

Plan van aanpak mensenhandel Nijmegen



Voorwoord

“Een jong meisje dat in een hotel in een toeristenplaatsje op aandringen van haar loverboy-vriendje betaalde seks heeft met tientallen volwassen mannen. West-Afrikaanse jonge meiden die naar Nederland gelokt zijn en worden gedwongen als prostituee te werken in een bordeel, in een vakantiehuisje of een caravan op een camping, of langs de snelweg. Poolse mannen die opgesloten zitten in een schuur van de kwekerij of tuinderij waar zij werken. Hongaarse vrouwen die wat bij wilden verdienen maar in handen vallen van gewelddadige pooiers in het red light-district van een grote of middelgrote stad. Een Roemeense man die onder dreiging van geweld tegen hemzelf of zijn familie gedwongen wordt winkeldiefstallen te plegen. Roma-kinderen die uit Kosovo worden gehaald om hier in een toeristenplaats of bij een plaatselijk winkelcentrum te bedelen en zakken te rollen. Een nichtje dat gedwongen wordt het huishoudelijk werk te doen voor de familie die ‘zo goed is’ haar op te vangen. Al deze zo verschillende mensen in zulke verschillende, maar allemaal even afschuwelijke omstandigheden, zijn slachtoffers van mensenhandel.”¹

In Nijmegen willen we vrij zijn van elke vorm van uitbuiting en mensenhandel. We menen dat elk slachtoffer van mensenhandel er één te veel is en zetten ons dan ook in om een uitbuitingsvrije gemeente te zijn. Om dat te bevorderen implementeert Nijmegen deze sluitende aanpak.

Samenvatting

Mensenhandel is een vorm van ondermijning met verregaande gevolgen voor zijn slachtoffers. Het is een veelkoppig monster dat zich uit in seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanhandel. Mensenhandel komt vaker voor dan men denkt. Zo zijn er naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 duizend slachtoffers in Nederland, terwijl uit cijfers blijkt dat wij hiervan ongeveer maar 1.000 slachtoffers per jaar zien.² Hiermee is mensenhandel een vorm van ondermijning die nog te vaak onder de radar blijft.

Omdat de gemeente dicht bij zijn inwoners staat, kan zij een belangrijke partner zijn in de zorg- en veiligheidsketen die zich bezig houdt met het bestrijden van mensenhandel. Omdat de gemeente deze belangrijke speler kan zijn is er in 2018 in het Interbestuurlijk Programma afgesproken dat elke gemeente in 2022 beleid zal hebben om mee te werken aan een effectieve aanpak tegen mensenhandel. De centrale vraag die wij hierbij stellen luidt als volgt:

Hoe kunnen wij als gemeente voldoen aan de landelijke afspraken waarin is afgesproken dat elke gemeente in 2022 beleid zal hebben op de aanpak van mensenhandel?

Met als doel om door middel van het opstellen van dit beleid een belangrijke ketenpartner te worden om zo een bijdrage te leveren aan een effectieve aanpak van mensenhandel.

Om deze centrale vraag te beantwoorden is dit beleidsplan opgesteld. Om een sluitende aanpak tegen mensenhandel te bewerkstelligen willen we ons richten op de volgende onderdelen: bewustwording, signaleren en melding, hulp en opvang bieden aan slachtoffers, integrale aanpak (o.a. preventie, repressie, handhaving en het opwerpen van barrières) en de samenwerking bevorderen met onze ketenpartners.

In hoofdstuk 2 worden deze onderdelen uitgewerkt, lichten we de huidige stand van zaken binnen de gemeente Nijmegen toe en geven we aan welke aanvullende stappen we voornemens zijn te nemen.

Wij vinden elk slachtoffer er een te veel en willen geen gelegeheidsstructuur bieden voor mensenhandelaren.

¹ Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel: Rapport van de commissie ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink, april 2015.

² Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	1
Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
1. Wat is mensenhandel	4
1.1 Verschijningsvormen	4
1.2 Gemeentelijke rol in de aanpak van mensenhandel	5
1.3 Plan van aanpak mensenhandel gemeente Nijmegen	5
1.4 Leeswijzer	6
2. De onderdelen van een sluitende aanpak tegen mensenhandel in Nijmegen	7
2.1 Aandachtfunctionaris mensenhandel	7
2.2 Bewustwording, signalering en melding	8
2.3 Integrale aanpak	9
2.4 Hulp en opvang bieden aan slachtoffers	12
2.5 Samenwerking	13
3. Vervolg en financiën	14
3.1 Vervolg	14
3.2 Financiën	14
 Bijlagen:	
Bijlage 1. Artikel 273f Wetboek van Strafrecht	15
Bijlage 2. Wettelijk kader	16
Bijlage 3. Het kader voor de aanpak van mensenhandel volgens VNG	17
Bijlage 4. Integrale aanpak volgens de Nationaal Rapporteur	18

Inleiding

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de aanpak van mensenhandel. Deze rol is gebaseerd op (inter)nationale wet- en regelgeving.³ Op nationaal niveau zijn de afgelopen jaren een aantal afspraken gemaakt om mensenhandel in Nederland te stoppen en te voorkomen. Een van die afspraken is dat iedere gemeente in 2022 beschikt over beleid inzake mensenhandel.

Om mensenhandel adequaat aan te kunnen pakken is integrale samenwerking van groot belang. Binnen het district Gelderland-Zuid hebben de gemeenten in gezamenlijkheid het beleidsstuk 'Kader aanpak mensenhandel Gelderland-Zuid' opgesteld. Dit districtelijk kader heeft een lokale vertaalslag gekregen in het voorliggende plan van aanpak mensenhandel voor de gemeente Nijmegen, waarin het kader nader is uitgewerkt.

³ Er bestaat internationale (protocollen, verdragen, richtlijnen) en nationale wetgeving op basis waarvan gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel. Zie bijlage 2 voor een overzicht van het wettelijke kader.

1. Wat is mensenhandel

Mensenhandel is 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.⁴ Mensenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van de mens en is daarmee een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijning.⁵ Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Sr (zie bijlage 1). De kern van mensenhandel is de (beoogde) uitbuiting van mensen. Daders gebruiken slachtoffers voor persoonlijk gewin. Dit doen ze door geweld, intimidatie, misleiding en/of onder bedreiging. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar. Bij mensenhandel is er altijd sprake van een slachtoffer en een dader. Hoewel er vaak sprake van een afhankelijkheidspositie tussen slachtoffer en dader, kunnen slachtofferschap en daderschap in de praktijk heel dicht bij elkaar liggen en soms zelfs in elkaar overlopen.⁶ Mensenhandel komt overal en in alle lagen van onze samenleving voor en kent de volgende verschijningsvormen.

1.1 Verschijningsvormen

- ❖ **Seksuele uitbuiting** is de meest in de cijfers terugkomende vorm van mensenhandel. Hierbij wordt het slachtoffer gedwongen seksuele diensten te verrichten tegen betaling van geld, kleding of eten en moet dat vervolgens afdragen aan de uitbuiters.
- ❖ **Criminele uitbuiting** vindt plaats wanneer iemand gedwongen wordt om criminele feiten te plegen of om te bedelen en de buit moet afdragen aan de uitbuiters (drugshandel, misbruik van iemands bankrekening, gebruik van iemands woning voor illegale activiteiten, winkeldiefstal of andere vormen van criminaliteit).
- ❖ **Arbeidsuitbuiting** is het werven, vervoeren, overbrengen of huisvesten van een persoon met gebruik van dwang met als doel deze persoon uit te buiten. Het is meer dan alleen slecht werkgeverschap: het gaat om zulke erbarmelijke omstandigheden dat we kunnen spreken van mensonterende situaties en mensenhandel. Dwang, geweld, dreiging, afpersing, fraude en misleiding spelen vaak een rol.
- ❖ Bij **orgaanhandel** wordt iemand gedwongen zijn of haar organen af te staan of ter beschikking te stellen (bijvoorbeeld gedwongen draagmoederschap).

Haaldelict

Mensenhandel is een zo genoemd 'haaldelict', dat zich vaak onder de radar afspeelt. Slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen en opsporingsinstanties zoals de politie moeten zelf actief op zoek naar de slachtoffers (en daders). De opsporingsdiensten zijn daarbij afhankelijk van verschillende professionals uit allerlei domeinen die signalen van mensenhandel kunnen oppikken en ook bereidwillig zijn om dit te doen. Juist ook omdat slachtoffers zichzelf vaak niet zien als slachtoffer of ontkennen - door angst of schaamte - dat er sprake is van uitbuiting. De angst van slachtoffers, de lage aangiftebereidheid, de beperkte pakkans van de daders, het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals in allerlei domeinen zorgen er allemaal voor dat er nauwelijks zicht is op de werkelijke omvang van deze ernstige vorm van criminaliteit. Bij dit soort delicten geldt vaak 'Hoe meer je gaat zoeken, hoe meer je zult vinden'.

Mensenhandel in beeld

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en of de aanpak van mensenhandel in Nederland goed werkt. Uit de cijfers van de laatst verschenen slachtoffer- en dadermonitor van de Nationaal Rapporteur blijken er naar schatting jaarlijks tussen de 5.000-7.500 slachtoffers van mensenhandel in Nederland te zijn. Het daadwerkelijk aantal slachtoffers zal echter in de praktijk veel hoger liggen.

⁴ Definitie mensenhandel volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM).

⁵ Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. www.rijksoverheid.nl November 2018, publicatie-nr. 116759.

⁶ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (het CCV).

Uit de meest recent opgevraagde cijfers van de politie (AVIM) blijkt specifiek voor Nijmegen dat er in de periode van 2017-heden 78 mensenhandel gerelateerde registraties zijn. Daarnaast hebben er in de periode van 2018-2022 9 opsporingsonderzoeken gedraaid op mensenhandel met betrekking op Nijmegen.

1.2 Gemeentelijke rol in de aanpak van mensenhandel

De gemeente heeft bij de aanpak van mensenhandel een rol op het gebied van preventie, signalering, toezicht en handhaving, en hulpverlening. Wij dragen bij aan het opwerpen van barrières tegen mensenhandel.

De Nationaal Rapporteur onderscheidt in zijn tiende rapportage vier gemeentelijke rollen: de gemeente als signaleerder, als beleidsmaker, als deel van de integrale aanpak en als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

1.3 Plan van aanpak mensenhandel gemeente Nijmegen

Alle gemeenten moeten in 2022 een sluitende aanpak mensenhandel hebben, zo ook de gemeente Nijmegen. Hiervoor is dit voorliggende Plan van aanpak mensenhandel gemeente Nijmegen (hierna: het plan van aanpak) opgesteld. Daarin zijn ook districtelijke en regionale aspecten meegenomen. In dit plan is bij elkaar gebracht wat er in Nijmegen al gebeurt in de aanpak van mensenhandel en is tegelijkertijd onderzocht waar de aanpak van mensenhandel nog verder geoptimaliseerd kan/dient (te) worden, om in ieder geval aan het *basisniveau* te kunnen voldoen. Volgens het Kader van de VNG⁷ voldoet een gemeente in elk geval aan het basisniveau (plateau 1) als men voldoet aan het volgende: *“De gemeente heeft een beleidsplan opgesteld waarin alle onderdelen voor een geslaagde aanpak voor mensenhandel aan bod komen: te denken valt aan de organisatie van de opvang, duidelijkheid omtrent handhaving en preventie en voorlichting over mensenhandel.”*

Daarnaast wordt er een verdiepingsslag (plateau 2) gemaakt door de afspraken binnen het veiligheidsdomein en het sociaal domein verder uit te werken en de integraliteit te bevorderen, juist ook al aan de voorkant. Dit betreft met name het zorg- en veiligheidsaspect, maar zeker ook de andere domeinen. Ten slotte is door bij elkaar te brengen wat er al gebeurt, onderzocht waar kwaliteitsverbeteringen mogelijk zijn.

Doelstellingen en strategie

Om overzichtelijker te maken waar we als gemeente Nijmegen naartoe willen werken, zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- 1) wij willen zoveel mogelijk slachtoffers uit hun situatie halen via het signaleren van en het bieden van de juiste hulp en opvang;
- 2) wij willen, door in te zetten op preventie en weerbaarheid, dat minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel;
- 3) wij willen onze gemeente zo onaantrekkelijk mogelijk maken voor daders door deze zowel aan de voorkant als aan de achterkant aan te pakken en te frustreren (barrières opwerpen); en
- 4) wij willen waar mogelijk bovenstaande gezamenlijk aanpakken met de gemeenten binnen het district Gelderland-Zuid en onze (keten)partners uit het zorg- en veiligheidsdomein.

Om de genoemde doelstellingen te realiseren wordt invulling gegeven aan de volgende specifieke onderdelen welke ons helpen om stap voor stap een sluitende aanpak van mensenhandel te bewerkstelligen:

- Bewustwording, signalering en melding,
- Integrale aanpak (preventief, repressief, dader en slachtoffer),
- Hulp en opvang bieden aan slachtoffers en
- Samenwerking: verbinding zorg en veiligheid.

⁷ In 2021 heeft de VNG met verschillende ketenpartners het Kader voor de aanpak mensenhandel voor gemeenten ontwikkeld. <https://vng.nl/publicaties/kader-aanpak-mensenhandel>. Zie ook bijlage 3 voor een schematische weergave van het Kader volgens de VNG.

1.4 Leeswijzer

Wat leest u in het Plan van aanpak mensenhandel gemeente Nijmegen? Hoofdstuk 2 vormt de kern van dit plan. Hierin wordt de huidige stand van zaken binnen de gemeente per onderdeel beschreven aangevuld met de stappen die we voornemens zijn te nemen. Met andere woorden: wat doen we al in de aanpak van mensenhandel en waar zijn er nog aanpassingen nodig? In het bijzonder worden de taken van de aandachtfunctionaris mensenhandel beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een korte beschrijving over het vervolg en de financiële - en evaluatieaspecten.

2. De onderdelen van een sluitende aanpak tegen mensenhandel in Nijmegen

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige situatie van de aanpak mensenhandel in de gemeente Nijmegen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de gewenste situatie: de situatie waar de gemeente heen wil en moet. Eerst wordt de overkoepelende functie van aandachtfunctionaris mensenhandel toegelicht.

2.1 Aandachtfunctionaris mensenhandel

Bij een sluitende aanpak van mensenhandel zijn verschillende afdelingen van de gemeente Nijmegen betrokken. Om alles te coördineren en om als aanjager te fungeren wordt er een gemeentelijke aandachtfunctionaris mensenhandel (hierna: aandachtfunctionaris) aangesteld. Het aanstellen van een aandachtfunctionaris is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan het verplichte basisniveau aanpak mensenhandel (plateau 1).⁸

De aandachtfunctionaris heeft de volgende taken:

- Zet binnen de gemeente aan tot bewustwording en voorlichting van zowel zijn collega's als andere professionals in de gemeente die mogelijk met slachtoffers in contact komen.
- Is het aanspreekpunt voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en is daarbij onderdeel van de interne meldroute.
- Denkt mee over signalen, verrijkt deze zo mogelijk en zet de signalen door naar de juiste ketenpartner(s) binnen het RIEC en zorgdomein. Houdt tevens de signalen/casussen bij, om zo (in samenwerking met de ketenpartners) meer zicht te krijgen op de lokale verschijningsvormen van mensenhandel.
- Is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen.
- Staat in nauw contact met de zorgcoördinator mensenhandel. De zorgcoördinator mensenhandel is bekend met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen en is aanspreekpunt voor deze instanties.
- Is op de hoogte van de regionale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en deelt de gemeentelijke 'good practices' met de regio.
- Houdt het beleid up-to-date en onderhoudt de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg-als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee. De aandachtfunctionaris is de verbindende schakel tussen zorg en veiligheid binnen de gemeente Nijmegen.⁹

De gemeente Nijmegen kiest ervoor om de aandachtfunctionaris onder te brengen binnen veiligheid (Afdeling VJB). Kennis en expertise op soortgelijke casuïstiek is reeds aanwezig, en er is een structurele verbinding met het Zorg en Veiligheidshuis. Om een structurele verbinding met het sociaal domein te bewerkstelligen dient de aandachtfunctionaris in nauw contact te staan met collega('s) van het sociaal domein. Het verdient aanbeveling een medewerker binnen het sociaal domein aan te wijzen met een verbindende taak (taakaccent) richting de aandachtfunctionaris op het thema mensenhandel. Daarnaast verdient het aanbeveling om gemeentebreed meerdere 'accenthouders' op het thema mensenhandel aan te wijzen, die als aanspreekpunt voor hun directe collega's kunnen dienen en de aandachtfunctionaris en het thema mensenhandel onder de aandacht blijven houden bij hun directe collega's op de vloer. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan specifieke klantfuncties, zoals de toezichthouders en baliemedewerkers, in de tweede plaats zouden ook breder in de organisatie accenthouders aangewezen kunnen worden.

Dit vraagt de volgende actie:

- Een gemeentelijke aandachtfunctionaris mensenhandel benoemen.

⁸ Zie bijlage 3 voor een schematische weergave van de twee niveaus die het Kader van de VNG beschrijft.

⁹ Als er een ketenregisseur mensenhandel wordt aangesteld zal dit op het niveau van Gelderland-Zuid onder de taak van de ketenregisseur vallen.

2.2 Bewustwording, signalering en melding

Bewustwording

De eerste stap in de aanpak van mensenhandel is bewustwording en het vergroten van kennis bij burgers en professionals. Bewustwording en kennis bevorderen de meldings- en aangiftebereidheid. Bestuurders en ambtenaren, maar ook professionals en burgers kunnen actief worden voorgelicht over de verschillende vormen van mensenhandel om zo de bewustzijn te vergroten.¹⁰

Door middel van (regionaal) terugkerende trainingen, georganiseerd voor verschillende disciplines, wordt de bewustwording onder de professionals vergroot. Om de bewustwording onder de aandacht te krijgen bij burgers zet de gemeente in op (laagdrempelige) bewustwordingsacties zoals de bewustwordingstentoonstelling '[Open je ogen voor mensenhandel](#)'¹¹ of het onder de aandacht brengen van (publieke) bewustwordingscampagnes via de lokale of sociale media. Burgers worden daardoor aangespoord om signalen van mensenhandel te melden bij Meld Misdaad Anoniem of door direct contact op te nemen met de Politie, Arbeidsinspectie (NLA), of CoMensha.

Dit vraagt de volgende acties:

- Inzetten op actieve voorlichting en bewustwording (Q1 en Q2 2023).
- Verbinding zoeken met reeds bestaande voorlichtingscampagnes en bestaand materiaal.

Signalering

Signalen van mensenhandel worden vaak niet herkend. Door gebrek aan kennis worden signalen van mensenhandel niet altijd opgemerkt en worden slachtoffers van mensenhandel niet altijd als zodanig herkend, met als gevolg dat ze mogelijk blijvend worden uitgebuit en de bescherming mislopen waar ze recht op hebben. Naast bewustwording van de problematiek, is het belangrijk om medewerkers en externe professionals te trainen op het leren herkennen van signalen mensenhandel en om de interne meldroute onder de aandacht te brengen. Door actief te zoeken naar signalen komen de signalen mogelijk boven tafel. CoMensha¹², FairWork, het CCV, maar ook het RIEC en Stichting voor Integrale aanpak Mensenhandel verzorgen verschillende trainingen op het gebied van ondermijning en mensenhandel specifiek gericht op gemeentelijke teams (veiligheid, toezicht, balie, sociaal domein).¹³

In de trainingen wordt o.a. aandacht besteed aan:

- Het verspreiden van basiskennis (wat is mensenhandel)
- Het (her)kennen van signalen mensenhandel
- Het effectief melden van signalen

Dit vraagt de volgende actie:

- Inzetten op actieve signalering door middel van het aanbieden van trainingen (Q1 en Q2 2023).

Cruciaal is dat men binnen de organisatie weet waar men met eventuele signalen terecht kan.

¹⁰ Denk aan klantmanagers, buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), servicebaliemedewerkers, toezichthouders, leerplichtambtenaren en Sociaal Wijkteamleden, maar ook aan professionals bij Veilig Thuis, Bureau Jeugdzorg, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), huisartsen en hulpverleners bij andere jeugd- en zorginstellingen. Ook specialistische organisaties die sekswerkers of andere voor uitbuiting kwetsbare groepen zoals statushouders en arbeidsmigranten ondersteunen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen, zoals migrantenorganisaties en religieuze instellingen.

¹¹ <https://www.comensha.nl/open-je-ogen/>.

¹² CoMensha heeft op haar website het opleidingsaanbod verzameld van verschillende organisaties en voor verschillende doelgroepen. <https://www.comensha.nl/mensenhandel-academy>

¹³ Zie ook: [Aanpak Mensenhandel Bewustwording | Training | Opleiding - CoMensha - Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel](#)

Melding

Omdat het van belang is dat signalen van mensenhandel laagdrempelig moeten kunnen worden gemeld, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande meldroutes. Inwoners en ondernemers van de gemeente Nijmegen worden via de gemeentelijke webpagina verwezen naar de bestaande meldroutes, zoals Politie, Meld Misdaad Anoniem (MMA), Arbeidsinspectie (NLA) en CoMensha.¹⁴

Meldcode

De verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: meldcode) is ook van toepassing op signalen mensenhandel. De meldcode geldt voor (externe) 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. Medewerkers die onder de meldcode vallen, moeten beslissen of zij een melding doen bij Veilig Thuis als er een vermoedelijk slachtoffer in beeld is. Aan de hand van vijf stappen kunnen professionals bepalen of zij hun vermoedens van huiselijk geweld, kindermishandeling of mensenhandel moeten melden bij Veilig Thuis en of er voldoende hulp kan worden ingezet. In situaties waarin geen specifiek slachtoffer te herkennen is, alsmede voor overige signalen mensenhandel die niet onder de meldcode vallen, is er het meldpunt ondermijning.

Meldpunt Ondermijning

Het is de bedoeling dat alle signalen van mensenhandel binnen de organisatie (intern) via het centrale meldpunt ondermijning¹⁵ terecht komen bij de gemeentelijke aandachtfunctionaris mensenhandel. Signalen van mensenhandel worden nadat zij zijn ingebracht bij het meldpunt door de analist(en) verrijkt met aanvullende informatie (adresgegevens, eventuele eerdere interventies, en overige informatie). Wanneer na verrijking van de melding de signalen van mensenhandel zijn versterkt, zet de analist de melding door naar de aandachtfunctionaris. De aandachtfunctionaris kan daarnaast ook direct signalen/vermoedens ontvangen vanuit het netwerk. Afhankelijk van de aard van het signaal stemt de aandachtfunctionaris het signaal af met de juiste ketenpartner(s): Politie (AVIM/PCT), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en/of de zorgcoördinator mensenhandel, waarna duidelijk wordt of het signaal een vermoeden mensenhandel betreft of niet (zie stroomschema Nijmegen op p. 11). In geval van acute nood wordt de politie direct ingeschakeld via 112.

Dit vraagt de volgende acties:

- Inzetten op het vergroten van de meldingsbereidheid (Q1 en Q2 2023).
- De interne meldroute binnen de organisatie onder de aandacht brengen (intern) (Q1 2023).
- Een informatiepagina op de gemeentelijke website inrichten om inwoners en ondernemers die signalen mensenhandel willen melden te kunnen verwijzen naar de juiste instanties (extern) (Q1 2023).

2.3 Integrale aanpak

Integrale aanpak (preventief, repressief, dader en slachtoffer)

Bij het voorkomen, signaleren, stoppen en hulp bieden bij mensenhandel zijn verschillende partijen betrokken. Die betrokken partijen zullen moeten samenwerken om tot een goed sluitende aanpak van mensenhandel te kunnen komen. Volgens de Nationaal Rapporteur ziet een integrale aanpak van mensenhandel zowel op de slachtoffergerichte als op de dadergerichte aanpak en dient enerzijds een preventief doel en anderzijds een reactief doel. Zie bijlage 4 voor een schematische weergave hiervan.

Dadergerichte aanpak

De dadergerichte aanpak ziet enerzijds op het voorkomen van daderschap (preventief), anderzijds op het signaleren en stoppen van bestaand daderschap en het bestraffen van daders (beiden reactief). Een uniform

¹⁴ Geen limitatieve opsomming.

¹⁵ ondermijning@nijmegen.nl

regionaal handhavingskader mensenhandel Gelderland-Zuid – thans nog niet ontwikkeld – moet voldoende aandacht besteden aan het inzetten van de bestuurlijke instrumenten en het opwerpen van barrières¹⁶. Op beleidsmatig niveau kan de daderaanpak worden versterkt door het opwerpen van barrières tegen daders en faciliteerders en het versterken van proactief toezicht. Daarnaast kan met het hanteren van een uniform regionaal handhavingskader een waterbedeffect binnen de regio worden voorkomen. Het regionaal handhavingsprotocol seksbranche zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

Om daders te stoppen en te straffen kunnen bestuurlijke instrumenten worden ingezet. Dit kan complementair lopen aan een eventuele strafrechtelijke aanpak in het kader van opsporing of vervolging.

Slachtoffergerichte aanpak

De slachtoffergerichte aanpak wordt versterkt door de inzet van een zorgcoördinator mensenhandel die opereert op het niveau van Gelderland-Zuid. De zorgcoördinator draagt zorg voor het hulp- en ondersteuningsaanbod voor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en vervult een belangrijke rol in de casusaanpak. Hij/zij werkt daarin nauw samen met de gemeentelijk aandachtfunctionarissen, indien aanwezig de ketenregisseur mensenhandel, het lokale zorgdomein en de politie. Daarnaast draagt de zorgcoördinator zorg voor de regionale registratie en monitoring van slachtoffers mensenhandel. De rol van de zorgcoördinator wordt in paragraaf 2.4 verder besproken.

Het voorkomen van herhaald dader- en slachtofferschap vraagt om aandacht voor resocialisatie. Om dit te bevorderen kan onder bepaalde condities bij verdenking van mensenhandel (of vermoedens van mensenhandel) zowel aan de voorkant (tijdens de behandeling van de strafzaak bij het OM) als aan de achterkant (in het kader van vervroegde invrijheidsstelling of bij gedragsbeperkende maatregel) reclasseringsadvies wordt ingewonnen. Daarnaast kan het opleggen van een locatieverbod en/of contactverbod worden overwogen.

Toezicht en Handhaving

Toezicht en handhaving zijn een belangrijk spoor in de aanpak van mensenhandel. Proactief toezicht houden bij risicobranches en risicogroepen en strafrechtelijk en bestuurlijke opvolging bij misstanden zijn hier voorbeelden van. Bestuursrecht en strafrecht zijn aanvullend aan elkaar en de samenwerking is onmisbaar in een effectieve aanpak. De politie heeft een toezichthoudende taak op grond van de vreemdelingenwetgeving en een opsporingstaak ter handhaving van de rechtsorde in de bestrijding van uitbuiting en mensenhandel. Daarnaast zijn zij in de gemeente Nijmegen ook aangewezen als toezichthouder (prostitutie) op basis van de APV. Bestuursrechtelijke instrumenten kunnen (in tegenstelling tot strafrechtelijke instrumenten) vaak al eerder worden ingezet en barrières opwerpen. Een coöperatieve samenwerking tussen de gemeente, politie en justitie is hierbij van grote betekenis.

Van signaal naar casuïstiek

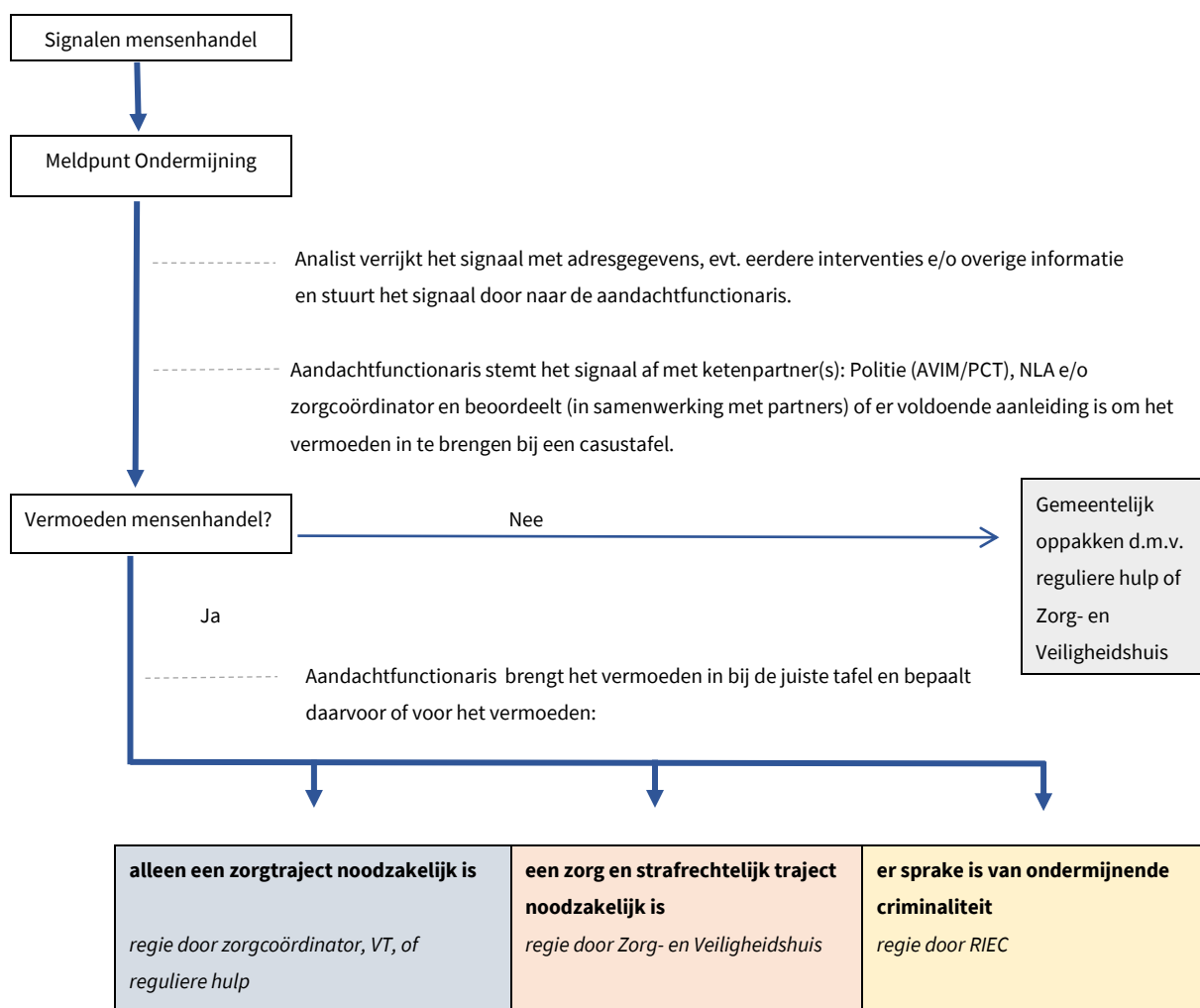
Wanneer het signaal een dusdanig vermoeden van mensenhandel oplevert dat aanleiding geeft om een casus te starten bepaalt de aandachtfunctionaris of voor het vermoeden:

- alleen een zorgtraject noodzakelijk is (toeleiding naar zorgcoördinator, zij stemt zorgbehoefte af met het lokale veld);
- een zorg én strafrechtelijk traject noodzakelijk is (de zorgcoördinator neemt de zorg voor haar rekening, algehele procesregie op de casus ligt bij het Zorg- en Veiligheidshuis);
- er sprake is van ondermijnende e/o georganiseerde criminaliteit (in dat geval wordt de casus doorgeleid naar de partners binnen het RIEC-samenwerkingsverband).

In het stroomschema op de volgende pagina ziet dat er dan als volgt uit:

¹⁶ Het CCV heeft op hun website verschillende barrièremodellen staan waar gebruik van gemaakt kan worden.

Stroomschema aanpak mensenhandel



Bij het inrichten van de casustafels mensenhandel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande structuren. Binnen het Zorg en Veiligheidshuis Rijk van Nijmegen gaan we in Q1 2023 een multidisciplinair overleg (MDO) mensenhandel organiseren, bestaande uit functionarissen van o.a. Veilig Thuis, politie (AVIM/PCT), zorgcoördinator en de aandachtfunctionaris.

Privacy

Zodra een signaal aanleiding geeft om een casus te starten, dan wel vanuit zorg, dan wel vanuit veiligheid, wordt er privacygevoelige informatie gedeeld die geborgd dient te zijn. Signalen gericht op de dadergerichte aanpak van mensenhandelaren, facilitators e.d. worden door de partners gedeeld onder het RIEC-convenant. In geval van doorgeleiding van het signaal naar de ketenpartners binnen het RIEC, dan is het RIEC-convenant leidend. In het geval van doorgeleiding van het signaal naar de ketenpartners binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Rijk van Nijmegen¹⁷ zal het signaal vallen onder het veiligheidshuisconvenant, en kunnen de (zorg)partners hun signalen onder dat convenant met elkaar delen.

¹⁷ Gelderland-Zuid kent twee Zorg- en Veiligheidshuizen: ZVH Rijk van Nijmegen (gevestigd in Nijmegen) en ZVH Rivierenland (gevestigd in Tiel).

Dit vraagt de volgende acties:

- Een duidelijke lokale overlegstructuur voor zowel signaal- als casuïstiekbespreking, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de reeds bestaande tafels (Q1 2023).
- Convenant RIEC en Zorgconvenanten ZVH Rijk van Nijmegen en ZVH Rivierenland (waar nodig) controleren en actualiseren (Q1 2023).

2.4 Hulp en opvang bieden aan slachtoffers

Zorgbeleid

Slachtoffers hebben recht op zorg, opvang, begeleiding en ondersteuning. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opvang- en zorgaanbod voor specifieke groepen, waaronder de slachtoffers van mensenhandel. Gemeenten moeten zorgen voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel in de gemeente. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor slachtoffers, die ingeschreven staan in hun gebied. Slachtoffers die niet ingeschreven staan, worden in principe ingeschreven in de gemeente waar ze zijn aangetroffen. Ook in internationale verdragen is vastgelegd dat slachtoffers van geweld in afhankelijkheid altijd hulp en opvang krijgen, ongeacht een eventuele verblijfstitel. Met het bieden van opvang wordt gerealiseerd, dat de acuut onveilige situatie voor het slachtoffer wordt opgeheven en slachtoffers de ruimte krijgen tot rust te komen voordat vervolgstappen gezet worden.

Opvang

Slachtoffers die worden aangetroffen in de gemeente en die rechtmatig in Nederland zijn en/of een tijdelijke verblijfstatus hebben, kunnen aanspraak maken op begeleiding en/of een opvangplek in de reguliere vrouwenopvang. Deze is in elke veiligheidsregio gerealiseerd. Daarnaast kunnen slachtoffers worden opgevangen in enkele mannenopvangen.

Slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfstatus worden in principe opgevangen in de landelijk georganiseerde Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM). Er bestaan tevens enkele crisisopvangplekken, specifiek voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden vooral geholpen binnen het kader van de Jeugdwet en via instellingen van jeugdzorg, van waaruit ook opvangplekken voor minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting (voorheen 'loverboys') beschikbaar zijn.

Voor slachtoffers van mensenhandel die tevens kampen met multiproblematiek kan een gespecialiseerde opvang/behandelsetting meer geschikt zijn. Daarom hebben de gezamenlijke centrumgemeenten de opvang voor slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (OMM) ingesteld. Er zijn 36 plaatsen beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel in deze categorie (denk aan slachtoffers met een verstandelijke beperking, GGZ problematiek, verslavingsachtergrond en/of met ernstige problemen op meerdere levensterreinen).

Zorgcoördinator

Een regionaal opererende zorgcoördinator mensenhandel speelt een belangrijke rol bij de belangenbehartiging en het organiseren van een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel die in de eigen regio verblijven en de toeleiding van slachtoffers naar de juiste organisatie. De zorgcoördinator onderzoekt samen met het slachtoffer, waar hij/zij behoefte aan heeft en zet de hulpvragen uit naar de meest passende zorgorganisaties; zij monitort de uitgezette trajecten en stuurt bij, waar nodig. Ter ondersteuning van gemeenten wordt de zorgcoördinatie voor Gelderland-Zuid ingekocht bij Moviera. Moviera heeft in het district de expertise op de zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Moviera behartigt de belangen van slachtoffers en coördineert de zorg vanuit het slachtoffer. Dit betreft maatwerk.

De zorgcoördinator heeft de volgende taken:

- het optimaliseren van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio;
- de toeleiding en coördinatie van de hulpverlening per (mogelijk) slachtoffer;

- monitoring van de trajecten;
- het verstrekken van advies en informatie aan professionals passend bij de casuïstiek;
- informatievoorziening aan de cliënten;
- rapportage en terugkoppeling aan CoMensha.

2.5 Samenwerking

Verbinding zorg en veiligheid

De gemeentelijke aandachtfunctionaris onderhoudt op lokaal niveau de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg-als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee. De aandachtfunctionaris is de verbindende schakel tussen zorg en veiligheid binnen de gemeente Nijmegen. Om ook de regionale samenwerking te bevorderen en zorg en veiligheid op districtelijk niveau te verbinden is in het 'Kader aanpak mensenhandel Gelderland-Zuid' afgesproken om de mogelijkheid te verkennen voor het aanstellen en borgen van één ketenregisseur die op Gelderland-Zuid niveau opereert.

Ketenregisseur

Een ketenregisseur kan een belangrijke sleutelfiguur in de toekomstige districtelijke ketensamenwerking zijn, waarin hij/zij de verbindende schakel is tussen zorg en veiligheid en deze waar nodig samenbrengt. Een ketenregisseur is het districtelijke aanspreekpunt, heeft een aanjagende rol en zorgt voor afstemming. Een ketenregisseur legt districtelijke problemen op tafel en biedt ondersteuning aan de gemeentelijke aandachtfunctionarissen. Een ketenregisseur werkt nauw samen met de zorgcoördinator(en) en de aandachtfunctionarissen binnen het district. De ketenregisseur en zorgcoördinator(en) zorgen er samen met de aandachtfunctionarissen voor dat de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en de zorg en hulpverlening van slachtoffers op het niveau van Gelderland-Zuid goed worden geregeld.

3. Vervolg en financiën

3.1 Vervolg

De gemeente Nijmegen ziet het komende jaar (2023) als een pilotjaar. Door in te zetten op bewustwording, signalering en melding verwachten we meer zicht op de aard en omvang van mensenhandel in onze gemeente te krijgen. Mensenhandel stopt niet bij de gemeentegrens. Onder het mom “als je samenwerkt, bereik je meer” en met het doel om een zo groot mogelijk publiek te bereiken, wordt daar waar mogelijk zoveel als mogelijk verbinding gezocht met de andere gemeenten binnen het district bij de inzet op actieve voorlichting, bewustwording, signalering en melding. Ook wordt daar waar mogelijk zoveel als mogelijk samengewerkt binnen de reeds bestaande (overleg)structuren en zal de werkgroep mensenhandel Gelderland-Zuid het komende jaar ook nog actief zijn. Binnen de werkgroep zal het komende jaar de nut en noodzaak van het aanstellen van een districtelijke ketenregisseur verder worden verkend en bekeken hoe in dat kader een nadere invulling kan worden gegeven aan een districtelijke signalenroutekaart met mogelijk één overlegstructuur voor Gelderland-Zuid.

Dit vraagt op termijn de volgende acties:

- Samen met de andere gemeenten binnen Gelderland-Zuid de mogelijkheid verkennen voor het aanstellen en borgen van een ketenregisseur die op Gelderland-Zuid niveau opereert.
- Samen met de ketenpartners en andere gemeenten binnen Gelderland-Zuid een districtelijk signalenroute(kaart) vaststellen.
- Samen met de andere gemeenten binnen Gelderland-Zuid een regionaal handhavingskader mensenhandel Gelderland-Zuid ontwikkelen.

3.2 Financiën

Het komende jaar voert de gemeente de doelstellingen uit dit plan van aanpak uit binnen de bestaande financiële kaders van het programma Veiligheid, waarin een budget van €15.000 beschikbaar is. Daarnaast worden de doelstellingen gerealiseerd binnen de overige beschikbare middelen (zoals zorg en opvang).

Bijlage 1. Artikel 273f Wetboek van Strafrecht

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijke of door dreiging met geweld of een andere feitelijke, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt;
 - 3°. de feiten, omschreven in het eerste lid, zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.
4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 2. Wettelijk kader

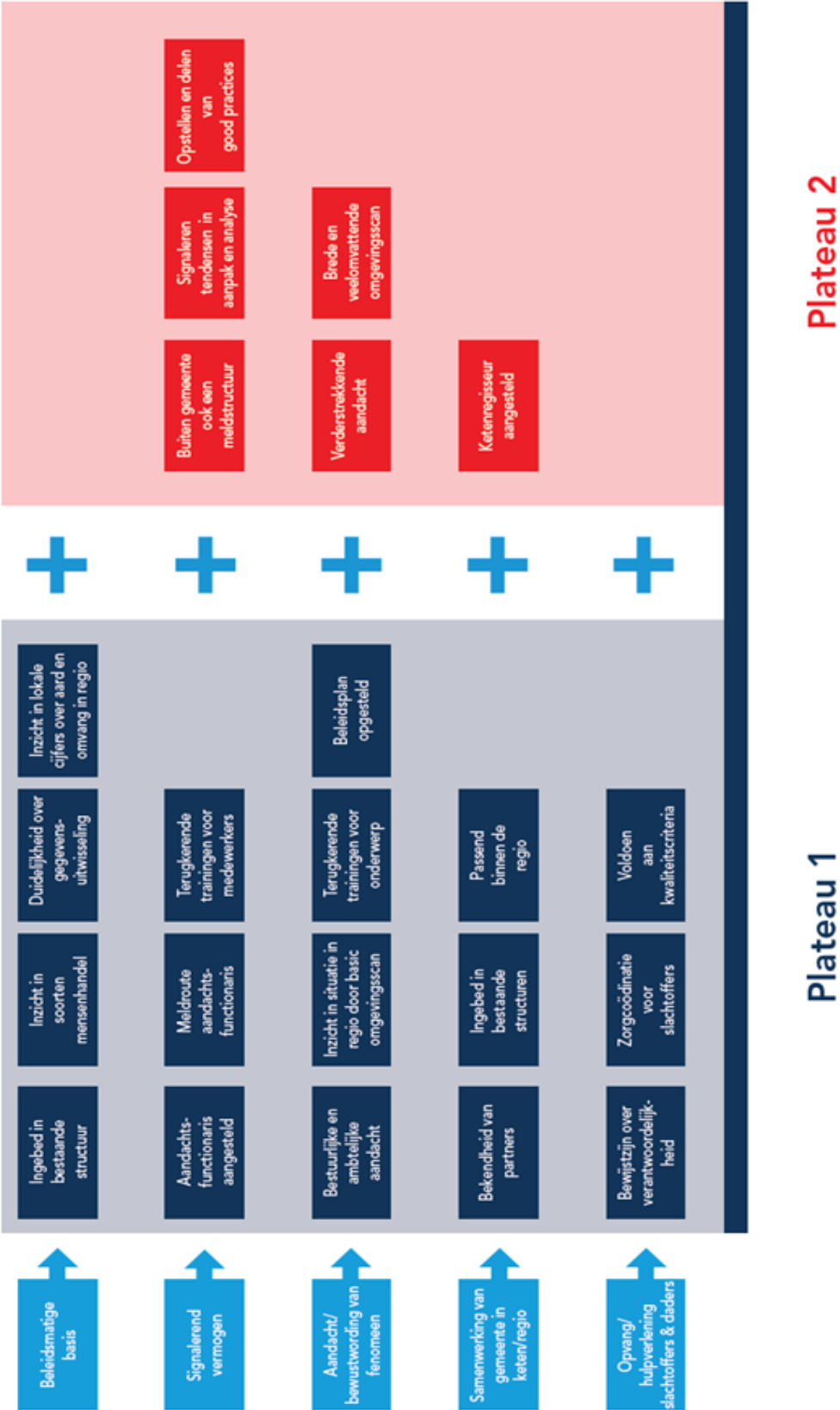
Internationaal:

- ❖ Het Palermo Protocol, een VN-protocol inzake preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel uit 2000;
- ❖ De Europese richtlijn, een richtlijn uit 2011 van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers;
- ❖ Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005;
- ❖ Het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- ❖ Het Istanboel Protocol, over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf, is de eerste verzameling internationale richtlijnen voor de documentatie van marteling en de gevolgen daarvan.

Nationaal:

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

Bijlage 3. Het kader voor de aanpak van mensenhandel volgens VNG



Bijlage 4. Integrale aanpak volgens de Nationaal Rapporteur

De integrale aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

