

Aanpak mensenhandel gemeente Zevenaar

afdeling	Openbare orde en veiligheid
auteur(s)	Mathijs Paf/ Marieke Peperkamp
datum	8 oktober 2024
versie	1.0
status	Definitief

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Relatie met andere beleidsterreinen	4
2	Aard en omvang	5
2.1	Wat is mensenhandel?	5
2.1.1	Seksuele uitbuiting	5
2.1.2	Arbeidsuitbuiting	5
2.1.3	Criminele uitbuiting	6
2.1.4	Gedwongen orgaanverwijdering	6
2.2	Landelijke omvang	6
2.3	Omvang in de regio Oost-Nederland en Zevenaar	7
3	Rol van de gemeente	8
3.1	Inleiding	8
3.2	De gemeente als signaleerder	9
3.2.1	Waar gaat het om?	9
3.2.2	Wat doet de gemeente Zevenaar?	9
3.2.3	Doelstelling	9
3.3	De gemeente als beleidsmaker	10
3.3.1	Waar gaat het om?	10
3.3.2	Wat doet de gemeente Zevenaar?	10
3.3.3	Doelstelling	10
3.4	De gemeente als deel van de integrale aanpak	10
3.4.1	Waar gaat het om?	10
3.4.2	Wat doet de gemeente Zevenaar?	11
3.4.3	Doelstelling	11
3.5	De gemeente als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers	11
3.5.1	Waar gaat het om?	11
3.5.2	Wat doet de gemeente Zevenaar?	12
3.5.3	Doelstelling	12
4	Aanpak	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Signaleringsfunctie	13
4.2.1	Wat gaan we doen?	13
4.2.2	E-learning inzetten	13
4.2.3	Bewustwordingsactiviteiten	14
4.2.4	Aandachtfunctionaris mensenhandel	14
4.3	Beleid	15
4.3.1	Wat gaan we doen?	15
4.3.2	Mensenhandel inbedden in regulier beleid	15
4.3.3	Onderzoeken opwerpen van extra barrières	15
4.3.4	Aansluiting in de regio bij andere gemeenten en samenwerkingsverbanden	15
4.4	Integrale aanpak	16
4.4.1	Wat gaan we doen?	16



4.4.2	Versterken van de samenwerking zorg en veiligheid	16
4.5	Zorgcoördinatie	16
4.5.1	Wat gaan we doen?	16
4.5.2	Aansluiting zoeken met Moviera vanuit zorg en veiligheid	16
Bijlage 1		17
	Meldroute mensenhandel	17
Bijlage 2		18
	Aandachtfunctionaris mensenhandel	18
Bijlage 3		20
	Signalen van mensenhandel	20

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Mensenhandel maakt op grove wijze inbreuk op de waardigheid en lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers. Het heeft langdurig ontwrichtende gevolgen voor hun leven.

Gemeenten zijn bij de aanpak van mensenhandel een belangrijke regisseur en samenwerkingspartner op het gebied van preventie, signalering, toezicht en handhaving en hulpverlening. Ook dragen gemeenten bij aan het opwerpen van barrières tegen mensenhandel. Signalen van mensenhandel moeten sneller herkend worden en de meldings- (intern en extern) /aangiftebereidheid moet toenemen. Waar moet je dan zijn met signalen en wat kunnen we dan doen met elkaar? Dit moet straks allemaal duidelijk zijn.

Elke gemeente in Nederland moet een integraal beleid hebben om de aanpak van mensenhandel te borgen. Dit is een afspraak in het Interbestuurlijk Programma 2018 (IBP, punt 5.11) van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast is het thema mensenhandel in de landelijke Veiligheidsagenda 2023-2026 geprioriteerd. In de Integrale Veiligheidsagenda Zevenaar 2023-2026 is het opstellen van het lokaal beleidsplan ook als prioriteit benoemd. Eerder is gewerkt met een plan van aanpak mensenhandel en zijn de eerste stappen gezet. Dit plan van aanpak is verwerkt tot de voorliggende aanpak (beleid).

1.2 Relatie met andere beleidsterreinen

Mensenhandel is als thema meegenomen in de prioritering van de Integrale Veiligheidsagenda 2023-2026. Dit thema is vooral gericht op de fenomenen mensenhandel, de dadergerichte aanpak en verwerkt in de ondermijningsaanpak die al is opgezet en opnieuw is geprioriteerd. Verder is de zorg voor de slachtoffers geregeld via de Moviera als regionale zorgcoördinator. Daar zijn afspraken mee gemaakt als het gaat om het bieden van passende zorg op een zo kort mogelijke termijn. Het sociaal domein is bovendien van belang voor de zorg als het gaat om continuïteit en langdurige betrokkenheid.



2 Aard en omvang

2.1 Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is een vorm van moderne slavernij waarbij slachtoffers worden uitgebuit en in aanraking komen met verschillende vormen en gradaties van geweld. Menschenhandel komt overal voor en in verschillende vormen: of het nu om seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering gaat. De psychologische impact op slachtoffers is groot en mensenhandel ondermijnt de rechtstaat. Te veel slachtoffers ontvangen nog geen hulp en daders kunnen nog te veel hun gang gaan. Gemeenten kunnen veel meer de ogen en oren zijn bij het signaleren van mensenhandel. Als gemeente moeten, willen, en kunnen wij een rol spelen in de aanpak van mensenhandel.

Het delict mensenhandel is omschreven in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Onder mensenhandel verstaan we: 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of het 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. Menschenhandel is een breed begrip waaronder verschillende vormen van criminaliteit vallen. De volgende vormen van mensenhandel worden onderscheiden:¹

- Seksuele uitbuiting, waaronder binnenlandse seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting;
- Arbeidsuitbuiting, waaronder arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening en criminele uitbuiting;
- Criminele uitbuiting, en;
- Gedwongen orgaanverwijdering.

2.1.1 Seksuele uitbuiting

Seksuele uitbuiting is de meest bekende vorm van mensenhandel. Het betreft het gedwongen verlenen van seksuele diensten ten behoeve van (financieel) gewin voor anderen. Seksuele uitbuiting komt voor in de fysieke seksuele dienstverlening, maar ook in het online domein. Bijvoorbeeld in de vorm van gedwongen seksuele diensten via digitale platforms.

2.1.2 Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting verwijst naar gedwongen arbeid of dienstverlening buiten de seksuele dienstverlening. Slachtoffers worden gedwongen om in vaak erbarmelijke omstandigheden te werken en tegen geen of te weinig salaris.

Gedwongen arbeid vindt meestal plaats binnen formele werkgever-werknemer relaties en omvat vaak contracten en andere wettige overeenkomsten. Deze vorm van uitbuiting komt voor in sectoren die georganiseerd zijn via brancheverenigingen, collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) of belangengroepen. Voorbeelden hiervan zijn de transportsector, bouwsector of horeca.

¹ Een vaststaande definitie van mensenhandel ontbreekt omdat het geen statische vorm van criminaliteit is. Het delict kenmerkt zich juist door de vele verschijningsvormen waarin het zich kan voordoen. De laatste jaren worden steeds meer vormen van mensenhandel gezien en worden steeds meer fenomenen met mensenhandel in verband gebracht. In deze notitie worden de kaders van de Nationaal Rapporteur Menschenhandel aangehouden. Zie ook: Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018.

Gedwongen dienstverlening daarentegen speelt zich meestal af in de informele sector, waar doorgaans geen officiële arbeidsovereenkomsten of brancheverenigingen bestaan. Het omvat activiteiten zoals gedwongen huishoudelijk werk, onder dwang werken als au-pair of gedwongen verkoop van straatkranten.

2.1.3 Criminele uitbuiting

Slachtoffers van criminele uitbuiting worden gedwongen tot het plegen van criminele activiteiten, zoals zakkenrollerij, diefstal en drugsgelateerde misdrijven. Daarnaast omvat criminele uitbuiting ook het onder dwang ronselen van nieuwe slachtoffers voor criminele uitbuiting of andere vormen van mensenhandel.

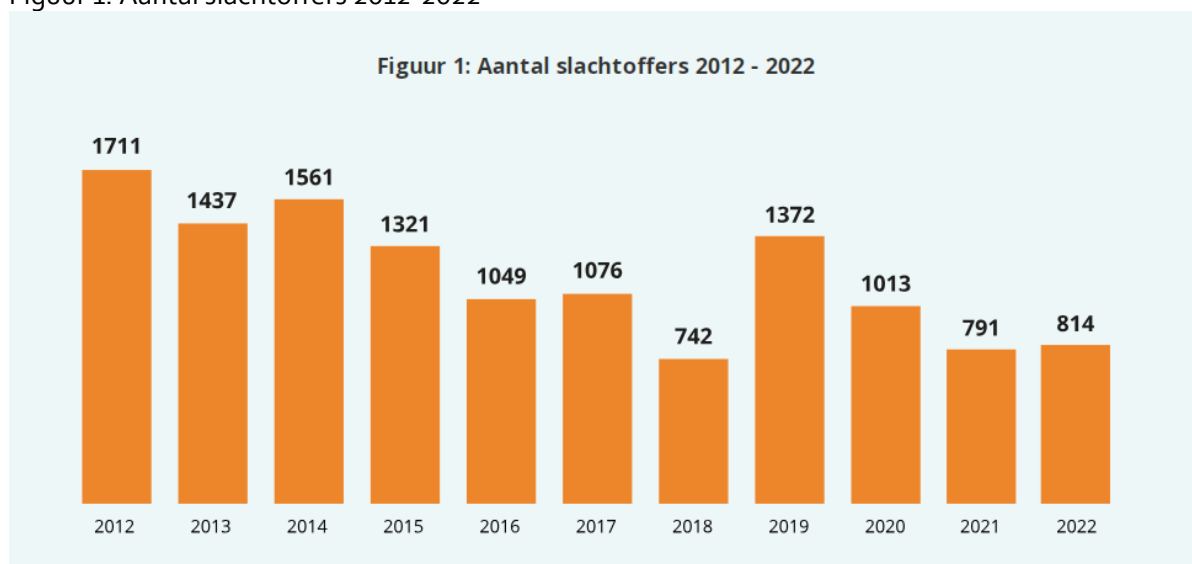
2.1.4 Gedwongen orgaanverwijdering

Slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering worden gedwongen om een orgaan af te staan. Vanwege het beperkte aantal geregistreerde slachtoffers is nog relatief weinig bekend over deze vorm van mensenhandel in Nederland. Zo lang er geen signalen zijn binnen onze gemeente op dit thema wordt deze uitbuiting buiten beschouwing gelaten.

2.2 Landelijke omvang

Het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) heeft vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid de opdracht om de feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland in beeld te brengen. Dit doet CoMensha voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en andere ketenpartners. De cijfers die gepresenteerd worden gaan over (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel die in 2022 voor het eerst bij CoMensha zijn aangemeld.

Figuur 1: Aantal slachtoffers 2012-2022



2

² Betreft een afbeelding uit de publicatie 'Het beeld van 2022' opgesteld door CoMensha.



Er zijn in 2022 814 nieuwe slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha gemeld. Het merendeel van de slachtoffers, 500 slachtoffers, was vrouw. Een groot deel van de slachtoffers, 743 slachtoffers, was meerderjarig. De Nederlandse nationaliteit komt het vaakst voor onder de slachtoffers van 2022, gevolgd door de Roemeense en Nigeriaanse nationaliteit. Van de 814 slachtoffers hebben 393 slachtoffers te maken gehad met seksuele uitbuiting en 348 slachtoffers met arbeidsuitbuiting.

In de periode 2017-2021 zijn er 893 opsporingsonderzoeken gestart op het gebied van mensenhandel:

- 43% binnenlandse seksuele uitbuiting
- 33% grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
- 6% arbeidsuitbuiting
- 5% criminele uitbuiting

In totaal wordt 45% van de mensenhandel zaken bij het Openbaar Ministerie (OM) geseponneerd. Meestal vanwege onvoldoende bewijs. Het aandeel zaken dat in een sepot eindigt, stijgt al zeker 10 jaar.

2.3 Omvang in de regio Oost-Nederland en Zevenaar

Een sluitend beeld van de omvang van de problematiek van mensenhandel in de gemeente Zevenaar of in de gehele eenheid Oost-Nederland³ is niet te geven. We weten dat de geregistreerde omvang van mensenhandel (veel) lager is dan de geschatte daadwerkelijke omvang, maar de mate waarin is onbekend, een zogeheten dark number.

De signalen die wij in Zevenaar krijgen, richten zich vooral op de aanwezigheid van illegale prostitutie en op locaties waar sprake is van verblijf van arbeidsmigranten in welke vorm dan ook. Het gaat dan voornamelijk om de verblijfslocatie en de wijze waarop de locatie is ingericht en het verblijf plaatsvindt.

Regio Achterhoek/Arnhem	2019	2020	2021	2022	2023
Meldingen	57	33	53	74	110
Zorgtrajecten	42	17	23	32	48
Zevenaar	1	0	3	3	6

³ De registratie van slachtoffers van mensenhandel gebeurt door Comensha op eenheidsniveau van de politie. Er is geen data specifiek voor Zevenaar beschikbaar.

3 Rol van de gemeente

3.1 Inleiding

In de strijd tegen mensenhandel spelen gemeenten een belangrijke rol. Zij hebben een verantwoordelijkheid op het gebied van preventie, signalering, toezicht en handhaving en hulpverlening, maar ook op het gebied van het opwerpen van barrières. Barrières om te voorkomen dat criminele organisaties of personen misbruik maken van legale structuren. De afgelopen jaren zijn verschillende rapporten verschenen die gemeenten richting geven in het (nader) invullen van hun rol binnen de aanpak van mensenhandel.

Gemeenten hebben in de aanpak van mensenhandel vier rollen.

1. De gemeente als signaleerder
2. De gemeente als beleidsmaker
3. De gemeente als deel van de integrale aanpak
4. De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers

In dit hoofdstuk lichten we elk van deze rollen toe, verkennen we op welke wijze de gemeente Zevenaar hier al invulling aan geeft en formuleren we per rol een doelstelling voor de komende periode.

Figuur 2 De rol van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel⁴



⁴ Bron: Nationaal Rapporteur (2017).



3.2 De gemeente als signaleerder

3.2.1 Waar gaat het om?

Een goede signaleringsfunctie wordt beschouwd als de minimumeis voor een effectieve gemeentelijke aanpak. Mensenhandel kan immers alleen bestreden worden indien signalen van mensenhandel worden herkend en geduid. Deze signaleringsfunctie begint bij bewustwording van betrokken professionals zoals toezichhouders (boa's), politie, medewerkers jeugdzorg, jongerenwerkers, (huis)artsen, consulenten van het gebiedsteam, leerplichtambtenaren en medewerkers van publiekszaken. Dit zijn dus zowel gemeentelijke professionals als professionals van ketenpartners.

Volgens de Handreiking Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel volstaat signalering alleen niet. Noodzakelijk is ook om zelf actie te ondernemen en de signalen door te zetten naar de relevante autoriteiten. Daarom is het naast algemene bewustwording van belang dat binnen een gemeente ten minste één medewerker bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en de juiste manier om signalen door te geven aan de relevante partners. Deze medewerker fungeert als aanspreekpunt voor andere medewerkers van een gemeente wanneer zij tijdens hun werkzaamheden in aanraking komen met (mogelijke slachtoffers van) mensenhandel. Het advies is om dit uit te breiden tot in ieder geval twee aandachtfunctionarissen. Bij voorkeur een combinatie van iemand met een veiligheidsachtergrond en iemand binnen het sociaal domein.

3.2.2 Wat doet de gemeente Zevenaar?

Op 15 april 2024 heeft de gemeente Zevenaar in samenwerking met Samen Weerbaar (het districtelijke programma op de aanpak van ondermijnende criminaliteit) een themadag Mensenhandel georganiseerd voor gemeentelijke professionals en professionals van ketenpartners. Tijdens deze bijeenkomst is gewerkt aan de bewustwording van de professionals en het herkennen van signalen. De interne medewerkers van publiekszaken hebben in juni 2024 een training voor het herkennen van signalen van mensenhandel gevolgd. Tevens is de meldroute mensenhandel opgesteld. Deze wordt via de intranetpagina aan alle medewerkers van de gemeente gepresenteerd, zodat zij het aanspreekpunt mensenhandel kennen en weten waar zij heen kunnen met hun signalen.

3.2.3 Doelstelling

Interne medewerkers én professionals bij externe ketenpartners weten signalen van mensenhandel te herkennen en te duiden en weten hoe ze daar vervolgens op dienen te handelen. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van het ondersteuningsaanbod vanuit Samen Weerbaar. In het Werkplan Samen Weerbaar is voor de gemeente Zevenaar 'ondermijningsbudget' gereserveerd en ondersteuning georganiseerd voor het implementeren van de sluitende lokale aanpak van mensenhandel. Dit geldt in ieder geval voor de periode 2024-2028.

3.3 De gemeente als beleidsmaker

3.3.1 Waar gaat het om?

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel is van mening dat elke gemeente op lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel zou moeten hebben. Daarom is afgesproken dat alle gemeenten in Nederland in 2022 actieve aanpak voeren tegen mensenhandel. Daarbij kun je twee vormen van beleid onderscheiden binnen gemeenten: algemeen lokaal beleid zoals prioritering in de Integrale Veiligheidsagenda of aansluiting bij regionale initiatieven of specifiek lokaal beleid. Anderzijds kun je een uitwerking in een aanpak op alle fronten uitwerken en je daarbij volledig richten op de uitvoering. Dit laatste doen we in aanpak die voorligt.

3.3.2 Wat doet de gemeente Zevenaar?

De gemeente Zevenaar hoort bij de groep gemeenten die over algemeen lokaal beleid aanpak van mensenhandel beschikt. In Zevenaar is de aanpak van mensenhandel een onderdeel van de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Dit is één van de prioriteiten uit de Integrale Veiligheidsagenda. Meer specifiek beleid wordt inmiddels ingevuld met voorliggende notitie.

De gemeente heeft een visie en specifiek beleid rondom de huisvesting van arbeidsmigranten (o.a. Paraplubestemmingsplan Wonen). Hoewel de huisvesting van arbeidsmigranten niet gelijk te stellen is met de aanpak van arbeidsuitbuiting, zien wij wel duidelijke raakvlakken. Om deze reden maken een koppeling met dit beleid. De Nederlandse Arbeidsinspectie is hierin een belangrijke samenwerkingspartner om misstanden aan te pakken.

Een actueel onderwerp dat gaat over waar je wel en geen huisvesting wilt voor arbeidsmigranten. De afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken en adviezen opgesteld over de situatie van arbeidsmigranten en hoe daarin om te gaan met huisvesting in de gemeenten. Vaak is werk, bemiddeling en huisvesting bij een partij (uitzendorganisatie) ondergebracht die dit regelt. Dit moet gaan veranderen zodat arbeidsmigranten beter beschermd worden tegen misstanden in deze branche en niet direct huisvesting verliezen als het werk stopt of verandert.

3.3.3 Doelstelling

De gemeente Zevenaar beschikt over een op lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel waarbij dit beleid aansluit op de regionale afspraken die zijn gemaakt en werkstructuren die bestaan.

3.4 De gemeente als deel van de integrale aanpak

3.4.1 Waar gaat het om?

Een effectieve aanpak van mensenhandel betekent een integrale aanpak, waarbij zowel strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als fiscaalrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet, en waar zowel straf- als zorgpartners zijn aangehaakt. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) heeft hierin een belangrijke rol qua afstemming en informatie-uitwisseling tussen partijen. RIEC-partners, zoals



gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, Nederlandse Arbeidsinspectie, Koninklijke Marechaussee en de Immigratie en Naturalisatiedienst kunnen signalen van mensenhandel aanmelden bij het RIEC. Zorgpartners kunnen onder andere via de gemeente en politie hun signaal bij het RIEC kwijt. De binnengekomen signalen worden aangevuld met informatie van andere RIEC-partners en kunnen vervolgens leiden tot een integrale aanpak. Beleidsmatig en thematisch wordt de gemeente Zevenaar ondersteunt door Samen Weerbaar. Binnen Samen Weerbaar werken de gemeenten, politie, OM, Belastingdienst, RIEC en Provincie Gelderland intensief samen op het geprioriteerde thema aanpak van mensenhandel. Concreet gaat het daarbij om ondersteuning ten aanzien van beleid, kennis en kunde, intern en externe communicatie (waaronder campagnes) en bewustwording.

3.4.2 Wat doet de gemeente Zevenaar?

Er is een regionale tafel voor mensenhandel bij het RIEC waarbij vooral de dadergerichte aanpak centraal staat. Naast de regionale tafel mensenhandel kan ook onder het RIEC-convenant via het lokaal ondernijningsoverleg samengewerkt worden tussen veiligheidspartners om een casus mensenhandel aan te pakken.

Moviera is als regionale zorgcoördinator (mede)verantwoordelijk voor de zorg richting slachtoffers. Dit gebeurt in samenwerking en afstemming met het zorg- en veiligheidshuis, Veilig Thuis en de Nederlandse Arbeidsinspectie en de politie. Inmiddels is onder regie van het zorg en veiligheidshuis regio Arnhem, en Arnhem als centrumgemeente, een signalenoverleg ingericht waarbij alle gemeenten, Moviera en politie aansluiten. Hierin komt vooral ook de zorg en inzet die daarvoor nodig is bij elkaar. Signalen van mensenhandel worden daar aangemeld en structureel besproken. Daarbij is ruimte om de informatie en signalen te delen om tot vervolgacties te komen.

3.4.3 Doelstelling

We zorgen voor een goede ketenregie en samenwerking in de aanpak van mensenhandel door goed overleg:

- Met het RIEC, Veiligheidshuis en centrumgemeente Arnhem;
- Tussen zorg en veiligheid;
- Over casuïstiek tussen alle betrokken partners; en
- Op strategisch niveau.

3.5 De gemeente als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers

3.5.1 Waar gaat het om?

De Commissie Lenferink stelt dat gemeenten financieel en organisatorisch verantwoordelijk zijn voor de zorg voor en opvang van slachtoffers. In dit kader hebben de 35 centrumgemeenten voor Vrouwenopvang besloten om in ieder geval één advies van de commissie Lenferink op te volgen, te weten: het realiseren van een landelijk dekkende zorgcoördinatiefunctie. Zorgcoördinatie betekent het organiseren van belangenbehartiging en het bieden van hulp- en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, waaronder de toeleiding van slachtoffers naar de juiste organisatie. Meer concreet houdt dit in dat slachtoffers van mensenhandel, worden opgevangen op een veilige, voor hen geschikte plek in een van de

regionale opvangcentra. Vanuit deze opvanglocatie worden de slachtoffers geholpen in het verkrijgen van medische en psychische zorg. Naast dergelijke zorg worden slachtoffers gestimuleerd en ondersteund in het doen van aangifte, waarna juridische ondersteuning volgt. De Rijksoverheid heeft extra middelen vrijgemaakt voor deze zorgcoördinatie, waarbij ook een deel van het geld is overgeheveld naar gemeenten. Vanuit de Provincie Gelderland worden ook de mogelijkheden verkend om gemeenten en partners bij deze opvang (financieel) te ondersteunen.

3.5.2 Wat doet de gemeente Zevenaar?

De gemeente Zevenaar heeft zorg en veiligheid samengebracht. Casuïstiek kan met partners besproken worden. Ook kan er bij het thema huiselijk geweld stevig worden ingezet om daartegen op te treden met bijvoorbeeld de inzet van het huisverbod. Ook dit betreft het tijdig signaleren en het zorgen dat we tot actie overgaan.

Voor slachtoffers van mensenhandel uit de regio Arnhem is zorgcoördinatie ingekocht via de centrumgemeente Arnhem bij Moviera. Dit betekent dat Moviera momenteel de zorgcoördinerende taken in de gehele regio Arnhem (en de Achterhoek) verzorgt. De regionale aanpak rond mensenhandel dient echter nog verder te worden ontwikkeld op het vlak van zorgcoördinatie en het organiseren van opvangplaatsen. Vanuit het landelijke programma "Geweld hoort nergens thuis" wordt hiervoor door centrumgemeente Arnhem een regionale projectleider aangesteld. Elke gemeente moet daarnaast vanuit de aanpak "Samen Veilig" een lokale aanpak op te stellen. Deze lokale aanpak "Samen Veilig Zevenaar" wordt in het najaar van 2024 opgesteld met lokale partijen en de gebiedsteams.

3.5.3 Doelstelling

Alle (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel ontvangen snel en adequaat de benodigde zorg, opvang en ondersteuning.



4 Aanpak

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van de gemeente Zevenaar binnen de vier verschillende rollen/taken uit hoofdstuk 3 verder uitgewerkt. Hieronder staan de afzonderlijke doelstellingen daartoe nogmaals opgesomd:

1. Interne medewerkers én professionals bij externe ketenpartners weten signalen van mensenhandel te herkennen en te duiden en weten hoe ze daar vervolgens op dienen te handelen. Extern gericht reiken we informatie en handelingsperspectief aan voor inwoners die signalen opvangen en dit willen melden.
2. De gemeente Zevenaar beschikt over een op lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel waarbij dit beleid op districtelijk/regionaal niveau wordt afgestemd.
3. We zorgen voor een goede ketenregie en samenwerking in de aanpak van mensenhandel door goed overleg:
 - Met centrumgemeente Arnhem;
 - Tussen zorg en veiligheid;
 - Over casuïstiek tussen alle betrokken partners; en
 - Op strategisch en beleidsmatig niveau via Samen Weerbaar.
4. Alle (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel ontvangen snel en adequaat de benodigde zorg, opvang en ondersteuning.

4.2 Signaleringsfunctie

4.2.1 Wat gaan we doen?

- We zetten een specifieke e-learning in om interne medewerkers te helpen signalen van mensenhandel te herkennen en door te geleiden.
- We organiseren activiteiten gericht op bewustwording. Daarbij maken wij onder andere gebruik van het ondersteuningsaanbod van Samen Weerbaar.
- We benoemen tenminste één aandachtfunctionaris mensenhandel. Het advies is om met in ieder geval twee aandachtfunctionarissen te gaan werken die, vanuit veiligheid en het sociaal domein, samenwerken.

4.2.2 E-learning inzetten

Er is een e-learning beschikbaar die gericht is op een sterkere signaleringsfunctie voor mensenhandel en daarin meer diepgang biedt. De inzet op de signaleringsfunctie van de gemeente zal de komende periode dan ook worden geïntensiveerd door middel van een interne online e-learning signalering mensenhandel. Deze e-learning is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV). De e-learning bevat interactieve opdrachten die medewerkers leert welke signalen van mensenhandel ze kunnen oppikken in hun dagelijks werk. Daarnaast bevat de e-learning concrete handvatten, zodat medewerkers gericht kunnen handelen als ze signalen ontdekken. De e-learning wordt in de eerste plaats aangeboden aan interne medewerkers. Als gemeente spelen we namelijk zelf een belangrijke rol in het signaleren van mensenhandel. We geven immers bsn-nummers en legitimatiebewijzen af, we houden registraties bij in de Basisregistratie personen (BRP), we verstrekken uitkeringen, houden toezicht op straat en in panden en verstrekken vergunningen en subsidies aan personen, bedrijven en instanties. Dit

betreffen in de eerste plaats medewerkers van publiekszaken, toezichthouders van de gemeente en consultants van de gebiedsteams. De e-learning zal vervolgens ook worden aangeboden aan overige interne medewerkers.

4.2.3 Bewustwordingsactiviteiten

Signalering van mensenhandel is niet alleen een taak van gemeenteambtenaren. Hier ligt bij uitstek ook een rol voor professionals van ketenpartners. Toekomstige interventies gericht op expertisevergroting van mensenhandel zullen daarom gericht moeten zijn op zowel interne als externe professionals. Bij het selecteren van deelnemers en de vormgeving van het bewustwordingsprogramma wordt aangesloten bij de behoeften en opgaven in het veld. De themadag van 15 april 2024 is een goede start geweest met betrekking tot het organiseren van bewustwordingsactiviteiten. Tijdens deze themadag is ook de meldroute voor signalen van mensenhandel gepresenteerd. Ten aanzien van de bewustwordingsactiviteiten wordt onder andere gebruik gemaakt van het ondersteuningsaanbod van Samen Weerbaar (zie specifiek de Menukaarten bewustwording Samen Weerbaar).

4.2.4 Aandachtfunctionaris mensenhandel

Binnen de gemeente Zevenaar is één aandachtfunctionaris mensenhandel aangewezen. Deze functionaris is voor medewerkers van de gemeente het aanspreekpunt voor mensenhandel. Daarnaast is de functionaris ook op de hoogte van slachtofferzorg en hoe dit lokaal en regionaal wordt vormgegeven. Er wordt gewerkt met het zogenaamde stappenplan voor de aandachtfunctionaris mensenhandel, welke is terug te vinden in bijlage 2. Dit stappenplan voorziet in de vragen: hoe worden de signalen van mensenhandel opgepakt en door wie worden ze opgepakt?

Wanneer de gemeente Zevenaar een signaal heeft, of wanneer één van de partners een signaal heeft waarbij Zevenaar betrokken is, dan is de aandachtfunctionaris mensenhandel ook de vertegenwoordiger in deze overleggen namens Zevenaar.

De aandachtfunctionaris mensenhandel kan te maken hebben met verschillende organisaties die zich bezig houden met de zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Voorbeelden zijn:

- RIEC Oost-Nederland waarin de samenwerking en aanpak van ondermijnende criminaliteit samenkomt in deze regio. Mensenhandel is een terugkerend thema en is opgenomen in de aanpak Samen weerbaar.
- Het zorg- en veiligheidshuis regio Arnhem waar casuïstiek over mensenhandel met elkaar wordt gedeeld en besproken voor de gewenste zorg en veiligheidsafweging.
- Het coördinatiecentrum CoMensha. Zij organiseren de eerste opvang voor meerderjarige slachtoffers;
- FairWork. Zij bieden hulp voor voornamelijk internationale slachtoffers van mensenhandel.
- Centrum Kinderhandel Mensenhandel. Dit is een Niet-Gouvernementele organisatie (NGO) die zich inzet voor de verbetering van de rechtspositie van slachtoffers van mensenhandel.
- Moviera. Regionale samenwerkingsorganisatie voor de gemeenten in Gelderland en Utrecht op het gebied van expertise, advies en opvang voor slachtoffers van met name huiselijk geweld, maar ook van mensenhandel. Moviera helpt slachtoffers, plegers en getuigen om het geweld te stoppen. Moviera geeft advies en informatie, biedt hulp en begeleiding en geeft onderdak als dat nodig is om de veiligheid van slachtoffers te waarborgen. Op casusniveau hebben de gebiedsteams veelvuldig contact met Moviera.



Op dit moment is de aandachtfunctionaris mensenhandel ondergebracht binnen het team veiligheid. Een rol die daar natuurlijk past gezien de inzet die wordt gedaan op ondermijning, zorg en veiligheid en gezien de afspraken met politie en OM. De afgelopen periode heeft dit ook geleid tot de huidige afspraken en de voorliggende aanpak. De vervolgstap is om dit te gaan verbreden in de organisatie en vooral ook meer bij de inrichting van zorg en veiligheid te betrekken. Dat het tijdig anticiperen op signalen van mensenhandel (uitbuiting) nog meer onderdeel is van het werk van iedereen in de organisatie.

4.3 Beleid

4.3.1 Wat gaan we doen?

- We nemen het thema mensenhandel mee in andere beleidsonderwerpen.
- We onderzoeken of we als gemeente meer barrières kunnen opwerpen.
- We zoeken in de regio aansluiting met andere gemeenten en samenwerkingsverbanden, zoals Samen Weerbaar en het RIEC-samenwerkingsband.

4.3.2 Mensenhandel inbedden in regulier beleid

Naast voorliggende notitie is het ook belangrijk om mensenhandel te benoemen binnen andere relevante beleidsdocumenten. Dit zorgt voor continuïteit en borging van de aanpak van mensenhandel.

Denk daarbij aan beleid met betrekking tot: zorg/Wmo, Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, prostitutie of arbeidsomstandigheden van migranten en veiligheid en ondermijning.

4.3.3 Onderzoeken opwerpen van extra barrières

Gemeenten beschikken over bestuurlijke middelen en bevoegdheden om het mensenhandel proces te frustreren, te voorkomen en waar het kan aan te pakken.

- Integraal toezicht op (legale en illegale) branches die kwetsbaar zijn voor mensenhandel is een belangrijk element in het voorkómen en tegengaan van misstanden. Het tegengaan van misstanden heeft binnen de gemeente Zevenaar prioriteit.
- Controle op de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten, en de daarmee gepaard gaande mogelijkheden om bestuurlijke sancties aan pandeigenaren op te leggen, vormt een belangrijk element in de aanpak van mensenhandel.
- Controle op onvergunde/illegale prostitutie in Zevenaar gaat steeds meer richting de gemeenten. Eerder was het team mensenhandel (AVIM) bij de politie en het prostitutie controleteam die deze signalen oppakte. De gemeente Zevenaar is bezig met een pilot vanuit Samen Weerbaar waarbij gekeken wordt hoe dit door gemeenten zelf uitgevoerd kan worden. Altijd in nauwe samenwerking met politie zodra er sprake is van uitbuiting/ mensenhandel. Een constatering van Illegale prostitutie is geen misdrijf, maar is onwenselijk in woonomgevingen of plekken waar dit leidt tot overlast. Daarom is een vergunningplicht hierop van kracht.
- De Wet Bibob (instrument om de integriteit te toetsen) maakt het mogelijk om misbruik van vergunningen/ontheffingen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties, voor strafbare feiten (waaronder mensenhandel) tegen te gaan of te beëindigen.

4.3.4 Aansluiting in de regio bij andere gemeenten en samenwerkingsverbanden

We blijven als gemeente actief deelnemen aan de bestaande overleggen en structuren. Op die wijze kunnen wij als gemeente op de hoogte blijven van de huidige, maar ook nieuwe, ontwikkelingen betreft mensenhandel. Enerzijds vanuit de ondermijningsaanpak waar het gaat om de aanpak, het signaleren en

voorkomen van mensenhandel en anderzijds vanuit het zorg- en veiligheidshuis gericht op passende zorg voor slachtoffers.

4.4 Integrale aanpak

4.4.1 Wat gaan we doen?

- Versterken van samenwerking zorg en veiligheid.

4.4.2 Versterken van de samenwerking zorg en veiligheid

De 'Regioaanpak Samen Veilig 2024-2028' maakt zichtbaar dat een goede samenwerking tussen zorg en veiligheidspartners een voorwaarde is voor het duurzaam oplossen van geweld. Deze verbinding geldt zowel lokaal als regionaal. Binnen deze samenwerking sluiten we vooral aan bij de bestaande aanpak voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

Voor het thema mensenhandel moet vooral de verbinding tussen de lokale zorg- en veiligheidsstructuur met als basis de procesregisseurs zorg en veiligheid, het zorg- en veiligheidshuis waarbinnen de casuïstiek nu met elkaar wordt besproken waar het vooral slachtoffers van mensenhandel betreft en de partners binnen het veiligheidsdomein waar de aanpak van het fenomeen zelf centraal staat. Het komen tot een aanpak waarbij we daders van mensenhandel aanpakken, barrières opwerpen om het te voorkomen, tijdige signalering en zorg voor slachtoffers.

4.5 Zorgcoördinatie

4.5.1 Wat gaan we doen?

- Aansluiting zoeken met Moviera vanuit zorg en veiligheid.

4.5.2 Aansluiting zoeken met Moviera vanuit zorg en veiligheid

Door actief aan te sluiten bij het signalenoverleg mensenhandel, georganiseerd vanuit het zorg- en veiligheidshuis, blijven we betrokken bij de lopende casuïstiek en ontwikkelingen. In samenwerking met Moviera gaan we de opgestarte zorgtrajecten binnen de gemeente Zevenaar jaarlijks bespreken en evalueren.



Bijlage 1

Meldroute mensenhandel

Wanneer interne medewerkers een signaal van mensenhandel hebben,, of hierover willen sparren, kunnen zij naar de aandachtfunctionaris mensenhandel. De volgende zes (6) stappen vormen de meldroute signalen mensenhandel.

Stap 1: De betreffende medewerker van de gemeente Zevenaar heeft een signaal opgevangen en wil het signaal bespreken of doorgeven aan de daarvoor aangewezen en verantwoordelijke persoon. Binnen de gemeente Zevenaar is de adviseur openbare orde en veiligheid de aandachtfunctionaris mensenhandel. De medewerker kan in persoon, per mail of telefonisch contact opnemen met de aandachtfunctionaris.

Stap 2: De medewerker kan het signaal in vertrouwen doorgeven aan de aandachtfunctionaris. De aandachtfunctionaris bepaalt aan de hand van het signaal hoe het signaal verder zal worden opgepakt.

Stap 3: De aandachtfunctionaris legt het signaal vast. Daarnaast zal de aandachtfunctionaris het signaal, indien mogelijk, verrijken met informatie uit de gemeentelijke systemen.

Stap 4: De aandachtfunctionaris bepaalt hoe acuut en met welke partners het signaal besproken moet worden. De aandachtfunctionaris zoekt contact met Moviera om de zorgen over het eventuele slachtoffer of slachtoffers te delen. Daarnaast kan de aandachtfunctionaris het signaal binnen het veiligheidshuis, het ondermijningsoverleg (mede op basis van het werkproces van het lokaal ondermijningsoverleg), het casusoverleg mensenhandel van het RIEC of met de politie bespreken.

Stap 5: De aandachtfunctionaris mensenhandel vraagt de betrokken partners om een terugkoppeling en onderhoudt contact met deze partners. Daarnaast zorgt de aandachtfunctionaris ervoor dat de taken voor de gemeente intern gecoördineerd worden.

Stap 6: De aandachtfunctionaris mensenhandel koppelt aan de medewerker welke het signaal heeft gemeld terug wat er met het signaal van mensenhandel is gedaan.

Bijlage 2

Aandachtfunctionaris mensenhandel

De aandachtfunctionaris als klankbord

De aandachtfunctionaris is belangrijk bij het implementeren, handelen en borgen van de sluitende lokale aanpak van mensenhandel binnen de werksetting van de organisatie. Als een beroepskracht een situatie niet vertrouwt, is de aandachtfunctionaris de eerste persoon die luistert, kennis inbrengt, overlegt en de te nemen stappen begeleidt. Is een situatie inderdaad zorgelijk, dan kan de aandachtfunctionaris de regie overnemen en contactpersoon zijn voor de ketenpartners die ingeschakeld worden (zoals beschreven in de verbeterde meldcode3). In deze situaties heeft de aandachtfunctionaris een ondersteunende (of coördinerende) taak in de uitvoering.

De aandachtfunctionaris als regisseur

De aandachtfunctionaris adviseert en ondersteunt het management bij de implementatie van de aanpak op mensenhandel: bijvoorbeeld door het informeren van collega's over ontwikkelingen, het signaleren van knelpunten, het geven of organiseren van deskundigheidsbevordering en het uitwerken van processen.

De aandachtfunctionaris als stuwende kracht

Een aandachtfunctionaris kan ervoor zorgen dat collega's daadwerkelijk mensenhandel kunnen signaleren. Daardoor kan men sneller en adequater ingrijpen bij vermoedens van mensenhandel. Hij of zij agendeert, motiveert en creëert draagvlak en maakt daarbij onder andere gebruik van het ondersteuningsaanbod van Samen Weerbaar. Professionals die betrokken en deskundig zijn, grijpen drie keer vaker in, vergeleken met professionals die dit niet zijn.

De deskundige aandachtfunctionaris

Om de taken als aandachtfunctionaris uit te kunnen voeren is het noodzakelijk dat de aandachtfunctionaris over voldoende expertise beschikt. Deze expertise wordt verkregen vanuit de periodieke netwerkoverleggen, kennisbijeenkomsten en trainingen en opleidingen die vanuit Samen Weerbaar worden aangeboden. De centrumgemeente Arnhem, maar ook de Provincie Gelderland en Samen Weerbaar (vanuit de Kerngroep aanpak mensenhandel van Samen Weerbaar) faciliteren jaarlijks kennis- en netwerkbijeenkomsten. Daarnaast is de zorgcoördinator aanspreekpunt voor aandachtfunctionarissen en adviseert op ontwikkelingen en inhoud van deze materie. Daarbij wordt naast deze expertise gebruik gemaakt van expertise uit het netwerk van aandachtfunctionarissen zelf.

Taakprofiel aandachtfunctionaris

Doel van de taak:

De aandachtfunctionaris draagt zorg voor de implementatie, het hanteren en borgen van de aanpak van mensenhandel, zodat het eerder wordt herkend, gesignaleerd, passende hulp geboden wordt en mensenhandel stopt. Daarbij de belangen van het slachtoffer behartigd en voorop stelt.

**Dit omvat:**

- De collega's binnen de organisatie instrueren, adviseren en begeleiden bij vermoedens van mensenhandel en de daarbij te nemen stappen.
- Het adviseren en begeleiden van het management.
- Het agenderen, afstemmen van vermoedens van uitbuiting met de zorgcoördinator (en andere ketenpartners).
- Het coördineren van meldingen richting Moviera, ZVH en RIEC
- Knelpunten signaleren en oplossen.

Positionering van de aandachtfunctionaris binnen de organisatie

De deskundigheid van de aandachtfunctionaris richt zich specifiek op het adviseren en begeleiden van collega's bij vermoedens van mensenhandel. Daarnaast ondersteunt de aandachtfunctionaris zorg voor de implementatie, het hanteren en borgen van aanpak van mensenhandel binnen de eigen organisatie. De organisatie faciliteert de aandachtfunctionaris in voldoende uren om deze taak uit te kunnen voeren.

Aandachtfunctionaris en regionale zorgcoördinator mensenhandel

De regionale zorgcoördinator mensenhandel is aangesteld om de processen in de samenwerking op de sluitende lokale aanpak van mensenhandel te ondersteunen. De aandachtfunctionaris is een onderdeel van deze aanpak. De regionale zorgcoördinator organiseert (mede) kennis- en deskundigheidsbevordering, een netwerk van aandachtfunctionarissen, is een vraagbaak voor de aandachtfunctionaris en zorgt voor agendering van casussen in het casusoverleg mensenhandel bij het Veiligheidshuis. Waarbij wordt samengewerkt met de politie. De aandachtfunctionaris is de verbinding tussen de organisatie en de zorgcoördinator mensenhandel.

Bijlage 3

Signalen van mensenhandel

Signalen van mensenhandel zijn niet altijd duidelijk. Bij de signalering van slachtoffers van mensenhandel gaat het vaak om een combinatie van signalen. Signalen die los van elkaar niets hoeven te betekenen, vormen in combinatie juist vaak een sterke aanwijzing van uitbuiting. Op de website van CoMensha staan deze signalen genoemd.

Algemene/overkoepelende signalen:

Iemand is (vermoedelijk) slachtoffer van een uitbuitingssituatie als de persoon:

- geen beschikking heeft over eigen paspoort of identiteitskaart
- extreem lange werkdagen maakt
- plotseling veel nieuwe contacten heeft (niet leeftijdsconform)
- beschermend is tegen over nieuwe vrienden en kennissen
- zich isoleert van familie en vrienden, liegt of sociaal wenselijk gedrag vertoont om geen wantrouwen te wekken
- op verschillende plekken verschillend gedrag laat zien
- onverklaarbare schulden heeft
- geen beschikking heeft over eigen bankrekening, moet veel geld afstaan.
- op geïsoleerde plekken en in slechte omstandigheden werkt
- niet aanspreekbaar is (taalbarrière, onder invloed, wilsonbekwaam, analfabeet)
- geen vrijelijk toegang heeft tot medische zorg
- in een gesprek met een professional iemand bij zich aanwezig heeft die controle uitoefent (over het gesprek, de financiën, officiële documenten)
- het eigen adres niet weet, heeft geen sleutel
- er ongezonder uit ziet (moe, vermagerd, zelfverwonding, sporen van mishandeling)

Signalen van seksuele uitbuiting:

Iemand is (vermoedelijk) slachtoffer van seksuele uitbuiting als de persoon:

- wordt gedwongen om seks te hebben of seksuele handelingen te verrichten tegen de zin in
- wordt gedwongen om seks te hebben tegen betaling, waarbij hij of zij het geld moet afdragen
- wordt gedwongen om mee te doen aan de productie van pornografisch materiaal
- door de partner wordt gedwongen om seks te hebben met bekenden of vrienden
- door de partner wordt gedwongen om 'schulden' af te lossen door seks te hebben met vreemden
- opvallend veranderd van gedrag, uiterlijk en/of kleding
- angstig en onderdanig gedrag vertoont
- een tweede telefoon bezit
- veel nieuwe sociale contacten heeft die onbekend zijn voor eerder vrienden en/of familie
- verzuimt op school
- bij gezondheidsproblemen geen medische hulp inschakelt

Signalen van criminele uitbuiting:

Iemand is (vermoedelijk) slachtoffer van criminele uitbuiting als:

- wordt gedwongen om mensen te beroven of zakken te rollen, en daarna de buit moet afstaan



- wordt gedwongen om te bedelen, en daarna de buit moet afstaan
- wordt gedwongen om in te breken of te stelen, en daarna de buit moet afstaan
- beschikt over luxe artikelen, dure kleding en/of veel cash
- veel meer geld uitgeeft dan je op basis van een (bij)baan kan verwachten
- contact heeft met mensen die crimineel gedrag vertonen
- middelen (drugs) gebruikt
- verzuimt op school

Signalen van arbeidsuitbuiting:

Iemand is (vermoedelijke) slachtoffer van arbeidsuitbuiting als de persoon:

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