

# Beleidsplan mensenhandel

## IJsselstreek 2025-2028



## **Voorwoord**

*Gedwongen zakkenrollen en bedelen voor de familie om er zo bij te mogen horen. Een jong meisje dat seks heeft met mannen omdat haar vriendje dat wil en zij hem niet kwijt wil. Een groep Roemeense mannen die verblijven in een oude schuur bij de kwekerij waar zij werken voor vijf euro per uur, 12 uur per dag. Een tienerjongen die gedwongen wordt drugs te verkopen voor anderen, om deel uit te mogen maken van een vriendengroep. Licht verstandelijk beperkte vrouwen die gedwongen worden tot prostitutie. Kinderen die “opgevangen” worden door familie, maar daar ingezet worden als huishoudelijk werkers. Jonge vrouwen die naar Nederland gelokt worden voor een goede baan om vervolgens ingezet te worden als sekswerkers.*

Mensenhandel komt voor in allerlei verschijningsvormen. Gemeenten staan het dichtst bij hun inwoners en vervullen een belangrijke rol in de aanpak van uitbuiting. Binnen het politie-basisteam IJsselstreek (Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen) zetten we ons in voor een adequate aanpak van mensenhandel binnen onze beschikbare middelen. Dit beleidsplan geeft richting aan onze ambities: het laat zien waar we naartoe willen en hoe we ons blijven ontwikkelen in kennis en samenwerking. Het uitvoeringsplan vertaalt deze ambities naar concrete acties.

## **1. Inleiding**

Mensenhandel is een vorm van ondermijning met verregaande gevolgen voor de slachtoffers. De aanpak van mensenhandel vraagt inzet van een groot aantal actoren uit verschillende domeinen. Gemeenten spelen een cruciale rol in de lokale en regionale bestrijding van mensenhandel en zijn een belangrijke partner in de zorg- en veiligheidsketen. Door onze krachten te bundelen, kunnen we effectiever optreden tegen deze ernstige vorm van criminaliteit. Samen streven wij naar een veilige en rechtvaardige samenleving waarin mensenhandel geen plaats heeft.

### **1.1. 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. Menschenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van de mens en is daarmee een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijning.

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Sr. 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 is 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. Menschenhandel komt overal en in alle lagen van onze samenleving voor en kent de volgende verschijningsvormen.

### **1.2. Verschijningsvormen**

- Seksuele uitbuiting: de bekendste vorm van mensenhandel waarbij iemand onder dwang seksuele handelingen tegen betaling moet verrichten. Dit doet zich zowel in de vergunde branche als in de illegale prostitutie voor. Ook komt seksuele uitbuiting online vorm, bijvoorbeeld door middel van webcamseks.
- Criminele uitbuiting: een vorm van mensenhandel waarbij iemand gedwongen wordt om strafbare feiten te plegen of om te bedelen en de buit af moet dragen aan de uitbuiters. Hierbij kan gedacht worden aan zakkenrollen, diefstal of drugsdelicten.
- Arbeidsuitbuiting: het bewust werven, vervoeren, overbrengen of huisvesten van een persoon met gebruik van dwang met als doel deze persoon uit te buiten. Het gaat verder dan slecht werkgeverschap door de erbarmelijke omstandigheden waar men zich in bevindt. Vaak spelen dwang, geweld, dreiging, afpersing en misleiding een rol.
- Orgaanhandel: iemand wordt gedwongen zijn of haar organen af te staan of ter beschikking te stellen. In het laatste geval kan het bijvoorbeeld gaan om gedwongen draagmoederschap.

### 1.3. Gemeentelijke rol

Gemeenten zijn in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk voor preventie, signalering, handhaving, veiligheid en zorg, op basis van vier rollen:

1. Signaleerder: gemeenten staan het dichtst bij de bevolking en zijn daardoor de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel opgevangen kunnen worden.
2. Beleidsmaker: gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken worden opgenomen.
3. Regisseur van de integrale aanpak: gemeenten zijn met hun taken en verantwoordelijkheden de partij om de regie te nemen en samenwerking te bevorderen.
4. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

De rol van gemeenten is gebaseerd op zowel nationale als internationale wet- en regelgeving. Op nationaal niveau zijn er in 2018 landelijke afspraken gemaakt in het Interbestuurlijk Programma (IBP). De afspraken uit het IBP met betrekking tot mensenhandel zijn opgenomen in het Nationaal Actieplan 'Samen tegen Mensenhandel'. Hierin is bepaald dat elke gemeente beleid moet hebben om mensenhandel tegen te gaan. Ter ondersteuning hiervan heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het Kompas Mensenhandel ontwikkeld. In het Integraal Veiligheidsplan IJsselstreek 2024-2028 is ondermijning opgenomen als prioriteit. Mensenhandel is daarin opgenomen als focuspunt voor de IJsselstreek.

### 1.4. Haaldelict

Mensenhandel is een 'haaldelict' dat vaak onopgemerkt blijft. Slachtoffers melden zich meestal niet zelf, waardoor opsporingsdiensten zoals de politie actief moeten zoeken naar slachtoffers en daders. Ze zijn hierbij afhankelijk van professionals die signalen kunnen herkennen en actie willen ondernemen. Slachtoffers zien zichzelf vaak niet als zodanig of ontkennen uit angst of schaamte hun situatie. Dit, samen met de lage aangiftebereidheid en beperkte pakkans van daders, maakt de werkelijke omvang van mensenhandel moeilijk zichtbaar. Bij dit soort misdrijven geldt: 'Hoe meer je zoekt, hoe meer je vindt'.

## 2. Ambities

Dit hoofdstuk beschrijft ons plan voor de periode 2025-2028. We willen mensenhandel in onze regio effectief aanpakken en uitbuiting minimaliseren. Onze ambities voor deze periode zijn:

### Ambitie 1 – Meer zicht op de aard en omvang van mensenhandel

Omdat mensenhandel een haaldelict is, blijft de aard en omvang vaak verborgen. Om hier inzicht in te krijgen en te behouden, is het cruciaal dat iedereen elkaar continu informeert en beschikbare informatie deelt, binnen de grenzen van wet- en regelgeving en convenanten. Informatie over mensenhandel is niet alleen te vinden bij veiligheidspartners, maar ook bij zorgpartners, maatschappelijke organisaties en andere private partijen. Een effectieve aanpak van mensenhandel vereist vooral dat signalen adequaat worden herkend en gemeld.

### Ambitie 2 – Slachtofferschap voorkomen

Er zijn risicofactoren die mensen kwetsbaar of kwetsbaarder maken. Mensenhandelaren kunnen hier misbruik van maken. Dit kunnen bijvoorbeeld individuele, familiale of sociaaleconomische factoren zijn. Individuele factoren zijn bijvoorbeeld leeftijd, gezondheid of handicaps, verminderde geestelijke weerbaarheid, een licht verstandelijke beperking of het ontbreken van een sociaal netwerk. Los van specifieke factoren zijn minderjarigen altijd kwetsbaar door hun jonge leeftijd. Buitenlandse slachtoffers kunnen kwetsbaar zijn doordat ze geen juridische (verblijfs)status hebben of de taal niet spreken. Bij familiale risicofactoren kan het gaan om een instabiele gezinssituatie of financiële problemen.

Sociaaleconomische factoren spelen een rol als slachtoffers in een economisch zwakke positie zitten en weinig perspectief hebben op verbetering daarvan, bijvoorbeeld omdat ze geen toegang tot onderwijs hebben. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden kan mensen sterk afhankelijk maken, bijvoorbeeld onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting (tegen een hoge prijs),

intimidatie en de koppeling van werk en huisvesting. In het laatste geval betekent verlies van werk ook verlies van woonruimte. Dit kan ook overlast met zich meebrengen vanwege overvolle woningen of dakloos geraakte arbeidsmigranten.

Mensen die werk doen bij iemand anders in huis kunnen bijzonder kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Dit geldt bijvoorbeeld voor (zorg) au pairs waarbij er sprake kan zijn van afhankelijkheid van de werkgever voor huisvesting en een verblijfsvergunning. Slachtoffers van uitbuiting hebben er niet altijd belang bij om informatie te verstrekken over mogelijke wanpraktijken. Ongeschoold of laaggeschoold werk, lage lonen en onbekendheid met de Nederlandse wet- en regelgeving vormen in ieder geval een voedingsbodem voor uitbuiting.

### **Ambitie 3 – Adequaaf signaleren en melden**

Omdat mensenhandel een haaldelict is, moeten organisaties proactief op zoek gaan naar slachtoffers. Opsporingsinstanties profiteren wanneer samenwerkingspartners actief signalen van mensenhandel herkennen en melden. Om deze signalen te identificeren, moeten mensen weten hoe ze eruitzien en hoe ze te herkennen zijn. Zodra deze signalen worden gemeld, kunnen we snel actie ondernemen om slachtoffers uit hun uitbuitingssituatie te halen.

Medewerkers van gemeenten kunnen op verschillende momenten in aanraking komen met signalen van mensenhandel. Dit geldt onder andere voor balied medewerkers, vergunningverleners, handhavers, toezichthouders, gebiedsregisseurs en de consulenten leerplicht, WMO, jeugd en participatie. Uit de weerbaarheidsscan die is uitgevoerd door het RIEC Oost Nederland, blijkt dat wij als gemeenten moeten inzetten op bewustwording op het thema ondermijning, waar mensenhandel een vorm van is. Niet alleen intern voor onze collega's, maar ook extern voor inwoners en professionals.

#### *Meldpunt ondermijning*

Iedereen kan een melding maken via het meldpunt ondermijning van de gemeente. Het signaal wordt beoordeeld, gewogen en meegenomen naar het lokaal ondermijningsoverleg om verder handelingsperspectief te bespreken.

#### *KNMG Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling*

Professionals in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie kunnen gebruik maken van de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Aan deze meldcode is ook mensenhandel toegevoegd. De Meldcode helpt professionals mensenhandel te signaleren, slachtoffers te ondersteunen en eventueel een melding te maken.

### **Ambitie 4 – Bestrijding van mensenhandel**

Bij de aanpak van mensenhandel zijn verschillende partijen op het gebied van zorg en veiligheid betrokken, die nauw moeten samenwerken om tot een goede, sluitende aanpak te komen. Mensenhandelaren houden zich niet aan gemeentegrenzen en het samenwerken met gemeenten in de regio en de regionale partners is daarom van belang.

#### *Lokaal ondermijningsoverleg*

De gemeenten hebben periodiek een lokaal ondermijningsoverleg dat wordt geïnitieerd door de medewerker die is belast met de aanpak van ondermijning. De samenstelling van de deelnemers van het overleg varieert met de verschillende signalen die besproken worden. De politie sluit in ieder geval aan. Ook de omgevingsdienst en betrokken gemeentelijke collega's kunnen aansluiten.

#### *Regionaal ondermijningsoverleg*

Via het regionaal overleg werken de gemeente Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen samen op gebied van ondermijning. Daarnaast werken we samen met de politie en het Openbaar Ministerie. Door de aanpak van mensenhandel op elkaar af te stemmen kan ook een waterbedeffect in de regio voorkomen worden.

#### *(Integrale) controles*

Integrale controles helpen ons een beter beeld krijgen van kwetsbare locaties voor mensenhandel. Deze controles bevorderen de samenwerking tussen verschillende instanties, wat leidt tot een sterker netwerk en een gezamenlijke aanpak van mensenhandel. Door verschillende instanties en

organisaties samen te laten werken, kunnen we een breder en gedetailleerder inzicht krijgen in waar mensenhandel plaatsvindt en hoe het zich ontwikkelt.

#### *Bestuurlijke maatregelen*

Op basis van bevindingen uit controles kan de burgemeester of het college bestuurlijke maatregelen nemen. De gemeente kan bijvoorbeeld een pand sluiten bij seksuele uitbuiting. Bij illegale prostitutie kan het pand gesloten worden of een last onder dwangsom worden opgelegd, zelfs zonder aangetoonde mensenhandel.

#### *Prostitutie*

Op dit moment is er in de gemeenten geen vergunning verleend voor een seksinrichting of escortbedrijf. Wij houden de regelgeving up-to-date voor het geval een bedrijf zich wel wil vestigen. De gemeenten hebben in hun APV voorwaarden opgenomen voor de vergunningaanvraag, evenals toetsings- en weigeringsgronden. Er wordt altijd een Bibob-toets uitgevoerd om de integriteit van de aanvrager te beoordelen. Daarnaast moet het bestemmingsplan de vestiging van een escortbedrijf of seksinrichting toestaan.

#### *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*

In de Wet BRP is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit opgenomen waarmee, op basis van data, verdachte signalen in beeld gebracht worden. Afhankelijk van de kern van de melding wordt bekeken wat er nodig is om het signaal af te handelen. Er wordt een overweging gemaakt of administratief onderzoek volstaat, een huisbezoek nodig is of dat samenwerking met overige partners noodzakelijk is. Bij inschrijvingen waarbij het gebruiksdoel anders is dan een woonadres, wordt melding gemaakt bij het team die dit kan oppakken. Zo ook als sprake is van vermoedelijk illegale kamerverhuur of huisvesting van arbeidsmigranten.

#### *Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)*

Door middel van de wet Bibob voorkomt de gemeente dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door vergunningen, subsidies of andere beschikkingen te verstrekken. Zo kan de gemeente besluiten om een vergunning, subsidie en of andere aanvraag niet af te geven of in te trekken wanneer er ernstig gevaar bestaat dat er met het aangevraagde criminele activiteiten worden uitgevoerd.

#### *Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC)*

Het RIEC richt zich op het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, waaronder mensenhandel. Zij verbinden informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties. Het RIEC is de aangewezen instantie om te zorgen dat gemeenten in de regio kunnen beschikken over de benodigde kennis en expertise om mensenhandel aan te kunnen pakken. Vanuit het lokaal ondermijningsoverleg kan een signaal opgeschaald worden naar een RIEC-casus. Dan wordt de casus met verschillende overheidspartners besproken op het infoplein. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek kunnen er acties opgezet worden, zoals bijvoorbeeld een integrale controle.

#### *Meld Misdaad Anoniem (M.)*

Alle gemeenten zijn aangesloten bij M. Op deze wijze worden anonieme meldingen uitgezet naar relevante partners, afhankelijk van de inhoud van de melding. Deze partners kunnen vervolgens gezamenlijk bespreken hoe deze melding opgepakt wordt.

#### *Overige partners*

Naast bovengenoemde samenwerkingen zijn er meer actoren die hun expertise kunnen leveren in de aanpak van mensenhandel. Zo werken de gemeenten samen met ondermijningsspecialisten van de politie en het Team Mensenhandel van de politie. Daarnaast wordt op het gebied van de zorg samengewerkt met onder andere Moviera, Veilig Thuis en JBG.

#### **Ambitie 5 – Zorg en opvang voor slachtoffers**

Zorg en opvang voor slachtoffers zijn cruciaal in de aanpak van mensenhandel. Slachtoffers durven vaak geen hulp te vragen uit angst voor hun daders. Zonder veilige opvang, ondersteuning en hulpverlening zullen zij zichzelf niet melden. Professionals moeten weten dat meldingen van mensenhandel serieus worden genomen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor passende opvang,

ondersteuning en nazorg volgens de WMO en Jeugdwet. In het VNG Kader staat dit deelonderwerp beschreven, met daarin de volgende punten:

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

Gemeenten kopen de zorgcoördinatie voor de hele regio in bij de organisatie Moviera (die ook betrokken is bij de aanpak van huiselijk geweld). Deze organisatie behartigt de belangen van de slachtoffers en coördineert de zorg vanuit het slachtoffer. Door middel van landelijke samenwerking met de verschillende partners zijn de zorgcoördinatoren van Moviera goed geïnformeerd over de ontwikkelingen en hebben zij kennis van alle vormen van uitbuiting en de signalen. Daarnaast is er nog een zorgcoördinator van Veilig Thuis of Jeugdbescherming Gelderland beschikbaar voor slachtoffers van jeugdprostitutie onder de 24 jaar.

Het Meldpunt Mensenhandel en Jeugdprostitutie is beschikbaar voor preventie, advies en (het regelen van) de opvang van slachtoffers. Dit meldpunt is ondergebracht bij Veilig Thuis Noord Oost Gelderland. Iedere organisatie kan een vermoeden van mensenhandel melden bij dit meldpunt.

Sekswerkers zijn vaak extra kwetsbaar door het stigma op prostitutie. In de regio Noordoost Gelderland is een uitstapprogramma prostitutie beschikbaar voor sekswerkers. Hiervoor werken de organisaties Rebelz, het Scharlakenkoord en Moviera samen om prostituees te begeleiden naar een leven zonder prostitutie.

Tot slot kan er advies ingewonnen worden bij het Centrum Seksueel Geweld. Hoewel deze organisatie vaak in beeld komt bij huiselijk geweld en seksuele misdrijven, kan de organisatie ook bij mensenhandel advies geven in de aanpak en zorgverlening.

Hoewel de gemeenten zich inzetten voor het realiseren van passende zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel, dient te worden onderkend dat de uitvoering hiervan in de praktijk wordt begrensd door het vrijwillige karakter van de hulpverlening. Slachtoffers bevinden zich vaak in een uiterst kwetsbare positie, waardoor zij niet altijd in staat of bereid zijn om hulp te aanvaarden.

Deze realiteit stelt gemeenten voor een dilemma ten aanzien van de reikwijdte van hun verantwoordelijkheid: in hoeverre kan en mag ondersteuning worden geboden wanneer het slachtoffer onbereikbaar blijft of geen hulp wenst? Voor een realistische en uitvoerbare aanpak is het van belang deze beperkingen expliciet te benoemen en waar mogelijk te zoeken naar oplossingsrichtingen binnen het bestaande wettelijke en beleidsmatige kader. In dit soort zaken is het een voorwaarde dat de hulpverlening altijd beschikbaar blijft voor slachtoffers, hoe lang het ook duurt voordat hulpverlening wordt geaccepteerd en hulpverlening nodig is.

### **3. Evaluatie en vervolg**

De evaluatie van het Plan van Aanpak Mensenhandel 2025 – 2028 nemen we mee in de evaluatie van het Integraal Veiligheidsplan 2024 – 2028.

## **Bijlage 1 – Aandachtfunctionaris mensenhandel**

De aanpak mensenhandel heeft betrekking op verschillende afdelingen van de gemeente. Om alles te coördineren en om als aanjager te fungeren moet er ten minste één gemeentelijke functionaris mensenhandel worden aangesteld (hierna: aandachtfunctionaris). Dit is onder andere onderdeel van het verplichte basisniveau aanpak mensenhandel. De functionaris is, indien er relevante signalen zijn, aanwezig bij het lokaal ondermijningsoverleg.

Belangrijke kwaliteiten van een aandachtfunctionaris is dat hij/zij vanuit intrinsieke motivatie en gevoel van rechtvaardigheid kiest voor deze neventaak. De aandachtfunctionaris moet bereid zijn blijvend aandacht te geven aan het onderwerp. De aandachtfunctionaris zorgt ervoor dat het melden van signalen makkelijk gaat zonder dat het werk van de collega's anders wordt ingericht, maar leert collega's met een andere blik te kijken.

De functionaris:

- 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 waar mogelijk en zet de signalen door naar de juiste ketenpartner(s). En houdt tevens de signalen/casussen bij, om zo (in samenwerking met de ketenpartners) meer zicht te krijgen op de lokale verschijningsvormen van mensenhandel;
- Is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en is bekend met de in te zetten handhavingsmogelijkheden;
- Is bekend met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen en is aanspreekpunt voor deze instanties namens de gemeente;
- Is op de hoogte van de regionale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en deelt de gemeentelijke 'good practices' met de regio;
- Houdt het beleid up-to-date en onderhoudt de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee.