

# Handreiking mensenhandel



# Inhoud

1	Wat is mensenhandel	3
2	Opdracht aan gemeenten	4
3	Wat doen we al	4
4	Onze ambitie - lokale en regionale aanpak	5
5	De aanpak	6
6	Ondersteuning gemeenten	7
7	Twee voorbeelden uit het land	8

## **Colofon**

*Regiovisie Huiselijk geweld en kindermishandeling Hollands-Midden 2019-2023*

*Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Krimpenerwaard, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude, Zuidplas*

*juli 2020*

## Doel

Mensenhandel lijkt misschien een ver-van-mijn-bed onderwerp voor gemeenten. Echter, als medewerkers van gemeenten en samenwerkende partijen in staat zijn de signalen te herkennen, zal blijken dat het dat niet is. Deze handreiking heeft tot doel gemeenten te ondersteunen in het opstellen van een beleid, zodat alle vormen van mensenhandel beter gesignaleerd zullen worden, zodat partijen de handen in elkaar slaan om slachtoffers adequaat op te vangen en zodat het mogelijk is om (plegers van) mensenhandel effectief te bestrijden.



# 1 Wat is mensenhandel

De Nationaal rapporteur mensenhandel geeft de volgende definitie van mensenhandel:

In Nederland verstaat men onder mensenhandel het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel.

## Vormen van uitbuiting

- arbeidsuitbuiting o.a. horeca, land/tuinbouw, malafide uitzendbureau, bouw, huishoudelijk personeel als au pair<sup>1</sup>
- criminele uitbuiting o.a. in hennepcultuur, diefstal, zakkenroller
- seksuele uitbuiting, o.a. loverboy/-girl problematiek (zie ook vergunningplicht voor alle prostituees en exploitanten van seksbedrijven)
- verplichte orgaan donatie.

<sup>1</sup> De provincie Zuid Holland heeft in juli 2019 het [programma huisvesting arbeidsmigranten](#) gepresenteerd met als doel te zorgen voor adequate huisvesting voor arbeidsmigranten, vanuit het oogpunt dat arbeidsmigranten onmisbaar zijn voor bepaalde sectoren in Nederland.

## 2 Opdracht aan gemeenten

Voortkomend uit de afspraken gemaakt in het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het rapport van de Commissie Lenferink (2015) moeten gemeenten hun rol in de aanpak van mensenhandel verder invullen.

In 2022 moet elke gemeente een duidelijke aanpak van mensenhandel hebben en moet deze geborgd zijn. Dat staat in het programma [Samen tegen Mensenhandel](#)<sup>2</sup> en in het IBP. Gemeenten moeten dus hun rol in de aanpak van mensenhandel verder invullen. Bijvoorbeeld door actieve signalering van mensenhandel. Maar ook door beleid en regelgeving te maken ter ondersteuning van de aanpak van mensenhandel.

Volgens de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) hebben gemeenten de taak om algemene en maatwerkvoorzieningen in te richten en ondersteuning en opvang te bieden aan enkele specifieke groepen, waaronder de slachtoffers van mensenhandel. Voor gemeenten in de regio Hollands Midden is het daarmee noodzakelijk om invulling te geven aan de zorgcoördinatie en begeleiding van slachtoffers mensenhandel. Daarnaast hebben gemeenten een wettelijke verantwoordelijkheid voor het reguleren van prostitutie door middel van het vergunnen en controleren. Er is een wetsvoorstel om te komen tot een wettelijke, uniforme vergunningplicht voor alle prostituees en exploitanten van seksbedrijven om de seksbranche te reguleren en mensenhandel te bestrijden.

<sup>2</sup> [Samen tegen mensenhandel](#) - Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeids-uitbuiting en criminele uitbuiting, november 2018.

## 3 Wat doen we al

Sinds september 2016 is voor Hollands Midden de ondersteuning en hulp aan slachtoffers mensenhandel geborgd. Ter ondersteuning van gemeenten worden de zorgcoördinatie en de begeleiding van slachtoffers mensenhandel voor de hele regio Hollands Midden ingekocht bij SHOP en Goodwill Leger des Heils (GLD). Deze afspraken worden regelmatig met de uitvoerende partijen geëvalueerd en jaarlijks wordt de begroting aan het PPG aangeboden.

Tot nu toe hebben we in Hollands Midden maar erg weinig slachtoffers van mensenhandel in beeld.

In 2019 hebben zich 6 casussen voorgedaan. Het betrof 3 x arbeidsuitbuiting, 1 x seksuele uitbuiting, 2 x criminele uitbuiting. De cliënten hadden binding met de volgende gemeenten: Leiden, Gouda, Oegstgeest, Alphen aan den Rijn en Katwijk.

Een overzicht van het aantal slachtoffers dat gemeld is en hulp kreeg in de afgelopen jaren:

2016	2017	2018	2019
2	3	4	6

Het Veiligheidshuis Hollands Midden heeft in de afspraken over zorgcoördinatie en begeleiding van slachtoffers vanaf de start het voortouw genomen. Via de slachtoffers hopen we immers bij informatie over de plegers (daders) te komen. Anderzijds kunnen we als we de daders in beeld hebben, wellicht in contact komen met de slachtoffers. Voor slachtoffers is het vaak erg moeilijk om hulp te vragen uit angst voor de daders, waarvan zij afhankelijk zijn. Wanneer er niets te bieden is aan de slachtoffers in de vorm van veilige opvang, ondersteuning en hulpverlening zullen zij zichzelf niet melden. Ook voor professionals die signalen van mensenhandel of uitbuiting willen doorgeven, is het belangrijk dat zij weten dat er adequaat op gereageerd wordt.

Het Zorg- en Veiligheidshuis heeft een rol in de verbinding van zorg voor slachtoffers en de signalen, vooral van de veiligheidspartners (politie en justitie), over mensenhandel en de zorg voor voor een gecoördineerde aanpak. Daarbij is aandacht voor het informeren van betrokken gemeenten. Gemeenten kunnen ook gebruik maken het Zorg- en Veiligheidshuis om casussen in een breder verband onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door vermoedens met anderen te delen.

De uitdaging voor individuele gemeenten is vooral om lokaal invulling te geven aan een betere signalering van mensenhandel en te faciliteren dat afstemming en samenwerking met lokale en regionale partners plaatsvindt.

## 4 Onze ambitie - lokale en regionale aanpak

In de regiovisie is door alle gemeenten vastgelegd dat de aanpak van mensenhandel prioriteit heeft in de komende jaren. Deze handreiking is bedoeld om gemeenten in Hollands Midden te ondersteunen bij de opdracht die zij hebben in de aanpak van mensenhandel.

Bij het signaleren van mensenhandel en toeleiden naar de juiste zorg is het noodzakelijk aandacht te hebben voor het vormgeven van het te volgen traject. Daarbij is gemeentelijke samenwerking vanuit het sociaal domein met openbare orde en veiligheid/ondermijning nodig om signalen op te sporen en om een (strafrechtelijk) vervolg te geven gericht op de plegers van mensenhandel. Juist in dit thema dient nauw samengewerkt te worden met partijen van de zogenaamde 'blauwe' kant (politie, justitie, handhaving, afdeling Veiligheid van de gemeente) en de 'witte' kant (welzijn, zorg, afdeling Sociaal Domein van de gemeente). Dit betekent dat de burgemeester

samenwerkt met de wethouder van het Sociaal Domein, dat de politie weet wie de coördinator mensenhandel in de regio is en dat elke gemeentelijke afdeling bekend is met mogelijke signalen en weet waar deze te melden. Ook binnen de politie is het aan te bevelen dat verschillende districten informatie met elkaar delen, dat het AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) tijdig betrokken wordt en dat de district teams bijgepraat worden over signalen. Om vervolgens onderzoek te kunnen doen naar de plegers dient het [RIEC](#) (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) ingeschakeld te worden zodra er een aanknopingspunt is (naam van een pleger, adres waar de uitbuiting plaatsvindt).

Als grote gemene deler kan, op basis van het beperkte aantal slachtoffers dat in deze regio in beeld is, worden geconcludeerd dat in veel gemeenten in Hollands Midden nog onvoldoende bewustzijn is bij burgers, professionals en organisaties die mogelijk met (slachtoffers van) mensenhandel in aanraking kunnen komen. Mensenhandel blijft daarvoor grotendeels verborgen en wat er wel naar boven komt kan worden beschouwd als *'het topje van de ijsberg'*.

Doel van deze handreiking is om gemeenten te informeren over en aan te sporen tot stappen die kunnen worden gezet om een groter deel van de ijsberg in beeld te krijgen. Er worden tips gegeven over het aanbod voor de slachtoffers, maar ook over de aanpak van plegers. Om de cirkel rond te maken wordt aangegeven hoe gemeentelijke diensten een rol kunnen spelen bij het signaleren van mensenhandel en dus bij het opsporen van slachtoffers. Tot slot bevat deze handreiking informatie over organisaties die gemeenten kunnen ondersteunen en geven links toegang tot informatie die kan helpen de aanpak vorm te geven.

## 5 De aanpak

De aanpak van mensenhandel wordt doorgaans in 5 pijlers samengevat:

1. samenwerking en (keten)regie (met name op het aspect van zorg en veiligheid)
2. voorkomen (bewustwording, preventie, voorlichting, etc.)
3. bestrijding (versterking informatiepositie, barrières opwerpen, etc.)
4. (vroeg)signalering en melding
5. bescherming van slachtoffers (hulp, (na)zorg, opvang en re-integratie, etc.)

### Acties en aandachtspunten

1. Formuleer apart *beleid inzake mensenhandel*, waarbinnen alle verschijningsvormen evenredig veel aandacht krijgen.

Mensenhandel is breder dan seksuele uitbuiting. Zorg er daarom voor dat alle verschillende vormen van mensenhandel aandacht krijgen binnen je beleid. Dat kan door met verschillende afdelingen en partijen aan tafel te gaan. Zodra er beleid is vastgesteld, kan ook gehandhaafd worden op de overtredingen van de beleidsregels.

2. Kijk *integraal* naar het probleem, zowel vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid als ook vanuit de zorg kant. Integraal betekent vanuit verschillende invalshoeken en disciplines, met verschillende partners en in alle schakels van de veiligheidsketen. Bepaal acties op het gebied van preventie, signalering, repressie en nazorg. Bepaal samen de ambitie van de gemeente op het gebied van mensenhandel en de aanpak op korte en langere termijn.
3. Zorg vervolgens voor *goede interne samenwerking* tussen collega's die het signaleren van mensenhandel kunnen versterken (Openbare Orde en Veiligheid, ondermijning ed.) en de collega's zorg, die de toeleiding naar zorg voor slachtoffers organiseren. Zorg voor goede taakafbakening en afspraken over de aanpak mensenhandel. Spreek bijvoorbeeld af wie het voortouw neemt in een betere signalering, welke acties daarvoor worden ondernomen en wie verantwoordelijk is voor informatie-

voorziening, waar zorgen gemeld kunnen worden, enz. Evalueer regelmatig de voortgang en de samenwerking.

4. Stel een *formele aandachtsfunctionaris Mensenhandel* aan binnen de gemeente en maak dit breed kenbaar. Dit is een interne functie binnen de gemeente, waar ambtenaren, maar ook elke andere partij die signalen van mensenhandel herkent, signalen van mensenhandel kunnen melden of kunnen overleggen over 'niet pluis' gevoelens. Zorg dat signalen van mensenhandel breed bekend zijn. Een gemeente kan bijvoorbeeld in navolging van de gemeente Tilburg jaarlijks een week tegen mensenhandel organiseren om het thema breed onder de aandacht te brengen.

Ervaring uit andere gemeenten leert dat dit de stap om te melden verkleint. De aandachtsfunctionaris mensenhandel neemt vervolgens indien nodig contact op met de politie en/of zorgcoördinator mensenhandel. De functie van aandachtsfunctionaris zou kunnen worden belegd bij een afdeling Openbare Orde en Veiligheid, Vergunningsverlening of Toezicht en Handhaving.

De aandachtsfunctionarissen kunnen verbonden zijn met een coördinator op regionaal niveau/ op niveau van de veiligheidsregio. Gemeenten kunnen er gezamenlijk voor kiezen om deze regionale rol te beleggen in het Zorg- en Veiligheidshuis. Deze regionale coördinator heeft dan contact met het politie district en de AVIM.

5. *Bevorder (vroeg)signalering*

*Randvoorwaarden:* Start pas met trainen op het moment dat er invulling is gegeven aan de stappen 2, 3 en 4 om te zorgen dat getrainde medewerkers weten waar ze met hun vragen en signalen terecht kunnen en de toeleiding naar zorg en ondersteuning van slachtoffers geborgd is.

Train medewerkers van gemeenten die mogelijk met slachtoffers van mensenhandel in aanraking komen. Trainen op signalen leren herkennen die kunnen duiden op mensenhandel en op melden en vastleggen van deze signalen met het doel om meer signalen van mensenhandel boven tafel te krijgen. Een toegenomen bewustzijn en het vergroten van deskundigheid is de eerste stap richting meer signalering. Wie: Baliemedewerkers, denk aan BRP, NRI (registratie niet-ingezetenen) Burgerzaken, toezichthouders, bouwinspecteurs, sociale rechercheurs, BOA's, buitendienstmedewerkers, zoals bouw- en woningtoezicht, brandbeveiliging ed.

*Train* naast medewerkers van gemeenten ook *medewerkers van maatschappelijke organisaties* die mogelijk met slachtoffers van mensenhandel in aanraking kunnen komen. Denk o.a. aan wijkteams, JGZ, wijkagenten en woningbouwcorporaties. Dit kan ook sub regionaal of regionaal worden opgepakt.

Betrek *gespecialiseerde trainersorganisaties* voor het uitvoeren van signalerings-trainingen. [FairWork](#) is gespecialiseerd in het trainen van gemeenten en maatschappelijke organisaties, maar ook [CoMensha](#) voert trainingen uit. Goodwill Leger des Heils kan trainingen verzorgen vanuit de expertise die zij hebben in de begeleiding van slachtoffers mensenhandel. Daarnaast heeft het [CCV](#) samen met FairWork een korte [e-learning](#) ontwikkeld die voorafgaand aan een face-to-face training kan worden ingezet als eerste kennismaking.

## 6 Ondersteuning gemeenten

Er zijn verschillende organisaties die gemeenten kunnen ondersteunen in het vormgeven van het beleid mensenhandel door handreikingen of door praktische informatie. Hieronder een overzicht.

- Het Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden dat op dit moment in ontwikkeling is, kan gemeenten ondersteunen. De rol van het ZVH is om zowel bij daders als slachtoffers van mensenhandel procesregie te voeren op de domein-overstijgende aanpak. Het ZVH is daarmee een uitvoeringsorganisatie van de aanpak mensenhandel van gemeenten. Ook kan het netwerk van het ZVH natuurlijk behulpzaam zijn in de regionale aanpak. Contact: Janneke van der Zalm [jvanderzalm@ggdhm.nl](mailto:jvanderzalm@ggdhm.nl)
- In de aanpak mensenhandel in het kader van het landelijk programma Geweld hoort nergens thuis werken de VNG en CoMensha intensief samen. Zij sluiten aan op be-

hoeften van gemeenten en helpen bij het ontwikkelen van beleid, het realiseren van zorgcoördinatie en het inrichten van ketenafspraken. Ook brengen zij partners met elkaar in contact en scheppen mogelijkheden voor het delen van ervaringen en best practices.

Heb je vragen, behoeftes, suggesties en/of opmerkingen dan kun je terecht bij:

- Barbara Schmeits (VNG) via [barbara.schmeits@vng.nl](mailto:barbara.schmeits@vng.nl),
- Marcus de Koning-Man en Helen de Jong (CoMensha) via [voorgemeenten@comensha.nl](mailto:voorgemeenten@comensha.nl)

NB: dit project heeft de looptijd van het programma GHNT en zal naar verwachting eind 2021 stoppen.

- [RSIV](#) staat voor Regionale Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid en is een samenwerkingsverband van en voor de veiligheidspartners binnen de eenheid Den Haag (Haaglanden en Hollands Midden). Het gaat om 27 gemeenten, de politie en het OM. De website bevat o.a. een kennisbank over diverse onderwerpen en criminaliteitscijfers per gemeente. Er is medio 2019 is een start gemaakt met regionaal overleg met als doel verbetering van de netwerksamenwerking rond mensenhandel. Het RSIV heeft aan Regioplan gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de samenwerking rond mensenhandel in de regionale eenheid Den Haag. Op basis van het onderzoeksrapport is besloten dat bij het RISV een projectleider wordt aangesteld voor een eenheidsbrede aanpak van mensenhandel.
- Behalve trainingen biedt het [CCV Barrièremodellen](#), waarin criminele processen in kaart gebracht worden. Uitgebreide informatie over de verschijningsvormen en de aanpak zijn beschikbaar van o.a. arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, loverboy-problematiek en malafide uitzendbureaus. De modellen zijn in te zien, maar ook zelf op te stellen na het aanmaken van een account. Verder vind je op de website van het CCV veel andere relevantie informatie.
- In het [HEIT](#) (Haags Economisch Interventie Team) werken gemeenten, politie, Belastingdienst, Douane, Inspectie SZW en het UWV samen om ondermijnende en criminele bedrijven en misstanden in de prostitutie aan te pakken. Heit voert controles uit

bij malafide ondernemingen, waarbij er signalen zijn dat de wet wordt overtreden en doet dat ook voor gemeenten in Hollands Midden.

- Tien Regionale Informatie en Expertise Centra ([RIEC](#)'s) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning. Het RIEC (eenheid Den Haag) fungeert als een belangrijk informatie- en expertisepunt, met name op de bestuurlijke aanpak van het thema mensenhandel. Het RIEC voert momenteel een fenomeenanalyse uit naar arbeidsuitbuiting. Dit jaar heeft het RIEC (eenheid Den Haag) het voortouw genomen om samen met het RSIV overleg op te zetten met betrokken partijen over de aanpak mensenhandel voor de eenheid Den Haag (Westland, Delft, Den Haag en Hollands Midden).
- [AVIM](#): De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) houdt toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet. Verder voert de vreemdelingenpolitie identiteitsonderzoeken uit en bestrijdt zij criminele activiteiten als mensen-smokkel.

## 7 Twee voorbeelden uit het land

*Goes (regio Zeeland)*: heeft sinds voorjaar 2018 een aandachtsfunctionaris mensenhandel (Janety Menheere). Zij is de drijvende kracht achter bewustwording en scholing van interne medewerkers. Zelf is ze getraind door Fairwork en deze organisatie wordt ook ingezet voor scholing en bewustwording van collega's die in deze notitie onder 5.6. genoemd zijn. Tevens heeft zij goede contacten met de politie. Zorgcoördinatie en begeleiding staat nog op de rol om te organiseren.

*Tilburg*: heeft ook een aandachtsfunctionaris (Hadeline Vosselaar) en een interne zorgcoördinator (Joyce Huyding). Goes en Tilburg werken veel samen en leren van elkaar. Beide gemeenten vallen onder politiedistrict ZeBra (Zeeland-Brabant).