwikkeld. Bijvoorbeeld een urenboekje waarin werknemers kunnen noteren hoeveel uren ze per dag hebben gewerkt. Dit biedt hen inzicht in de uren die zij daadwerkelijk maken en het daaraan gekoppelde salaris, dat wordt uitbetaald of niet. Daarnaast fungeert het boekje als logboek en kan het bij een gerechtelijke procedure ondersteunend bewijs leveren voor het aantal gewerkte uren. De doelgroep van arbeidsmigranten heeft enthousiast gereageerd op dit product. Daarnaast zijn er voorbeeldbrieven ontwikkeld om achterstallig loon te vorderen. Verder heeft een Poolse collega de handleiding opgesteld over wat te doen als een cliënt signalen meldt van seksuele intimidatie en is de folder met rechten voor werknemers toegankelijker gemaakt door meer beeldmateriaal te gebruiken (dit was een suggestie van de doelgroep). Ook de komende jaren kijkt Fairwork welke concrete hulpmiddelen verder ontwikkeld kunnen worden om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren.

Aanpak voor Chinese doelgroep

Voor de Chinese doelgroep startte SHOP al in 2014 met een aanpak. De aanleiding voor dit project was de explosieve groei van de Chinese massagesalons en het feit dat hulpverleners de medewerkers binnen deze salons moeilijk konden bereiken. In eerste instantie richtte het project zich op medewerkers binnen de

Chinese wellnessbranche; later is de doelgroep verbreed naar de hele Chinese doelgroep (voor de onderwerpen sekswerk en mensenhandel). SHOP benadert deze doelgroep actief via informatieflyers, een website, veldwerkbezoeken, telefonische bereikbaarheid, en wekelijkse spreekuren bij Stichting De Chinese Brug. Inmiddels is er ook een netwerk van Chinese vrijwilligers ontstaan dat een belangrijke rol speelt bij de uitvoering van de activiteiten en het versterken van de banden met de gemeenschap. De komende tijd wordt verbreding naar andere Aziatische groepen verkend.

Acties en resultaten

- » In het kader van Chinezen-in-Zicht houdt SHOP wekelijks een vast spreekuur bij de Chinese Brug. Verder organiseert SHOP jaarlijks minstens acht voorlichtingsbijeenkomsten, trainingen of empowerment-activiteiten voor de doelgroep en drie voor de professionals (op aanvraag).
- » Ten minste 3.000 arbeidsmigranten in Den Haag worden door SHOP en Fairwork geïnformeerd over hun rechten, de risico's van uitbuiting en de mogelijkheden voor ondersteuning via online en offline informatiemateriaal.
- » Tenminste tien vrijwillige *cultural mediators* uit verschillende taalgroepen zetten zich in de regio Den Haag in om risicogroepen onder arbeidsmigranten te bereiken en ondersteunen.
- » Jaarlijks realiseert Fairwork bij zes migrantenorganisaties in Den Haag voorlichtingsbijeenkomsten over arbeidsrechten, het risico op arbeidsuitbuiting en de mogelijkheden tot ondersteuning.
- » Jaarlijks organiseert Fairwork twee signaleringstrainingen van een dag en twee thematische workshops voor organisaties die veel contact hebben met de risicogroepen onder de arbeidsmigranten.
- » Jaarlijks ontwikkelt Fairwork één nieuwe folder of tool, of wordt een bestaande folder of tool aangepast of uitgebreid voor de doelgroep arbeidsmigranten.

Sekswerkers

Vanuit het prostitutiebeleid (zie Prostitutienota 2020-2022) zet de gemeente erop in om alle groepen sekswerkers te bereiken. Dus niet alleen vrouwen, maar ook mannen en transgenders, en zowel sekswerkers in het vergunde als onvergunde deel van de sector. Hierbij krijgen mannen en transgenders extra aandacht en kijken we hoe we onder meer met veldwerk de vrij verborgen en onbekende groep van sekswerkers in de niet-vergunde sector beter kunnen bereiken. Zo kunnen we in contact komen met de zorgmijders binnen de doelgroep, deze groep in beeld houden en er zo mogelijk voor zorgen dat ze vertrouwen krijgen in hulpverlening. Daardoor kunnen we eerder zicht op mistanden krijgen.

Ook informeren we sekswerkers over hun rechten en plichten, wat bijdraagt aan hun weerbaarheid en hun positie kan verbeteren. Daartoe hebben we in verschillende talen informatiemateriaal ontwikkeld over de rechten en plichten als sekswerker en de beschikbare zorg en het maatschappelijk werk in Den Haag. Het (online) veldwerk in zowel de vergunde sector als de illegale sector speelt hierbij een belangrijke rol, evenals bestuurlijk toezicht en handhaving.

Acties en resultaten

(Zie ook *Prostitutienota 2020-2022*):

- » We verstrekken actuele, relevante en laagdrempelige informatie aan sekswerkers over rechten en plichten bij werken in de prostitutie in Den Haag.
- » We verstrekken subsidies aan hulpverlening voor het doen van (online) veldwerk gericht op mannelijke, transgender en vrouwelijke sekswerkers in zowel de vergunde als de illegale sector (zie ook ambitie 1).
- » De gemeente ontwikkelt alternatieven voor contactmomenten met sekswerkers. Dit is nodig omdat de intakegesprekken door het HEIT zijn vervallen (zie ook ambitie 1 en 4).

Ambitie 3

Adequaat signaleren en melden

We willen mensenhandel bestrijden door deze adequaat te signaleren en melden. Dat draagt ook bij aan een goede informatiepositie (ambitie 1: Meer zicht op aard en omvang). Binnen de gemeentelijke organisatie zijn eerder onder meer baliemedewerkers en toezichthouders erop getraind om signalen van mensenhandel te herkennen. Bij de gemeente ging in 2019 het Informatie Knooppunt Ondermijning (IKO) van start. Bij dit interne knooppunt kunnen de gemeentelijke professionals signalen van ondermijning melden, waaronder signalen van mensenhandel.

Signalen van mensenhandel worden vaak niet herkend, ook niet als het om signalen bij minderjarigen gaat. Professionals in de hulpverlening en het onderwijs weten te weinig over de problematiek en de signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. Signalen worden vaak geduid als uitingen van puber- en experimenteergedrag, waardoor professionals geen link leggen met mensenhandel. Daarnaast zien jongeren zichzelf vaak niet als slachtoffer.

Meer houvast en meer kennis nodig

Er is behoefte aan meer handvatten om slachtoffers te signaleren en vermoedens te concretiseren. Daarnaast is er kennis nodig over goede vervolgstappen, over bij wie je je kan of moet melden en over wat de consequenties zijn voor het slachtoffer, voor het vertrouwen in de werkrelatie en voor de eigen veiligheid. Te vaak hebben professionals, onder meer in de hulpverlening en in het onderwijs onvoldoende kennis over risicofactoren en profielen van mensenhandel. Door dit gebrek aan kennis worden slachtoffers van mensenhandel niet altijd als zodanig herkend, met als gevolg dat ze de bescherming mislopen waar ze recht op hebben. Landelijk heeft de rijksoverheid daarom de website www.wegwijzermensenhandel.nl ontwikkeld waar professionals meer informatie over signaleren van en ondersteuning voor slachtoffers van mensenhandel kunnen vinden.

Mensenhandel en de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling

Slachtoffers van mensenhandel vormen één van de doelgroepen in de Regiovisie Aanpak huiselijk geweld Haaglanden 2019-2022. De verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: meldcode) is ook hierbij van toepassing. De meldcode geldt voor professionals die werkzaam zijn in de sectoren: gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie. Deze meldcode geldt dus bijvoorbeeld ook voor leraren, huisartsen en andere hulpverleners.

Door de vijf stappen uit de meldcode consequent toe te passen, kan de vroegsignalering van huiselijk geweld en kindermishandeling worden verbeterd.

Professionals moeten de volgende stappen doorlopen:

- **Stap 1:** In kaart brengen van signalen;
- **Stap 2:** Overleggen met een collega. En eventueel raadplegen van Veilig Thuis (het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling);
- **Stap 3:** Gesprek met de betrokkene(n);
- **Stap 4:** Wegen van het huiselijk geweld of de kindermishandeling. Heb ik op basis van stap 1 t/m 3 een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling? Heb ik een vermoeden van acute of structurele onveiligheid?;
- **Stap 5:** Neem twee losse besluiten:
 1. Is melden bij Veilig Thuis noodzakelijk?
 2. Is zelf hulp bieden of organiseren ook (in voldoende mate) mogelijk?

Veilig Thuis Haaglanden (hierna: Veilig Thuis) is er voor iedereen die te maken heeft met huiselijk geweld: voor kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen; voor als iemand zelf betrokken is, of iemand uit diens omgeving dat is. Iedere professional moet zich houden aan de meldcode. Bij het doorlopen van de afwegingskaders komt naar voren dat er altijd bij Veilig Thuis melding gedaan moet worden bij acute of structurele onveiligheid (stap 4 en 5). Er is in ieder geval sprake van acute onveiligheid bij vermoedens van seksuele exploitatie (uitbuiting) van kinderen jonger dan 18 jaar. Als er sprake is van direct gevaar is het advies aan de professional om direct de politie te bellen.

Veilig Thuis beoordeelt bij elke melding die binnenkomt eerst de veiligheid van de leden van het gezin of huishouden. Op basis van de veiligheidsbeoordeling besluit Veilig Thuis of ze de melding door kan sturen naar een lokale hulpverlener. Is dat niet mogelijk dan gaat Veilig Thuis zelf in gesprek met het gezin of huishouden. In deze gesprekken krijgt Veilig Thuis duidelijk wat er aan de hand is en wat er tenminste moet gebeuren om het voor iedereen weer veilig te maken. Daarbij werkt Veilig Thuis nauw samen met andere instellingen en professionals die betrokken zijn bij het gezin of huishouden. Als er sprake is van strafbare feiten, dan overlegt Veilig Thuis met de politie. Als de vermoedens niet kloppen en er geen zorgen zijn over de veiligheid, dan sluit Veilig Thuis haar bemoeienis af.

In 2019 is de module mensenhandel in de basistraining van Veilig Thuis voor het eerst aangeboden. Het gaat om een korte introductie op mensenhandel. Hierin worden de vormen van mensenhandel aangestipt. Het doel is dat de collega's weten dat mensenhandel bestaat en er alerter op zullen zijn in casuïstiek. Op het moment dat nu bij Veilig Thuis een melding of adviesvraag over mensenhandel binnenkomt, wordt de melder door Veilig Thuis verwezen naar SHOP of CoMensha (het Coördinatiecentrum Mensenhandel).

Per 1 januari 2019 is de meldcode aangepast. Melding doen bij Veilig Thuis als er vermoedens zijn van acute en structurele onveiligheid, is de professionele norm geworden. Als hulpmiddel om te komen tot het besluit om te melden is het per 1 januari 2019 voor beroepskrachten verplicht het afwegingskader te gebruiken in stap 4 en 5 van de meldcode. Dit afwegingskader helpt hen bij het wegen van het huiselijk geweld of de kindermishandeling en bij het beslissen. De afwegingskaders in de meldcode zijn opgesteld door de beroepsgroepen die vallen onder de meldcode¹³. Dit is dus ook voor het melden van mensenhandel van groot belang.

Signaleren door de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (dSZW)

De sociaal casemanagers van dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (dSZW) hebben veel contact met cliënten. Deze cliënten van een sociale casemanager hebben allemaal te maken met multi-problematiek op het terrein van financiën, dagbesteding, wonen en tijdsbesteding. De sociaal casemanagers en de aandachtfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling binnen dSZW geven aan wel eens zaken tegen te komen die ook met mensenhandel te maken kunnen hebben. Zij willen hun kennis op dit thema verbreden, om zo ook beter signalen (tijdig) te kunnen herkennen en weten wat daarna te doen.

Signaleren binnen het Veiligheidshuis Haaglanden

Het Veiligheidshuis zet in op bewustwording om mensenhandel-problematiek beter te herkennen bij de persoonsgerichte aanpak van multi-problematiek. Dat betreft zowel procesregisseurs, informatiecoördinatoren als de aangesloten ketenpartners.

13 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode>. Op deze website zijn ook handreikingen te vinden, presentaties en voorlichtingsmateriaal over de meldcode.

Aandachtsfunctionarissen mensenhandel

De gemeente beschikt over verschillende aandachtsfunctionarissen die de bestuurlijke mogelijkheden kennen om op te treden tegen mensenhandel, dan wel weten bij welke instanties slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen. Er zijn ook twee aandachtsfunctionarissen bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) opgeleid op het thema mensenhandel. Zij zijn de interne vraagbaak voor andere gezinscoaches en ze denken mee bij casuïstiek. Bij elke casus van mensenhandel nemen ze contact op met SHOP Jeugd. Bij het Crisis Interventie Team (CIT) van Jeugdbescherming west is er ook een aandachtsfunctionaris die intern aanspreekpunt is en deelneemt aan overleggen, zoals het casusoverleg mensenhandel 18-. Ook bij Veilig Thuis zijn er twee aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangesteld. De aandachtsfunctionaris bij het Veiligheidshuis Haaglanden houdt oog voor mensenhandel bij complexe multi-problematiek en adviseert daarbij collega's.

Acties en resultaten

Collega's trainen in signaleren

- » Signaleren van mensenhandel maakt deel uit van trainingen in het signaleren van ondermijning en van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling binnen de gemeentelijke organisatie. Nieuwe- en zittende medewerkers krijgen bij Veilig Thuis Haaglanden vanaf 2021/2022 een module mensenhandel aangeboden in de basistraining van Veilig Thuis.
- » We zorgen dat signaleren van mensenhandel ook deel uit gaat maken van trainingen van andere diensten die in de uitvoering van hun werk in aanraking kunnen komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Hierbij gaat het onder meer om medewerkers van de JMO-teams (Jeugd en Maatschappelijke Ondersteuning (JMO), de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (dSZW) en leerplichtambtenaren. Ook betrekken we hier handhavers bij die belast zijn met de handhaving van het bedelverbod.
- » Signaleren van mensenhandel maakt deel uit van trainingen van het stafteam van het Veiligheidshuis. Ook bij voorlichting aan ketenpartners op het Veiligheidshuis wordt aandacht aan dit onderwerp besteed.
- » Bij de behandeling van casuïstiek is het Veiligheidshuis alert op signalen van mensenhandel.
- » Om kennis en vaardigheden binnen het thema mensenhandel te verstevigen en te borgen, blijven we de deskundigheid van de aandachtsfunctionarissen continu bevorderen. Dit gebeurt onder meer door het organiseren van periodieke netwerkbijeenkomsten/ expertmeetings (zie ambitie 6).

Handelingsperspectief en meldroute herijken

- » We herijken het huidige handelingsperspectief en de huidige meldroute, zodat deze aansluiten bij de gemeentelijke aanpak van andere vormen van ondermijnende criminaliteit en bij de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Private partijen stimuleren om mensenhandel te signaleren

- » We blijven met exploitanten van prostitutiebedrijven in gesprek over hun verplichting om signalen van uitbuiting direct te melden bij het HEIT. Als exploitanten de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en de vergunningsvoorwaarden op dit punt overtreden, leidt dit tot bestuurlijke maatregelen (zie hierover ambitie 4).
- » De klantenacties van het Centrum voor Seksuele Gezondheid (CSG) en Spot46 gaan door. Dit zijn per jaar drie acties bij de raamprostitutiestraten, waarbij klanten worden gewezen op hun verantwoordelijkheid om een eerlijke prijs te betalen, veilige seks te hebben met sekswerkers en signalen van uitbuiting of gedwongen prostitutie te melden.
- » We zorgen dat ook private organisaties hun verantwoordelijkheid kunnen nemen om signalen te melden. Daarbij richten we ons vooral op bedrijven die mensenhandel (on)bewust kunnen faciliteren, zoals hotels.

Ambitie 4

Barrières opwerpen

We willen mensenhandel bestrijden door barrières op te werpen. Aan de integrale aanpak van mensenhandel ligt het barrièremodel ten grondslag. Dit model laat aan de hand van een aantal barrières zien welke stappen mensenhandelaren moeten zetten om hun criminele activiteit te kunnen uitoefenen en welke organisaties een rol kunnen spelen om die activiteit te bemoeilijken of te sanctioneren. Bij mensenhandel zijn dat in ieder geval barrières op de terreinen van werving, entree, huisvesting, identiteit, vervoer, arbeid en financiën. Een aantal barrières die de gemeente zelf kan opwerpen om mensenhandel te bestrijden, lichten we hieronder toe.

Entree en identiteit

Om in Nederland te kunnen werken is een inschrijving bij de gemeente nodig. Voor deze barrières ‘entree’ en ‘identiteit’ beschikt de gemeente over een aantal bestuurlijke instrumenten. Hoewel inschrijving onder de juiste voorwaarden bij publiekszaken niet kan worden geweigerd (Registratie Niet-ingezetenen (RNI) en Basisregistratie Personen (BRP), 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.

Acties en resultaten

- » We zorgen voor trainingen voor baliemedewerkers en toezichthouders in het herkennen en signaleren van mensenhandel (zie ambitie 3).
- » Voor het verwerken van de inschrijving (RNI, BRP) nemen we de wettelijk termijnen in acht. Hoewel service levels van belang zijn, moeten we de tijd kunnen nemen om de noodzakelijke zorgvuldigheid te kunnen betrachten.
- » Zodra risicoadressen in beeld zijn, controleren we deze adressen.
- » Om kennis en vaardigheden binnen het thema mensenhandel te verstevigen en te borgen, blijven we de deskundigheid op het gebied van woonfraude versterken. Daarvoor organiseren we periodieke themabijeenkomsten en expertmeetings, mede in het kader van de aanpak van ondermijning.

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. Dat biedt de gemeente bestuurlijke mogelijkheden om tijdens controles mensenhandel te signaleren en vervolgens aan te pakken door bijvoorbeeld een vergunning in te trekken of een bedrijf (al dan niet tijdelijk) te sluiten. Dit geldt ook voor andere vergunde branches zoals de horeca. Vanuit openbare orde en veiligheid is de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) hierbij het kader waarbinnen mensenhandel kan worden bestreden. Het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) houdt toezicht op de prostitutiesector en controleert op malafide bedrijvigheid in andere sectoren. Dit betreft in totaal honderden controles per jaar. Wanneer het Team Prostitutie signalen krijgt van mensenhandel, meldt het deze bij de Afdeling Vreemdelingenspolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie. Ook signalen van criminele uitbuiting worden bij de politie gemeld. Wanneer het Team Malafide Bedrijvigheid van het HEIT tijdens controles stuit op signalen van arbeidsuitbuiting, pakt de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) deze signalen op. ISZW werkt hierbij structureel samen met het HEIT wat betreft informatiepositie, analyse en aanpak van arbeidsuitbuiting.

Acties en resultaten

- » Het HEIT is bij alle integrale bedrijfscontroles alert op signalen van arbeidsuitbuiting. Dit betreft ten minste honderd controles per jaar.

Voor de bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector zijn de volgende maatregelen opgenomen in de Prostitutienota 2020-2022, om te zorgen dat sekswerkers veilig kunnen werken:

- » Het HEIT controleert alle legale, vergunde seksinrichtingen, inclusief de bedrijfsplannen, minimaal zes keer per jaar.
- » De gemeente en de hulpverlening zoeken actief contact met exploitanten om hun betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor een veilige werkomgeving te vergroten.
- » De gemeente doet elke vier jaar een Bibob-toets op alle vergunningen van seksinrichtingen.
- » De gemeente ontwikkelt alternatieven voor contactmomenten met sekswerkers. Dit is nodig omdat de intakegesprekken door het HEIT zijn vervallen (zie ook onder ambitie 1 en 2).
- » De gemeente ontwikkelt efficiëntere manieren om de illegale prostitutiesector te controleren. Deze controles zijn erop gericht misstanden aan te pakken.

Huisvesting

De Haagse Pandbrigade (HPB) speelt een belangrijke rol bij de barrière 'huisvesting'. De HPB ziet toe op illegale-, overbewoning en woonoverlast en malafide kamerverhuur en kan bij regelovertreding – van bijvoorbeeld de Woningwet of het bestemmingsplan – bestuurlijke boetes opleggen of een pand sluiten. In die hoedanigheid is ook de HPB in een uitstekende positie om signalen te verzamelen en vast te leggen, mits daartoe voldoende geëquipeerd. Dit draagt zowel bij aan de versterking van de gemeentelijke informatiepositie als de aanpak van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling door ISZW.

In het coalitieakkoord 'Samen voor de stad 2019 – 2022' is er aandacht voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Er verblijven immers veel arbeidsmigranten in Den Haag. (Arbeids)migranten kunnen kwetsbaar zijn voor uitbuiting en vormen een risicogroep voor mensenhandel. Bij de huisvesting van arbeidsmigranten is het dan ook van belang alert te zijn op mogelijke signalen van mensenhandel.

In het coalitieakkoord wordt de ambitie uitgesproken om:

- met het realiseren van extra woningen voor o.a. arbeidsmigranten het tekort aan plekken op te lossen;
- werkgevers en uitzendbureaus aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor fatsoenlijke en betaalbare huisvesting en goed werkgeverschap voor arbeidsmigranten;
- ervoor te zorgen dat organisaties minimaal het SNF-keurmerk hebben en dus arbeidsmigranten huisvesten in locaties die voldoen aan de norm van de Stichting Normering Flexwonen;
- de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren, hierin wordt de samenwerking gezocht met de Pandbrigade en ISZW;
- de bescherming van migranten tegen misstanden te versterken;
- ons in regionaal verband in te zetten voor een huisvestingsplan voor arbeidsmigranten.

Bovenstaande zaken worden nader uitgewerkt in de aanpak huisvesting arbeidsmigranten (RIS305089).

Ambitie 5

Slachtoffers samenhangende hulp en ondersteuning bieden

Om slachtoffers van mensenhandel een samenhangend aanbod te kunnen doen, kiezen we voor een aanpak vanuit verschillende invalshoeken. We coördineren de zorg voor slachtoffers, bieden adequate opvang voor verschillende groepen slachtoffers en zo nodig ook psychische/medische hulpverlening. Verder helpen we slachtoffers zonder verblijfsstatus een B8-procedure te voeren, staan we slachtoffers bij die compensatie willen claimen, ondersteunen we maatjesprojecten en voeren we uitstapprogramma's uit. Hierbij is van belang dat we mensen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel niet alleen zien, of blijven zien als slachtoffer. Zo willen zij meestal ook niet bejegend worden. Hierna leest u meer over deze invalshoeken en de acties die we ervoor inzetten.

Zorgcoördinatie

Voor slachtoffers is het belangrijk dat zij een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod krijgen. Een centrale rol hierin speelt de zorgcoördinator. Die bewaakt de voortgang en kwaliteit van het hulp- en ondersteuningstraject en maakt ook deel uit van een zorgnetwerk mensenhandel. Hij/zij brengt vanuit de hulpverlening kennis en expertise over mensenhandel in bij dit netwerk.

Zorgcoördinatie is in Den Haag belegd bij SHOP dat ook de zorgcoördinatie verzorgt voor de andere Haaglanden-gemeenten en Hollands-Midden. Sinds 2016 staat de zorgcoördinatie los van de praktische uitvoerende hulpverlening, wat de hulpverlening transparanter en objectiever maakt. Hierbij wordt één van de aanbevelingen van de commissie-Lenferink ingevuld. Deze commissie bracht in 2015 de gemeentelijke verantwoordelijkheden in kaart rondom de knelpunten bij de zorg en opvang van slachtoffers en droeg mogelijke oplossingen aan. Het streven om een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren te realiseren is als actiepunt opgenomen in het IBP en in het landelijke actieprogramma 'Samen tegen mensenhandel'. In Den Haag is de zorgcoördinatie goed geregeld, maar landelijk zijn hier nog stappen in te maken. Er zijn namelijk

op dit gebied nog witte vlekken in Nederland, waar de zorgcoördinatie nog niet (goed) geregeld is.

Om een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod te bieden, is zorgcoördinatie op zichzelf niet voldoende. Zo bleek dat zorgcoördinatie erg kwetsbaar is als deze functie wordt belegd bij één persoon. Om de zorgcoördinatie te versterken, heeft de gemeente deze daarom recentelijk verdeeld over meerdere personen. Ook is de verbinding gelegd met de zorgcoördinatie voor minderjarige slachtoffers, zodat de overgang in de hulp aan jongeren onder en boven de 18 jaar goed verloopt.

Goede opvang voor alle slachtoffers

Als slachtoffers aangetroffen worden, is het belangrijk hen meteen uit de uitbuitingssituatie te halen en te zorgen voor een veilige situatie. Opvang bieden aan slachtoffers die het nodig hebben, is een belangrijk onderdeel van het hulp- en ondersteuningsaanbod. De gemeente financiert opvang bij SHOP en bij Perspektief.

Minderjarigen/jongeren

Wat betreft de minderjarige slachtoffers geldt dat zij opvang kunnen krijgen wanneer dit nodig is voor hun veiligheid binnen de jeugdzorg (open of gesloten, afhankelijk van de ernst van de problematiek en de veiligheid). Een minderjarige slachtoffer kan ook thuis blijven wonen en op die manier de juiste hulpverlening en/of zorgcoördinatie krijgen. Als iemand niet veilig is in de regio Haaglanden dan wordt samen met CoMensha in het land gezocht naar een andere plek gespecialiseerd in hulp aan slachtoffers van mensenhandel.

Slachtoffers zonder verblijfstitel

Voor slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfstitel is opvang beschikbaar in een Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM). Er zijn drie COSM's in Nederland, die worden geleid door Humanitas PMW (Rotterdam),

HVO Querido/ACM (Amsterdam) en Jade Zorggroep (Vries/Drenthe). Deze opvang is bedoeld voor slachtoffers die in de bedenktijd zitten (zie voor een nadere toelichting het kopje Hulp bij het verblijfsrechtelijke traject op deze pagina). De rijksoverheid financiert de COSM's.

Slachtoffers met complexe problematiek en grote groepen

Daarnaast financiert de rijksoverheid opvang voor slachtoffers met complexe problematiek (psychische problemen, een verslaving en/of een verstandelijke beperking). Deze opvang in Almere, Alkmaar, Amsterdam, Rotterdam en Zwolle, wordt verzorgd door Blijf Groep, Fier!, HVO Querido en Kadera. HVO Querido biedt ook, samen met stichting Perspektief, opvang voor grote groepen. Ook de grote groepen-opvang worden wordt gefinancierd door de rijksoverheid.

Psychische/medische hulpverlening

Een ander onderdeel van het hulp- en ondersteuningsaanbod is de psychische/medische hulpverlening. Slachtoffer worden van mensenhandel is een zeer ingrijpende ervaring, met vaak traumatische gevolgen. Als slachtoffers lichamelijke en psychische klachten krijgen, is het belangrijk dat ze toegang hebben tot psychische en medische zorg. Alle slachtoffers van mensenhandel hebben ook recht op deze hulp. Slachtoffers met rechtmatig verblijf zijn verplicht verzekerd op grond van de Zorgverzekeringswet. Slachtoffers die (nog) geen (voorlopige) verblijfstatus hebben, omdat ze in de bedenktijd of in een asielprocedure zitten, zijn verzekerd op grond van de Regeling Zorg Asielzoekers.

Minderjarigen/jongeren

Het CJG kijkt aan de hand van een gezinsplan welke hulp het beste kan worden ingezet en neemt ook contact op met SHOP Jeugd. De gemeente Den Haag heeft een afwegingskader 16-23 ontwikkeld om de overgang van de Jeugdwet naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (van 18- naar 18+) soepeler te laten verlopen. Uitgangspunt is niet meer de leeftijd van de jongere, maar zijn

of haar ondersteuningsbehoefte. Op basis daarvan maakt de gemeente een afweging wat het meest passend is voor een jongere tussen de 16 en 23 jaar: specialistische jeugdhulp of ondersteuning vanuit de Wmo. Voor de Wmo-maatwerkarrangementen (MWA's) heeft de gemeente per 1 januari 2020 nieuwe contracten met aanbieders gesloten. Een deel van deze aanbieders mag ondersteuning leveren aan jongeren vanaf 16 jaar.

Hulp bij het verblijfsrechtelijk traject

In verband met het strafrechtelijke traject kunnen vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel zonder rechtmatig verblijf in Nederland een beroep doen op de B8-verblijfsregeling. Zij krijgen dan volgens deze Verblijfsregeling Mensenhandel maximaal drie maanden bedenktijd, waarin zij kunnen beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op een andere manier mee willen werken aan een strafrechtelijk onderzoek. Tijdens de bedenktijd mogen ze in Nederland blijven. Na afloop van het strafproces loopt de verblijfsvergunning op grond van deze regeling af. Het slachtoffer kan dan een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden. Slachtoffers komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning wanneer het Openbaar Ministerie (OM) in hun zaak een verdachte vervolgt voor mensenhandel of wanneer de strafzaak nog loopt en het slachtoffer drie jaar in Nederland verblijft op basis van een tijdelijk verblijf.

Compensatie (schadevergoeding) voor slachtoffers

Uitbuiting kan leiden tot trauma's, gezondheidsproblemen en verlies van inkomsten. Daarvoor kunnen slachtoffers compensatie claimen in het juridisch traject. Ze maken hier echter weinig gebruik van, omdat ze de eigen bijdrage voor advocaatkosten te hoog vinden en/of geen vertrouwen hebben in een goede afloop. Andere belemmeringen zijn de perceptie dat juridische hulp en informatie ontbreekt, de duur van procedures, en – bij buitenlandse slachtoffers – terugkeer naar hun land van herkomst voordat er een einduitspraak gedaan is.

SHOP en Fairwork (specifiek voor arbeidsuitbuiting) kunnen slachtoffers bijstaan in het proces om compensatie (schadevergoeding) te claimen. Dit kan via het strafproces tegen de dader, door middel van een aparte civiele procedure of via het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Als slachtoffers gecompenseerd worden, ondersteunt dit hen bij hun herstel en het biedt erkenning. Daarnaast geeft compensatie ook een duidelijk signaal af aan de uitbuiters, namelijk dat zij ook financieel gestraft kunnen worden.

Maatjes voor sociale en juridische steun

Slachtoffers van mensenhandel kunnen een maatje krijgen. Door een vriendschappelijk contact tussen een cliënt (slachtoffer van mensenhandel) en een maatje wordt de cliënt weerbaarder en zelfredzamer. Er zijn twee soorten maatjes:

- Juridische maatjes ondersteunen de cliënten bij het doorlopen van de juridische procedures.
- Sociale maatjes helpen cliënten hun vertrouwen in anderen en in zichzelf te vergroten en een sociaal netwerk op te bouwen.

Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS)

Deze subsidieregeling is bedoeld voor sekswerkers die de prostitutiebranche achter zich willen laten. Het gaat hierbij zowel om sekswerkers die vrijwillig in deze sector werken als om slachtoffers van mensenhandel die zijn uitgebuit in de prostitutie. In Den Haag voeren SHOP en De Haven deze uitstapprogramma's uit en er zijn de afgelopen jaren goede resultaten mee geboekt. Deze organisaties hebben een aanvraag bij het ministerie ingediend om deze programma's de komende jaren uit te blijven voeren. Deze activiteiten zijn ook opgenomen in de Prostitutienota 2020-2022.

Verbreding van de uitstapprogramma's

Slachtoffers van uitbuiting in de prostitutiebranche kunnen gebruik maken van de RUPS, maar voor slachtoffers van andere vormen van mensenhandel,

zoals arbeidsuitbuiting, geldt dat niet. De ervaring leert dat ook deze slachtoffers na bevrijding of ontsnapping uit de uitbuitingssituatie ondersteuning behoeven die met de RUPS geboden wordt. De komende tijd kijken we daarom naar manieren om ook slachtoffers van mensenhandel die buiten de doelgroep van RUPS vallen, effectief te ondersteunen zodat zij makkelijk een ander baan vinden. Belangrijk bij deze ondersteuning is te kijken hoe we kunnen voorkomen dat slachtoffers opnieuw in een uitbuitingssituatie terechtkomen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie 'Slachtoffers mensenhandel beter re-integreren' (RIS302261) uit 2019.

Acties en resultaten

- » De gemeente financiert opvang voor slachtoffers.
- » Ruim honderd slachtoffers krijgen jaarlijks een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod.
- » SHOP en Fairwork ondersteunen slachtoffers bij het claimen van compensatie.
- » SHOP staat slachtoffers bij gedurende het strafrechtelijk proces (waaronder de B8-procedure).
- » Ruim vijftig maatjes geven sociale en juridische ondersteuning aan (potentiële) slachtoffers van mensenhandel.
- » Slachtoffers van uitbuiting in de prostitutiebranche kunnen gebruikmaken van uitstapprogramma's in het kader van de landelijke subsidieregeling RUPS.
- » SHOP voert een pilot uit om te kijken hoe slachtoffers van mensenhandel die niet behoren tot de doelgroep van RUPS, toch ondersteund kunnen worden bij het vinden van een andere baan.

Ambitie 6

Effectief samenwerken

Het is belangrijk dat partners elkaar weten te vinden in de strijd tegen mensenhandel en dat we naar de stem van het slachtoffer luisteren. Zij leveren als ervaringsdeskundigen waardevolle informatie over wat wel en niet werkt. Samenwerking met andere partners is ook van belang. Operationeel wordt binnen het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) al een aantal jaren samengewerkt door verschillende partners, zoals met politie en ISZW. Zo neemt de politie deel aan bestuurlijke controles van zowel het Team Prostitutie als van het Team Malafide Bedrijvigheid van het HEIT. Op basis van signalen van misstanden pakken we samen met ISZW casussen op en werken we bij de aanpak van arbeidsuitbuiting structureel samen. Daarnaast nemen we op dit moment al deel aan verschillende mensenhandel-overleggen met externe partners (zie bijlage 3). Er moet goed zicht zijn en blijven op de bestaande infrastructuur rondom de aanpak van mensenhandel. Daarnaast moeten de partners uit de veiligheidsketen (politie, OM), andere overheden en zorgpartners heldere afspraken maken over waar ze signalen kunnen melden. Dat is essentieel om gevallen van (vermoedelijke) uitbuiting concreet aan te pakken. We willen ervoor zorgen dat relevante informatie bij elkaar komt en kan worden gedeeld en uitgewisseld om mensenhandel beter te kunnen signaleren én te kunnen interveniëren in concrete situaties. Zo kan er informatie van politie nodig zijn om een bestuurlijke maatregel te kunnen nemen. Ook kunnen we het fenomeen beter in beeld krijgen als informatie wordt gedeeld.

Samenwerken in de keten van zorg en veiligheid

Om mensenhandel effectief aan te pakken, is samenwerking binnen de keten van zorg én veiligheid essentieel. Dit geldt zowel bij volwassenen als bij minderjarige slachtoffers én daders. De gemeente draagt hier onder meer aan bij door te signaleren. Daarnaast past de gemeente waar mogelijk bestuurlijke instrumenten toe en werpt daarmee barrières op, met het doel mensenhandel te voorkomen en aan te pakken.

Samenwerking in de keten van zorg en veiligheid is niet nieuw. Zo faciliteert het Veiligheidshuis Haaglanden overleggen over casuïstiek waarin sprake is van complexe multi-problematiek, waarbij onder voorzitterschap van een procesregisseur partijen uit de domeinen zorg-, straf- en bestuur informatie uitwisselen om tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen. Hieronder valt ook casuïstiek op het gebied van mensenhandel. Hierbij gaat het om een integrale aanpak ter voorkoming van recidive, in daderschap en in slachtoffer-schap. De beoogde ontwikkeling naar een Zorg- en Veiligheidshuis benadrukt een intensievere samenwerking tussen zorg en veiligheid.

Om kennis en informatie uit te wisselen organiseert de gemeente Den Haag periodiek netwerkbijeenkomsten/expertmeetings over mensenhandel. Die zijn bedoeld voor professionals die werken in Den Haag en omgeving, en gaan over onderwerpen als LVB, het doen van aangifte, minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting en social media.

De aanpak van mensenhandel vergt ook samenwerking op regionaal niveau, bijvoorbeeld bij de integrale aanpak van casuïstiek. Het uitwisselen van informatie kan daarbij inzicht geven in de werkwijze(n) van mensenhandelaren. Uniform beleid kan vervolgens helpen om waterbedeffecten te voorkomen. Zo is het belangrijk – zeker zolang landelijke wetgeving daartoe achterwege blijft – dat er uniform prostitutie- en vergunningenbeleid op regionaal niveau is, dat volgens dezelfde regels kan worden gehandhaafd.

Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) is de aangewezen instantie om te zorgen dat gemeenten in de regio kunnen beschikken over de nodige kennis en expertise om mensenhandel aan te kunnen pakken. Ook wordt in RIEC-verband concrete casuïstiek opgepakt. In december 2019 is de burgemeester van Westland benoemd als regionale portefeuillehouder mensenhandel voor de regio Den Haag. Binnen de regio maakt de gemeente deel uit van de werkgroep van het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) die zich richt op de eenheid Den Haag. In RSIV-verband analyseren we het netwerk van organisaties in en om Den Haag dat zich bezighoudt met de aanpak van mensenhandel; waar nodig verbeteren we de samenwerking.

De gemeente Den Haag is tevens lid van de landelijke Taskforce Aanpak Mensenhandel, die in 2008 is ingesteld door de Minister en de Staatssecretaris van Justitie. Ook het OM, de politie, Jeugdzorg, hulpverlening en andere ministeries en een aantal andere gemeenten zijn hierin vertegenwoordigd. De Taskforce heeft als doel een bijdrage te leveren aan het bevorderen van een meer integrale aanpak van mensenhandel, het signaleren van knelpunten en het oplossen dan wel adresseren daarvan. In dit verband wordt bijvoorbeeld ook gesproken over vragen die landelijke wetgeving betreffen.

Acties en resultaten

- » We verkennen de mogelijkheden om ervaringsdeskundigen te betrekken bij de gemeentelijke aanpak van mensenhandel, zoals het oprichten van een klankbordgroep.
- » We organiseren periodiek netwerkbijeenkomsten/expertmeetings over mensenhandel om kennis en informatie uit te wisselen. Die zijn bedoeld voor professionals die werken in Den Haag en omgeving, aandachtfunctionarissen van de gemeente en mogelijk nieuwe netwerkpartners.
- » We actualiseren de samenwerkingsafspraken tussen de partners die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel in Den Haag. Daarbij houden we rekening met de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling, waarvan mensenhandel inmiddels ook onderdeel uitmaakt.
- » Het Veiligheidshuis Haaglanden attendeert betrokken ketenpartners op de mogelijkheden die het Veiligheidshuis kan bieden bij samenwerking bij multi-problematiek waar mensenhandel aan de orde kan zijn.
- » De gemeente Den Haag levert ook op landelijk niveau een actief bijdrage aan de verbetering van de integrale aanpak van mensenhandel, onder meer door deel te nemen aan landelijke overleggen zoals de Taskforce mensenhandel.

3. Financiering

De komende jaren voert de gemeente de ambities uit dit actieprogramma uit binnen de bestaande financiële kaders van programma 4 (Openbare Orde en Veiligheid) en programma 8 (Zorg, Welzijn, Jeugd en Volksgezondheid). In de tabel hierna ziet u hoeveel budget beschikbaar is. De ambities worden gerealiseerd binnen de beschikbare middelen.

Programma	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
4. Openbare Orde en Veiligheid	0,2	0,2	0,2	0,2
8. Zorg, Welzijn, Jeugd en Volksgezondheid	0,8	0,8	0,8	0,8
Totaal	1,0	1,0	1,0	1,0

(x 1,0 miljoen €)

Het bedrag van € 0.2 miljoen per jaar vanuit het Programma Openbare Orde en Veiligheid (Programma 4) is bestemd voor de bestrijding van mensenhandel, waaronder activiteiten op het gebied van signalering en melding (waaronder ook training) en om kennis en expertise hieromtrent te borgen.

Vanuit het Programma Zorg, Welzijn, Jeugd en Volksgezondheid is € 0.8 miljoen per jaar helemaal bestemd voor de aanpak van mensenhandel. Hiervan is € 0.5 miljoen gereserveerd voor zorgcoördinatie en de preventieactiviteiten voor volwassenen en is € 0.3 miljoen bestemd voor preventieactiviteiten voor minderjarigen.

Een aantal activiteiten genoemd in dit actieprogramma wordt gefinancierd vanuit andere budgetten uit Programma 8. Zo wordt de opvang voor vrouwelijke slachtoffers en het maatschappelijke werk, beiden uitgevoerd door SHOP gefinancierd uit het budget voor prostitutiebeleid. Deze middelen zijn opgenomen in de prostitutienota 2020-2022. De opvang voor mannelijke slachtoffers mensenhandel bij Perspectief wordt gefinancierd vanuit het beleid voor huiselijk geweld. Verder wordt de jeugdhulp die voor jongeren wordt ingezet, betaald via de inkoop jeugd. Deze bedragen zijn niet opgenomen in bovenstaand overzicht. Dit geldt ook voor de middelen die het Rijk ter beschikking stelt om de uitstapprogramma's (op basis van de RUPS).

Bijlage 1

Mensenhandel en aanpalende beleidsterreinen

De aanpak van mensenhandel heeft raakvlakken met verschillende beleidsterreinen. Daarom vindt u in deze bijlage een nadere toelichting op de gebruikte terminologie.

Mensenhandel en mensensmokkel

Mensenhandel is iets anders dan mensensmokkel. Bij mensensmokkel worden landsgrenzen overschreden zonder te voldoen aan de vereisten om de ontvangende staat legaal binnen te mogen komen. Mensensmokkel is altijd grensoverschrijdende criminaliteit. Bij mensenhandel is dat vaak het geval, maar dit hoeft niet zo te zijn. Menschenhandel kan zich namelijk ook voordoen binnen een land, gemeente of regio. Daarnaast is er bij mensenhandel sprake van dwang, terwijl bij mensensmokkel de relatie tussen de smokkelaar en de persoon die het land wil verlaten in principe vrijwillig is. Wel wordt er bij mensensmokkel gedurende de reis vaak misbruik gemaakt van de afhankelijke positie van degene die gesmokkeld wordt en er kan ook sprake zijn van mensenrechtenschendingen. Bij de aanpak van mensensmokkel staat bescherming van de gesmokkelde persoon tegen uitbuiting niet voorop, terwijl dit bij mensenhandel wel het geval is. Bij mensensmokkel komt het voor dat mensen worden uitgebuit in het land van bestemming, in een vorm van schuldslavernij waarbij ze arbeid moeten verrichten om exorbitante reiskosten en andere kosten terug te betalen. Zo kan mensensmokkel overgaan in uitbuiting, ofwel: mensenhandel.

Mensenhandel in plaats van loverboyproblematiek

Bij seksuele uitbuiting van minderjarigen en jongeren in de prostitutie wordt ook wel de term 'loverboys' gebruikt. Hiermee worden daders aangeduid die met verleidingstechnieken, manipulaties, chantage of geweld kwetsbare jongeren doelbewust inpalmen en emotioneel afhankelijk maken. Ze gaan hierbij bijvoorbeeld eerst een liefdesrelatie aan met het slachtoffer (of beloven dit te doen) en buiten hen vervolgens uit door ze te laten werken in de prostitutie. Dit is mensenhandel en deze term verdient dan ook de voorkeur boven loverboyproblematiek. De term mensenhandel wordt in het Wetboek van Strafrecht gebruikt en doet meer recht aan de ernst van dit strafbare feit dan de term 'loverboy'.

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij gedwongen arbeids- of dienstverlening in het geding is. Niet in alle situaties van slecht werkgeverschap is er ook sprake van strafbare mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting. Het is echter belangrijk ons te realiseren dat ook situaties die geen mensenhandel zijn in strikt juridische zin, toch schrijnend en daarmee ongewenst kunnen zijn. Bijvoorbeeld wanneer iemand juridisch gesproken niet wordt gedwongen en uitgebuit, maar wel ernstig benadeeld wordt door bijvoorbeeld ernstige onderbetaling en andere grove overtredingen van arbeidswetgeving, slechte arbeidsomstandigheden en meervoudige afhankelijkheid van de werkgever, met name voor huisvesting. Bij de aanpak van arbeidsuitbuiting houden we hier rekening mee. We stellen werknemers bijvoorbeeld op de hoogte van hun rechten en plichten, want dit versterkt hun positie en verkleint het risico op uitbuiting.

Mensenhandel en ondermijning

Met mensenhandel worden wereldwijd miljarden verdiend ten koste van duizenden slachtoffers. Dit soort criminaliteit wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden en gaat geregeld gepaard met geweld, bedreiging en intimidatie. Behalve de grote gevolgen voor het slachtoffer ondervinden ook andere partijen de negatieve gevolgen van uitbuiting.

Zo leidt het bedrijfsleven schade door de oneerlijke concurrentie en verstoring van de arbeidsmarkt als gevolg van arbeidsuitbuiting. Het is moeilijk concurreren met de bedrijven die de regels niet zo nauw nemen en arbeiders onder het wettelijke minimumloon tewerkstellen. Ook de overheid lijdt enkele honderden miljoenen euro's schade door gemiste (belasting)inkomsten en doordat er onterechte subsidies en uitkeringen aan de staatskas worden onttrokken. Voor de maatschappij zijn de gevolgen van malafide bedrijvigheid vooral economisch van aard: zwart uitbetaald geld komt terecht in de legale economie, onder- en bovenwereld raken verweven doordat uitbuiting – bewust of onbewust – wordt gefaciliteerd, mogelijk gemaakt en bestendig. Voor de leefomgeving kunnen eveneens negatieve gevolgen optreden, zoals in situaties waarin veel arbeidsmigranten in te kleine panden worden gehuisvest en daardoor overlast ontstaat.

Vanuit dit oogpunt is mensenhandel een vorm van ondermijnende criminaliteit die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt.

Bijlage 2

Gegevens mensenhandel (voor zover in beeld)

Er is geen goed zicht op de omvang van mensenhandel, omdat deze zich afspeelt in het verborgene. Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) blijkt bovendien dat dit zicht de laatste jaren is verslechterd.

Vanaf 2014 daalt het aantal vermoedelijke slachtoffers dat gemeld wordt bij CoMensha (het Coördinatiecentrum Mensenhandel)¹⁴. Werden in 2017 nog 956 vermoedelijke slachtoffers gemeld, in 2018 was dit aantal gedaald tot 668. Op basis van onderzoek schat de Nationaal Rapporteur het werkelijke aantal slachtoffers echter 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 naar schatting 5000 tot 7500 slachtoffers zijn. Naar schatting was het werkelijke aantal slachtoffers in 2017 dus vijf keer zo hoog als het geregistreerde aantal. In de jaren daarna waren nog minder slachtoffers in beeld. Het is niet waarschijnlijk dat deze afname komt doordat het probleem in die jaren minder is geworden.

Hoe belangrijk inzicht in de omvang van mensenhandel ook is, voorop staat de noodzaak om mensenhandel te bestrijden. De landen die partij zijn bij een aantal belangrijke internationale verdragen en instrumenten hebben zich ertoe verplicht mensenhandel – als ernstige schending van mensenrechten – te bestrijden en slachtoffers bescherming te bieden. Dit verplicht ook Nederland tot actie en vormt voor de gemeente Den Haag het kader voor de aanpak van mensenhandel.

Slachtoffers

Ook in Den Haag weten we niet hoe hoog het aantal werkelijke slachtoffers is, maar wel hoeveel er in beeld zijn. In de periode 2014-2019 coördineerde SHOP de zorg voor gemiddeld 145 vermoedelijke slachtoffers per jaar. Deze groep slachtoffers is geografisch als volgt verdeeld: ongeveer 90% is afkomstig uit de gemeente Den Haag en 10% uit andere gemeenten van de regio Haaglanden.

¹⁴ Deze organisatie is het landelijke meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel.

De schatting van het aantal slachtoffers door de Nationaal Rapporteur en het UNODC uit 2017 is niet een-op-een te vertalen naar de Haagse situatie. Maar omdat mensenhandel overal voorkomt en overal slecht zichtbaar is, gaan we ervan uit dat ook in Den Haag het werkelijke aantal slachtoffers een veelvoud is van het aantal vermoedelijke slachtoffers dat in beeld is bij hulpverlening en politie.

Het is zeer zorgwekkend dat zo veel slachtoffers buiten beeld blijven bij hulp- en opsporingsinstanties. Ze melden zich daar zelden uit zichzelf omdat ze:

- bang zijn of zich schamen voor de dader, of afhankelijk van de dader zijn; of
- overheidsinstanties wantrouwen; of
- zichzelf niet als slachtoffer zien, omdat de uitbuitingssituatie beter is dan de situatie in hun land van herkomst; of
- emotioneel zo afhankelijk geworden zijn van een mensenhandelaar dat ze niet meer in staat zijn zelf melding en aangifte te doen.

Daarom is het zo belangrijk dat anderen het misbruik signaleren, dat hen wordt aangedaan.

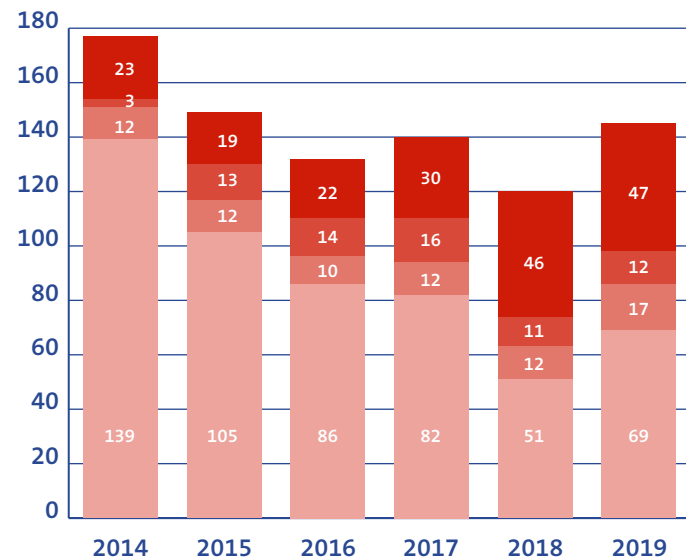
Gender en vormen van mensenhandel in beeld

In de periode 2014-2019 was gemiddeld bijna 70% van de vermoedelijke slachtoffers in beeld bij de hulpverlening vrouw, 30% man en 1% transgender. Het aandeel vrouwen neemt af en het aandeel mannen juist toe (zie tabel 1). Kijken we naar de vorm van uitbuiting (figuur 1), dan is seksuele uitbuiting de dominante vorm bij de vrouwen in beeld. Bij mannen gaat het vaker om uitbuiting buiten de prostitutiebranche. In de periode 2014-2019 neemt het aantal vrouwelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting af en komen meer mannen in beeld als slachtoffer van uitbuiting buiten de prostitutiebranche.

Tabel 1: Genderverdeling van vermoedelijke slachtoffers in beeld in Den Haag en omgeving, in absolute aantallen en in % van het totaal aantal slachtoffers (bron: interne rapportages SHOP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddeld
Vrouwen	143 (79%)	119 (78%)	100 (75%)	98 (70%)	62 (50%)	81 (56%)	101 (69%)
Mannen	36 (20%)	32 (21%)	32 (24%)	42 (30%)	58 (48%)	63 (43%)	44 (30%)
Transgenders	1 (<1%)	1 (<1%)	1 (<1%)	1 (<1%)	3 (2%)	1 (<1%)	0 (<1%)
Totaal	180	152	133	141	123	145	145

Figuur 1: Vermoedelijke slachtoffers in beeld in Den Haag en omgeving, naar uitbuitingsvorm en gender (bron: interne rapportages SHOP)¹⁵



■ Seksuele uitbuiting ♀ ■ Andere vormen van uitbuiting ♀
■ Seksuele uitbuiting ♂ ■ Andere vormen van uitbuiting ♂

Bij meldingen van slachtoffers van uitbuiting buiten de prostitutie gaat het bijna altijd om arbeidsuitbuiting. Er zijn maar heel weinig gevallen van criminele uitbuiting bij de hulpverlening in beeld. De aparte registratie die SHOP sinds 2018 bijhoudt van de vermoedelijke slachtoffers hiervan, bevat 1 vrouw en 2 transgenders in 2018 en 2 vrouwen en 5 mannen in 2019. Ook bij criminele uitbuiting zegt het kleine aantal slachtoffers in beeld niets over de werkelijke omvang.

De politie-eenheid Den Haag meldde in de voorgaande jaren vanuit de hele politieregio in totaal 263 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha, voor de rapportages van de Nationaal Rapporteur (2014-2018). In 34 van deze meldingen ging het om slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Vergeleken met seksuele uitbuiting leiden tot nu toe maar weinig meldingen van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting tot strafrechtelijke onderzoeken en procedures. Van alle bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in Nederland gaat 20% van de zaken over uitbuiting buiten de seksindustrie.

¹⁵ Het totale aantal vermoedelijke slachtoffers in tabel 1 en figuur 1 verschilt, omdat van sommige slachtoffers alleen het geslacht bekend is en niet de aard van de uitbuiting waarvan ze slachtoffer zijn.

Nationaliteiten

De grootste groep vermoedelijke slachtoffers in Den Haag en omgeving heeft de Nederlandse nationaliteit. Verder waren de slachtoffers in de periode 2016-2019 afkomstig uit meer dan dertig andere landen (zie onderstaand figuur 2). Ook landelijk zien we de laatste twintig jaar met meer dan honderd verschillende nationaliteiten een grote verscheidenheid in afkomst.

Figuur 2: Herkomst slachtoffers mensenhandel in hulpverlening bij SHOP 2016-2019 (bron: interne rapportages)



Minderjarige slachtoffers

Het grootste deel van de slachtoffers van mensenhandel in beeld is ouder dan 18 jaar. Ook minderjarigen worden echter slachtoffer van mensenhandel, niet alleen van arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting, maar vooral ook van seksuele uitbuiting. Landelijk is bijna een kwart van alle slachtoffers in beeld minderjarig¹⁶. Voor minderjarige slachtoffers is het slachtofferschap extra ingrijpend. Veelal zitten deze jongeren al in een kwetsbare positie voordat zij slachtoffer worden en zijn ze beperkt weerbaar. Vaak hebben ze ook meer problemen tegelijk, zoals een trauma of een licht verstandelijke beperking. Om minderjarigen meer aandacht en goede hulp te kunnen bieden, heeft SHOP in 2017 voor deze doelgroep SHOP Jeugd opgericht.

Hulp op maat en soepele overgang bij 18 jaar

In 2017 heeft de gemeente Den Haag in de APV de minimumleeftijd om in de prostitutie te kunnen werken verhoogd naar 21 jaar. Dit omdat vooral jonge sekswerkers kwetsbaar zijn voor dwang, misbruik en mensenhandel-, en daardoor meer risico lopen om slachtoffer te worden. SHOP Jeugd houdt nu de meldingen bij van (vermoedelijke) slachtoffers tot en met 21 jaar. En eventueel voor 22 jaar en ouder, mochten hier ook jeugdigen qua hulpvraag nog vallen onder de jongere doelgroep. Bij elke jongere of jongvolwassene wordt per persoon gekeken wat die persoon nodig heeft en als dat hulp op jeugdproblematiek of LVB-problematiek betreft, dan komt de persoon bij SHOP Jeugd terecht. Hierdoor verloopt ook de hulp soepel als een jongere 18 wordt, omdat dan weer opnieuw kan worden gekeken of iemand bij SHOP Jeugd blijft of naar de reguliere volwassenhulp gaat. Leidend voor de hulp aan jongeren zijn hun eigen hulpvragen.

16 Nationaal Rapporteur. Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014-2018, p. 90: 'Gemiddeld is bijna de helft (44%) van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar (21% is minderjarig en 23% is adolescent) en een kwart (25%) is 30 jaar of ouder.'

Tabel 2: Cijfers van (vermoedelijke of potentiële) slachtoffers van mensenhandel, onder en boven de 18 jaar (bron: SHOP Jeugd)

	Tot 18 jaar	18 t/m 21 jaar	22 en ouder	Totaal
2017 (start vanaf april)	12	1	-	13
2018	9	1	-	10
2019	6	7	-	13

In de bovenstaande tabel ging het om drie mannen. De (vermoedelijke of potentiële) slachtoffers gaven aan dat het ging om seksuele uitbuiting, prostitutie door minderjarigen/jongeren (illegaal tot 21 jaar) en criminele uitbuiting. Tot 2020 zijn er nog geen aanmeldingen geweest van (vermoedelijke of potentiële) jeugdige slachtoffers bij arbeidsuitbuiting.

Kwetsbaarheid en risicofactoren

Er zijn risicofactoren die mensen kwetsbaar of kwetsbaarder maken. Mensenhandelaren kunnen hier misbruik van maken. Dit kunnen bijvoorbeeld individuele, familiale, of sociaaleconomische factoren zijn. Individuele factoren zijn bijvoorbeeld leeftijd, gezondheid of handicaps, verminderde geestelijke weerbaarheid, een licht verstandelijke beperking of het ontbreken van een sociaal netwerk. Los van specifieke factoren zijn minderjarigen altijd kwetsbaar door hun jonge leeftijd.

Buitenlandse slachtoffers kunnen kwetsbaar zijn doordat ze geen juridische (verblijfs)status hebben, of de taal niet spreken. Bij familiale risicofactoren kan het gaan om een instabiele gezinssituatie of financiële problemen. Sociaal-economische factoren spelen een rol als slachtoffers in een economisch zwakke positie zitten en weinig perspectief hebben op verbetering daarvan, bijvoorbeeld omdat ze geen toegang tot onderwijs hebben.

Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden kan mensen sterk afhankelijk maken, bijvoorbeeld onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting (tegen een hoge prijs), intimidatie en de koppeling van werk en huisvesting. In het laatste geval betekent verlies van werk ook verlies van woonruimte. Dit kan ook overlast met zich meebrengen vanwege overvolle woningen of dakloos geraakte arbeidsmigranten. Mensen die werk doen bij iemand anders in huis kunnen bijzonder kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Dit geldt bijvoorbeeld voor (zorg) au pairs waarbij er sprake kan zijn van afhankelijkheid van de werkgever voor huisvesting en een verblijfsvergunning.

Sekswerkers zijn vaak extra kwetsbaar door het stigma op prostitutie. Slachtoffers van uitbuiting hebben er niet altijd belang bij om informatie te verstrekken over mogelijke wanpraktijken. Ongeschoold of laaggeschoold werk en dienstverlening, lage lonen, en onbekendheid met de Nederlandse wet- en regelgeving vormen in ieder geval een voedingsbodem voor uitbuiting.

Daders

De meeste mensen denken bij daders van mensenhandel aan mannen. Dat beeld klopt grotendeels als we kijken naar de daders van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. Toch komen ook vrouwelijke daders geregeld voor: ongeveer 1 op de 6 daders is vrouw, zo blijkt uit de landelijke Dadermonitor mensenhandel 2013-2017. Uit deze monitor blijkt ook dat daders in de strafrechtketen gemiddeld 31 jaar zijn. Ongeveer een kwart van de daders is tijdens het plegen nog minderjarig (2-3%) of adolescent tot en met 22 jaar (21-23%).

Herkomst daders in binnenlandse mensenhandel

Uit de landelijke dadermonitor blijkt dat iets minder dan de helft van alle daders van mensenhandel in Nederland is geboren. De geboortelanden van daders verschillen sterk per vorm van mensenhandel. Bij binnenlandse mensenhandel zijn de meeste daders in Nederland geboren, zowel bij binnenlandse seksuele uitbuiting als binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie. De overige daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn in het buitenland geboren, maar zijn volgens de Nationaal Rapporteur deels zeer waarschijnlijk in Nederland opgegroeid.

Herkomst daders in grensoverschrijdende mensenhandel

Ook bij grensoverschrijdende mensenhandel verschillen de geboortelanden van daders per vorm. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn meer dan de helft van de daders geboren in Midden- en Oost-Europese landen. Van de daders van deze vorm van mensenhandel is 18% geboren in Nederland. Daders van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie zijn bijna net zo vaak geboren in Nederland als in China.

Verscheidenheid dadergegevens en relativering

De gegevens hiervoor tonen een grote verscheidenheid: er is niet één type dader. Ook is het de vraag hoe representatief deze gegevens zijn voor de werkelijke daderpopulatie. Het merendeel van de mensenhandel blijft immers buiten het beeld van opsporing en zorg. Hoewel dit strookt met de algemene beeldvorming is de scheiding tussen slachtoffers en daders soms niet zo strikt te maken, omdat mensen eerst slachtoffer zijn en vervolgens – of tegelijkertijd – ook dader worden.

Sectoren van uitbuiting

Uit het Haagse ondermijningsbeeld (2019) blijkt het volgende over de drie sectoren van uitbuiting, die in dit actieprogramma centraal staan:

- Bij uitbuiting in de prostitutie of *seksuele uitbuiting* komen vooral omvangrijke en wisselende Oost-Europese netwerken in beeld. Daarnaast worden meisjes en jonge vrouwen geronseld voor illegale prostitutie door jongemannen uit netwerken die ook actief kunnen zijn op de drugsmarkt.
- *Arbeidsuitbuiting* en/of slecht werkgeverschap komen in belangrijke mate in Den Haag in beeld. Dit ligt voor een groot deel in handen van netwerken, met een uitzendbureau, met vastgoed en met klandizie in onder meer de agrarische sector, de bouwsector, de horeca of de schoonmaakbranche. Ook in de detailhandel en verschillende dienstverlenende sectoren worden signalen van uitbuiting gemeld.
- *Criminele uitbuiting* komt beduidend minder vaak in beeld binnen de gemeentegrenzen. Deze vorm van uitbuiting wordt in Den Haag onder meer gesignaleerd bij hennepcultuur en bij vermogens- en drugsmisdriven waartoe een categorie jongeren wordt gedwongen.

Mensenhandel/uitbuiting kan overal voorkomen. Het is belangrijk om alert te blijven op sectoren die hierbij minder, of nog *niet* in beeld zijn in Den Haag.

Trends en ontwikkelingen

Groeiende aantallen

Naar verwachting blijft mensenhandel de komende jaren groeien. Die verwachting is gebaseerd op de lage pakkans, de blijvende vraag naar diensten en de blijvende aanwezigheid van kwetsbare groepen. Zo gaf het Nationaal dreigingsbeeld in 2017 al aan dat grote groepen mensen mede door demografische ontwikkelingen – zoals arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, flexibilisering en globalisering – in een (financieel) kwetsbare positie verkeren en daardoor vatbaar zijn voor uitbuiting. Europol en Interpol verwachten hierdoor een toename van arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening.

Waarschijnlijk blijven veel migranten met hulp van mensensmokkelaren de EU-grenzen oversteken. Hoewel niet alle slachtoffers van mensenhandel ook over de landsgrenzen gesmokkeld worden, zijn migranten die de EU-grenzen over zijn gesmokkeld, kwetsbaar voor uitbuiting, omdat ze vaak hoge schulden hebben gemaakt om Europa binnen te komen.

Technologische ontwikkelingen

Met de toepassing van technologische ontwikkelingen komen transacties van diensten en geld makkelijker, sneller en anoniemer tot stand. Dit kan mensenhandel in de kaart spelen. Zo is internet een belangrijk instrument bij de rekrutering van slachtoffers, dat ook plaatsvindt via social media. Ook worden de 'diensten' van slachtoffers aangeboden via advertenties op internet. Internet en social media stimuleren ook flexibele vormen van prostitutie, waardoor de prostitutie onzichtbaarder wordt. Dit maakt de controle op misstanden ingewikkelder. Naar verwachting zullen de technologische ontwikkelingen mensenhandel steeds meer faciliteren en volgen ontwikkelingen via social media elkaar redelijk snel op. Zo hebben jongeren nu te maken met *sextortion*: chantage of afpersing met een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer waarbij bedreigd wordt om deze online te gaan verspreiden.

Zicht op slachtoffers

Niet alle slachtoffers van mensenhandel zijn in beeld, ook niet in Den Haag. Het aantal mogelijke (meerderjarige) slachtoffers van seksuele uitbuiting is eind 2019 minder groot dan in de jaren tot en met 2017. Wel is de laatste jaren een groter aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in beeld gekomen. Sinds enige jaren geven bijvoorbeeld stichting Fairwork en SHOP in Den Haag meer voorlichting over arbeidsuitbuiting. Doel hierbij is om meer bewustwording te creëren, signalering te bevorderen en meer meldingen te ontvangen.

Geen wetgeving om persoonsgegevens van sekswerkers te verwerken

Voor de aanpak van mensenhandel in de prostitutie is het belangrijk dat de gemeente geen persoonsgegevens van sekswerkers meer verwerkt sinds een besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens (RIS297632). Dit besluit houdt in dat persoonsgegevens van sekswerkers, ook als het alleen om beroepsmatige gegevens gaat, behandeld moeten worden als *bijzondere* persoonsgegevens. Dit is bekrachtigd door de Raad van State (2018). De gemeente mag deze gegevens niet verwerken, omdat hiervoor landelijke wetgeving ontbreekt. Dit belemmert ons toezicht op de prostitutiebranche en de handhaving daarbinnen. Hierdoor kunnen we geen intakegesprekken meer voeren met sekswerkers en geen werkadvies meer geven aan exploitanten. Dit betekent dat we exploitanten niet meer via deze weg tegemoet kunnen komen om misstanden in hun seksinrichting te signaleren.

Slachtoffers steeds verder uit beeld

Slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie raken in heel Nederland steeds verder uit beeld, met name ook jongere slachtoffers. De Nationaal Rapporteur heeft hierover herhaaldelijk zijn zorgen uitgesproken. Volgens hem zijn er naar schatting jaarlijks 3.000 Nederlandse slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting, waaronder zo'n 1.300 minderjarigen. In 2018 zijn er slechts 132 Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting gemeld, waarvan 29 minderjarigen. Landelijk gezien is dus nog maar zo'n 2 tot 3% van deze Nederlandse minderjarige slachtoffers in beeld. Ze raken vooral verder uit zicht doordat professionals die niet in de opsporing werken (bijvoorbeeld zorgcoördinatoren en hulpverleners in opvang- en zorginstellingen) drastisch minder meldingen doen. Ook deze afname heeft volgens de Nationaal Rapporteur te maken met de huidige toepassing van de privacywetgeving. De politie heeft een plicht en wettelijke grondslag om slachtoffers bij CoMensha te melden, maar ook bij de politie daalt het aantal meldingen van slachtoffers van (binnenlandse) seksuele uitbuiting: van 262 in 2014 naar nog maar 112 in 2018 (een daling van 57%).

Bijlage 3

Organisaties die mensenhandel in Den Haag helpen aanpakken

Samen staan we sterker en worden we wijzer. Dat geldt bij uitstek voor integrale aanpak van mensenhandel. In Den Haag zetten verschillende diensten en organisaties zich in om mensenhandel te voorkomen, te bestrijden en slachtoffers te beschermen.

Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Den Haag

Het Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) Den Haag verzorgt de jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp in de gemeente Den Haag. Daarnaast biedt het extra ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien. In elk stadsdeel is een locatie van het CJG. Kinderen en jongeren kunnen hier bijvoorbeeld een gezondheidscheck laten doen of zich laten vaccineren. Ouders kunnen er vragen stellen over gezondheid, opvoeden en opgroeien.

CoMensha

CoMensha zet zich als landelijk, onafhankelijk expertise- en coördinatiecentrum in voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Deze organisatie registreert slachtoffers voor de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en geeft daardoor inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Ook coördineert CoMensha de eerste opvang, hulpverlening en zorg. Andere taken zijn adviseren, signaleren, knelpunten agenderen, en trainingen en voorlichtingen geven aan professionals.

Gemeentelijke gezondheidsdienst Haaglanden (GGD Haaglanden)

De GGD Haaglanden bewaakt, beschermt en bevordert de volksgezondheid in Den Haag. Bij de afdeling Gezondheidsbevordering is de ketenregie belegd van de aanpak mensenhandel voor het zorgdomein. Ook speelt de GGD een belangrijke rol bij de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties dat nauw verbonden is met de aanpak mensenhandel. Verder voert het Centrum Seksuele Gezondheid (CSG) van de GGD samen met het dienstencentrum Spot 46 van SHOP klantenacties in de raamstraten uit, waarbij klanten worden gewezen op het belang van veilige en vrijwillige seks met sekswerkers. Ook wordt gewezen op het belang van het melden van signalen van uitbuiting of gedwongen prostitutie.

Haags Economisch Interventie Team (HEIT)

In het regionale interventieteam HEIT werken verschillende organisaties samen om ondermijnende en criminele bedrijven en misstanden in de prostitutie aan te pakken. Het HEIT is een samenwerkingsverband van verschillende netwerkpartners, zoals de politie, de Belastingdienst, de ISZW, de Douane, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het Uitvoeringsinstituut Werknemers-

verzekeringen (UWV), de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) en diverse diensten van de gemeente Den Haag, en die van 26 andere gemeenten in de regio. Afhankelijk van de situatie kan het HEIT ook andere partijen betrekken zoals energiebedrijven, andere omgevingsdiensten en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Binnen het HEIT werken onder meer gemeente en politie samen om misstanden in de prostitutie aan te pakken. Minimaal zes keer per jaar controleren de toezichthouders van het Team Prostitutie van het HEIT alle seksinrichtingen met een vergunning. Zo nodig volgt handhaving. Daarnaast zijn er dagelijks toezichthouders aanwezig in de raamstraten. Ook voert het team bestuurlijke controles uit bij massagesalons, illegale thuisprostitutie en escorts. Wanneer het Team Prostitutie signalen krijgt van mensenhandel, meldt het deze bij de AVIM van de politie.

Het Team Malafide Bedrijvigheid van het HEIT bezoekt ondernemers op basis van meldingen en signalen van bewoners en organisaties over misstanden. De belangrijkste taak is het lokale ondernemersklimaat verbeteren door oneerlijke concurrentie aan te pakken. Wanneer het team tijdens deze controles stuit op signalen van arbeidsuitbuiting, pakt ISZW deze signalen op.

Haagse Pandbrigade (HPB)

Ook de Haagse Pandbrigade (HPB) levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van mensenhandel. Zo kan deze brigade bestuurlijke maatregelen opleggen aan een eigenaar of huurder die een pand gebruikt op een manier die strijdig is met de Huisvestingswet, de Woningwet of het lokale bestemmingsplan. Bijvoorbeeld als een woning wordt gebruikt als illegaal bordeel of door arbeidsmigranten per kamer wordt bewoond.

Arbeidsmigranten kunnen voor hun huisvesting afhankelijk zijn van werkgevers. Bij arbeidsuitbuiting maken de kosten van huisvesting óók deel uit van de

verdienmodellen van mensenhandelaren. Huisvesting van arbeidsmigranten is echter ook aan regels gebonden en de Haagse Pandbrigade heeft de wettelijke taak om overtredingen op te sporen en aan te pakken. Hierbij kunnen zij slachtoffers van mensenhandel of van ernstige benadeling signaleren en personen treffen die hier – al dan niet indirect – geld aan verdienen.

Inspectie SZW (ISZW)

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) controleert of werkgevers en werknemers zich houden aan regelgeving op het terrein van arbeid. De ISZW houdt toezicht op de naleving van onder meer de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet arbeid vreemdelingen. Daarnaast spoort de inspectie fraude, arbeidsuitbuiting en georganiseerde criminaliteit op binnen de keten van werk en inkomen. De opsporing door de inspectie wordt aangestuurd door het Openbaar Ministerie (OM).

Jeugdbescherming west / Crisis Interventie Team (CIT)

De Jeugdbescherming west voert in de regio Den Haag de jeugdbescherming en de jeugdreclassering uit. Die draait om gedwongen maatregelen die aan minderjarigen kunnen worden opgelegd, zoals een ondertoezichtstelling of plaatsing in een gesloten instelling. Daarnaast levert de Jeugdbescherming west crisisinterventiediensten. Bij deze vrijwillige hulp gaat het om interventies bij acute crisissituaties waar minderjarigen bij zijn betrokken. Deze interventies worden uitgevoerd door het Crisis Interventie Team (CIT). Het CIT speelt een belangrijke rol bij de hulp aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Politie/AVIM

De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie-eenheid Den Haag is verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel in de prostitutie en criminele uitbuiting. De opsporing door de politie wordt aangestuurd door het Openbaar Ministerie (OM).

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Den Haag

Het RIEC Den Haag is één van de tien RIEC's die partners ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, met als doel samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan. De RIEC's en het landelijke informatie en expertisecentrum (LIEC) ondersteunen de samenwerking tussen de convenantpartners: gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie (OM), Nationale Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV)

Het RSIV is een netwerkorganisatie van de 27 gemeenten in de eenheid Den Haag, politie en OM. Het richt zich op de uitvoering van het Regionaal Beleidsplan 2019-2022 waarin de aanpak van mensenhandel één van de prioriteiten is. In een regionale werkgroep met vertegenwoordigers van gemeenten, politie, OM, RIEC, ISZW en het HEIT worden bouwstenen ontwikkeld voor de aanpak van mensenhandel in de eenheid Den Haag.

Stek (Stichting voor stad en kerk) en VluchtelingenWerk Zuidwest-Nederland

Stek wil een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociale cohesie, leefbaarheid en vitaliteit van de stad en aan de opbouw van solidaire gemeenschappen. VluchtelingenWerk Nederland heeft als doel de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland te behartigen, vanaf het moment van hun binnenkomst tot en met hun integratie in de Nederlandse samenleving. In Den Haag voeren deze organisaties gezamenlijk de maatjesprojecten uit voor slachtoffers van mensenhandel. Stek houdt zich bezig met de 'sociale koppelingen', een sociaal contact tussen een slachtoffer en een vrijwilliger, gericht op het weerbaarder maken van een slachtoffer en het vergroten van iemands netwerk. Vluchtelingenwerk houdt zich bezig met 'juridische koppelingen', een contact

tussen een slachtoffer en een vrijwilliger waarbij het slachtoffer wordt begeleid bij de juridische (verblijfs)procedure.

Stichting Fairwork

Stichting Fairwork komt voort uit het project Bonded Labour in Nederland: BLinN. FairWork bestrijdt en voorkomt moderne slavernij in Nederland en komt op voor de belangen van de slachtoffers. Fairwork begeleidt slachtoffers, traint professionals en werkt aan bewustwording van publiek, politiek en werkgevers via projecten en campagnes.

Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en mensenhandel (SHOP)

Dit Haagse expertisecentrum bestaat sinds 2002. SHOP verbetert de positie van (ex-)sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel door maatschappelijk werk te bieden, informatie en advies te geven en via veldwerk. Ook biedt SHOP 24-uursopvang waar vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel en (ex-)sekswerkers terecht kunnen wanneer zij geen (veilig) onderkomen hebben. Daarnaast werken er zorgcoördinatoren bij SHOP, die slachtoffers van mensenhandel informeren over hun rechten en plichten en over de wegen die zij kunnen bewandelen om bijvoorbeeld aangifte te doen of hun leven weer op te pakken. Deze zorgcoördinatoren monitoren het traject van de slachtoffers en werken nauw samen met CoMensha. Sinds 2017 is SHOP Jeugd ook zorgcoördinator voor de minderjarigen uit de regio Haaglanden.

SHOP Jeugd

SHOP Jeugd geeft informatie en advies aan jeugdigen, ouders en professionals over het onderwerp mensenhandel minderjarigen aan de hand van telefonisch contact, gesprekken, trainingen, social media, campagnes en via de website. Ook geeft SHOP Jeugd voorlichtingen op verschillende locaties, zoals hogescholen, schoolmaatschappelijk werk, jeugdinstituten, zorginstellingen, de politie, balies en buurthuizen. Ze kunnen zorgcoördinatie aanbieden, hierbij is er ook speciale zorgcoördinatie voor minderjarigen ingericht.

Stichting Perspektief

Stichting Perspektief richt zich op herstel en participatie van mensen die te maken hebben met huiselijk geweld, dakloos zijn, of (nog) niet zelfstandig kunnen wonen door psychiatrische en sociaal-maatschappelijke problematiek. Deze stichting verzorgt ook de opvang voor mannelijke slachtoffers van mensenhandel en grote groepen van slachtoffers van mensenhandel.

Veiligheidshuis Haaglanden

In het Regionale Veiligheidshuis Haaglanden werken ketenpartners uit de straf-, zorg- en bestuurlijke keten samen bij de aanpak van criminaliteit en overlast. Het Veiligheidshuis faciliteert overleggen over casuïstiek waarin sprake is van complexe multi-problematiek. De samenwerking is erop gericht de vicieuze cirkels te doorbreken waarin de besproken personen zich bevinden, om zo een veilige en leefbare samenleving te realiseren. Het Veiligheidshuis richt zich op mensen die naast justitiecontacten nog meer problemen hebben. Het gaat om een integrale aanpak ter voorkoming van recidive, in daderschap en in slachtofferschap. Hier ligt een privacy-protocol en samenwerkingsconvenant aan ten grondslag. Naast strafpartners zijn er steeds meer partners uit de zorgketen en het sociaal domein aanwezig. De meerwaarde van het samenwerkingsverband zit vooral in de afstemming van de preventieve én repressieve aanpak en in de aansluiting met het nazorgtraject. De instanties zitten fysiek bij elkaar in één gebouw, waardoor zij elkaar snel kunnen vinden. Bij deze persoonsgerichte en gezamenlijke aanpak binnen het Veiligheidshuis kunnen ook zaken worden behandeld waarin mensenhandel aan de orde is.

Veilig Thuis Haaglanden

Veilig Thuis Haaglanden is het centrale advies- en meldpunt voor iedereen die te maken heeft met huiselijk geweld of kindermishandeling. Dit meldpunt kan ook zaken binnenkrijgen die te maken hebben met mensenhandel.

De organisaties voor maatschappelijke opvang zijn ook partner in de gemeentelijke aanpak.

Mensenhandeloverleggen

Mensenhandeloverleg minderjarigen vanuit het CJG

In 2016 heeft het CJG een werkgroep gestart om het onderwerp mensenhandel meer op de agenda te zetten, betere kennis op te doen over het onderwerp en het beter in te bedden bij het CJG. Hierbij is ook een link gelegd met het vo-team, het onderwijs en beleid. Doel van de werkgroep is om binnen het CJG signalen van mogelijke mensenhandel te herkennen, in beeld te hebben om hoeveel (vermoedelijke) slachtoffers het gaat en adequater in te grijpen bij vermoedens van mensenhandel. Het gaat erom het signaleren en doorbreken van (mogelijke) mensenhandel planmatig aan te pakken.

Casusoverleg mensenhandel 18- regio Haaglanden

Aan dit overleg minderjarige slachtoffers van mensenhandel nemen de volgende partijen deel: het CJG, Centrum Seksuele Gezondheid (CSG), Jeugdbescherming west / CIT, (Fier), GGD Haaglanden, Humanitas (Homerun), Leger des Heils, Middin, Palmhuis, Politie-eenheid Den Haag (afdeling AVIM), Schakenbosch, Schoolmaatschappelijk Werk ROC Mondriaan, SHOP, Stichting Jeugdformaat, MEE en de William Schrikker Groep.

Het overleg wordt 1x per 8 weken gevoerd en heeft de volgende doelen:

- informatie uitwisselen over een ingebrachte casus, waardoor mogelijk verbanden zichtbaar worden of signalen beter te duiden zijn;
- informatie delen over nieuwe trends, thema's en ontwikkelingen, en die informatie terugkoppelen naar beleidsoverleg en de eigen organisatie;
- het onderwerp minderjarige slachtoffers van mensenhandel op de agenda blijven zetten;
- advies geven over het hulpverleningstraject voor ingebrachte casuïstiek, en die hulp ook snel kunnen inzetten doordat de lijnen kort zijn.

Zorgnetwerk mensenhandel

In het zorgnetwerk mensenhandel zijn partijen vertegenwoordigd, die betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning van slachtoffers: SHOP, GGD Haaglanden, gemeente Den Haag, CoMensha, politie-eenheid Den Haag (AVIM), Stichting Perspektief, Jeugdbescherming west / CIT en het Regionale Veiligheidshuis Haaglanden.

Werkoverleg preventie en voorlichting

In dit werkoverleg preventie en voorlichting richten de deelnemers zich op trainingen en voorlichting aan minderjarigen/jongeren. Hierbij zijn de volgende organisaties aangesloten: SHOP, Centrum 16-22, MEE, JIP, Middin, GGD Haaglanden, de beleidsafdeling (jeugd) gemeente Den Haag en het CJG.

Expertmeetings

De gemeente organiseert periodiek een expertmeeting met een thema binnen mensenhandel voor alle betrokken partijen in het veld en mogelijk nieuwe netwerkpartners.

Bijlage 4

Lokale, regionale en landelijke beleidscontext

In deze bijlage vindt u bestaande beleidsplannen, beleidsaanbevelingen en beleidsanalyses – zowel lokale, regionale als landelijke – die een belangrijke context en/of inspiratiebron vormen voor dit actieprogramma mensenhandel.

Gemeentelijke en regionale beleidsplannen en beleidsrapportages

- **Integraal Veiligheidsplan Den Haag 2019-2022 (RIS301821)**
In dit beleidsplan zet de gemeente Den Haag haar veiligheidsplannen uiteen voor de komende beleidsperiode. De ambities uit dit beleidsplan zijn verder uitgewerkt in dit actieprogramma mensenhandel.
- **Gezond en Veerkrachtig. Beleidsplan Zorg, Jeugd en Volksgezondheid Den Haag 2019-2022 (RIS303812)**
In dit beleidsplan presenteert de gemeente Den Haag haar plannen voor een integrale uitvoering van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en publieke gezondheidszorg. De ambities uit dit beleidsplan zijn verder uitgewerkt in dit actieprogramma mensenhandel.
- **Meer inzicht in arbeidsuitbuiting, een inventarisatie in Den Haag (RIS298604) (2016)**
Dit is de eindrapportage van een verkenning door FairWork en SHOP naar arbeidsuitbuiting in Den Haag. In opdracht van de gemeente Den Haag spraken zij met stakeholders, migrantenorganisaties en migranten om een beeld te krijgen van arbeidsuitbuiting in Den Haag en de knelpunten daarbij.
- **Ondermijningsbeeld gemeente Den Haag (RIS304166) (2019)**
Dit rapport brengt ondermijning op gemeenteniveau in kaart. De regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) stellen in het hele land lokale ondermijningsbeelden op. Bij ondermijning gaat het niet alleen om georganiseerde criminaliteit, maar ook om de schade voor de samenleving die daar het gevolg van is.
- **Regionaal Beleidsplan 2019-2022. Eenheid Den Haag (RIS301962)**
In dit integrale veiligheidsplan voor de politie-eenheid Den Haag hebben gemeenten, politie en Openbaar Ministerie (OM) hun gezamenlijke prioriteiten en ambities geformuleerd voor onderwerpen zoals mensenhandel, waarbij een bovenlokale samenwerking effectiever en efficiënter is.

Landelijke beleidsprogramma's en beleidsrapportages

- **Interbestuurlijk Programma (IBP) (2018)**
In dit programma van de VNG staat de ambitie dat alle gemeenten in 2022 duidelijk beleid hebben om de aanpak mensenhandel te borgen.
- **Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur (2017)**
In dit rapport roept de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen alle gemeenten op om specifiek en op de lokale omstandigheden toegespitst beleid te voeren om mensenhandel – in alle vormen – actiever aan te pakken.
- **Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017**
Elke vier jaar publiceert de politie een nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit. In het Nationaal dreigingsbeeld 2017 wordt de huidige en verwachte toekomstige situatie van de georganiseerde criminaliteit in Nederland beschreven. In dit nationaal dreigingsbeeld benoemt de politie zowel seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening als dreiging in Nederland.
- **Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (2018)**
Dit landelijke en integrale programma tegen mensenhandel lanceerde het kabinet eind 2018. Een van de actielijnen in dit programma is de versterking van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Hieraan liggen ook internationale afspraken ten grondslag.

Bijlage 5

Internationale verplichtingen

Bij de aanpak van mensenhandel spelen internationale rechtsinstrumenten een belangrijke rol. Hierbij gaat het met name om:

- het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder van vrouwen en kinderen (Verenigde Naties, 2000; hierna: VN-protocol);
- het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005); en
- de EU-richtlijn mensenhandel (2011, Richtlijn 2011/36/EU van de Europese Unie).

Deze instrumenten verplichten landen onder meer om mensenhandel strafbaar te stellen en te bestrijden, gericht op iedere vorm van uitbuiting van personen en ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Het gaat hierbij niet alleen om strafrechtelijke bepalingen, maar juist ook om preventie en om de bescherming van slachtoffers. Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens verbiedt slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid. Ook uit de internationale rechtspraak blijkt dat landen verplicht zijn om mensenhandel aan te pakken. Hierbij gaat het niet alleen om opsporing en vervolging, maar ook om preventie, signalering en melding, en bescherming.

Bijlage 6

Afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening	GIA	geweld in afhankelijkheidsrelaties	RUPS	Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (subsidieregeling)
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (afdeling van de politie-eenheid Den Haag)	HEA	Haagse Educatieve Agenda	RSIV	Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid
BRP	Basisregistratie Personen	HEIT	Haags Economisch Interventie Team	SHOP	Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken	HPB	Haagse Pandbrigade	Stek	Stichting voor stad en kerk
CIT	Crisis Interventie Team (Jeugdbescherming west)	IBP	Interbestuurlijk Programma	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
CJG	Centrum Jeugd en Gezin	IKO	Informatie Knooppunt	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
CSG	Centrum Seksuele Gezondheid (valt onder de GGD)	IND	Ondermijning	UVW	Unie van Waterschappen
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel	ISZW	Immigratie- en Naturalisatiedienst	UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
COSM	Categorale Opvangvoorziening voor Slachtoffers van Mensenhandel	JenV	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	VN	Verenigde Naties
dSZW	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente Den Haag	JIP	Ministerie van Justitie en Veiligheid	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
EU	Europese Unie	JMO	Jongeren Informatie Punt	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
FIOD	Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst	LIEC	Jeugd en maatschappelijke ondersteuning	Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst	LVB	Landelijk Informatie en Expertise Centrum	Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Haaglanden	Gemeentelijke Gezondheidsdienst Haaglanden	MWA	Licht verstandelijke beperking		
		NDB	Wmo-maatwerkarrangementen		
		NFI	Nationaal dreigingsbeeld		
		NVWA	Nederlands Forensisch Instituut		
		ODH	Nederlands Voedsel en Waren Autoriteit		
		OM	Nederlandse Voedsel en Waren Omgevingsdienst Haaglanden		
		RIEC	Openbaar Ministerie		
		RNI	Regionaal Informatie en Expertise Centrum		
			Registratie Niet-ingezetenen		

Colofon

Dit is een uitgave van
Gemeente Den Haag

Ontwerp
Ontwerpwerk, Den Haag

Juni 2020