Mensenhandel in Zeeland

Plan van Aanpak

Januari 2020

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE **2**

1. INLEIDING **3**

1.1 AANLEIDING 3
1.2 DOEL 3
1.3 OPDRACHT 3
1.4 TOTSTANDKOMING 3

2. KADERS **4**

2.1 INTERNATIONALE KADERS 4
2.2 LANDELIJK WETTELIJK KADER 4
2.3 INTERBESTUURLIJK PROGRAMMA 4
2.4 ZEEUWSE KADERS 5
2.5 MORELE KADER 5

3. HUIDIGE SITUATIE IN ZEELAND **5**

3.1 WAT IS MENSENHANDEL 5
3.2 DE HUIDIGE SITUATIE IN ZEELAND 5
Zeeuwse werkgroep mensenhandel 6
Zorgcoördinator mensenhandel 6
Project jongeren en seksueel overschrijdend gedrag 6
RUPS 6
Zeeuws netwerk mensenhandel 6
Samenwerking Zeeland- West Brabant. 6
Erasmus Governance Design Studio 7

4. GEWENSTE SITUATIE IN ZEELAND **8**

4.1 BASISNIVEAU BESTUURLIJKE AANPAK MENSENHANDEL 8
Actieve signalering 8
Gemeentelijke aandachtsfunctionaris 8
Gemeentelijk beleid en lokale regelgeving 9
Bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel 9
Programma voor gemeentelijke beleidsmedewerkers 9
Zorg voor slachtoffers 9
4.2 VOORKOMEN VAN SLACHTOFFERSCHAP EN DADERSCHAP 9
4. 3 GEMEENTELIJKE MAATWERK EN SAMENWERKING MET PARTNERS OP LOKAAL NIVEAU 10
4.4 DELEN VAN KENNIS EN INFORMATIE: ZICHT OP AARD EN OPVANG VAN DE PROBLEMATIEK EN NOODZAAK 10
4.5 AANSTURING DOOR ZEEUWSE TAFEL MENSENHANDEL 10
BIJLAGE 1 NETWERK MENSENHANDEL ZEELAND 11
BIJLAGE 2 ORGANISATIES, OVERLEGGEN EN FINANCIERINGSSTROMEN VAN MENSENHANDEL 12
BIJLAGE 3 STAPPENPLAN REALISATIE ZORGCOÖRDINATIE 13
BIJLAGE 4 DATA 14
BIJLAGE 5 EERSTE AANZET UITVOERINGSPROGRAMMA 15
BIJLAGE 6 FINANCIËLE PARAGRAAF 16
BIJLAGE 7 ERASMUS GOVERNANCE DESIGN STUDIO 17
BIJLAGE 8: JONGEREN EN GRENSOVERSCHRIJDEND GEDRAG 18

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit Zeeuwse plan van aanpak is geschreven in opdracht van de Zeeuwse burgemeesters en wethouders zorg (DC-CZW)[1]. Zij willen dat dat er een gezamenlijk aanpak komt voor het voorkomen, signaleren en stoppen van mensenhandel en zorg voor de slachtoffers van mensenhandel in Zeeland. Dit is in lijn met de landelijke integrale programma-aanpak: “Samen tegen mensenhandel” van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Gemeenten moeten:

- mensenhandel voorkomen en herkennen;
- slachtoffers beschermen;
- signalen doorgeven aan de relevante partners.

1.2 Doel

Het doel is om in 2022 Zeeland een sluitende aanpak rondom mensenhandel te realiseren. Om dit doel te bereiken zal er tot 2022 een uitvoeringsprogramma mensenhandel worden opgesteld. In het uitvoeringsprogramma staat hoe de gewenste situatie bereikt kan worden en welke acties en financiën daarvoor nodig zijn.

1.3 Opdracht

De concrete opdracht is als volgt: ‘Kom tot een meer integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting in Zeeland.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- werk de lijnen ’voorkomen, signaleren, stoppen, opsporen, straffen en zorgen’ verder uit;
- regionale zorg coördinatie;
- stel het voorstel op in overleg met sleutelfiguren uit het veld;
- de bestaande gemeentelijke verschillen in de aanpak van zorg en veiligheid;
- Zeeuwse context (grensregio, veel landelijk gebied, havens, seizoensarbeid);
- er zijn veel organisaties betrokken bij de aanpak;
- intelligence;
- regel lokaal wat moet, regionaal dan wel provinciaal wat kan;
- afstemming binnen het en met het regionaal beleidsplan
- bewustwording en communicatie.

1.4 Totstandkoming

Dit plan van aanpak is gemaakt door vertegenwoordigers van:

- Zeeuwse gemeenten (beleidsambtenaren vanuit de werkvelden zorg als veiligheid);
- Veiligheidshuis Zeeland (directeur);
- GGD (strategisch adviseur);
- projectleider Geweld Hoort Nergens Thuis (voorzitter).

Voor de totstandkoming van het plan hebben vele mensen top down en bottom up input gegeven, bestuurders, Zeeuwse sleutelfiguren, vertegenwoordigers van landelijke organisaties zoals CoMensha, VNG, en FairWork (zie bijlage 1).

[1] Besluit genomen door DC-CZW op 20-6-2019, gemeente Tholen hoort hier niet bij, zij werkt samen met De Markiezaten.

2. Kaders

De Zeeuwse aanpak mensenhandel valt binnen onderstaande kaders.

2.1 Internationale kaders

Er zijn 5 internationale wetgevingen over mensenhandel:

1. Palermo Protocol. Het VN-protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel uit 2000;
2. EU Richtlijn. Richtlijn 2011/36 van het Europees parlement en de raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad;
3. Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau) uit 2005;
4. het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 4 - Verbod van slavernij en dwangarbeid "Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden" (zie hieronder meer informatie);
5. Istanboel Protocol, officieel het Handboek 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.

Op 7 januari 2010 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een uitspraak (Rantsev v. Cyprus and Russia, Application no. 25965/04) gedaan dat alle lidstaten verplicht tot een betere aanpak tegen mensenhandel. Deze uitspraak was een belangrijke beslissing die erkent dat mensenhandel onder de bescherming van artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) valt. Artikel 4 EVRM houdt een verbod op slavernij en dwangarbeid in. Dit is een dwingend verbod. De lidstaten mogen onder geen enkele omstandigheid dit verbod inperken. Naast strafrecht (in NL artikel 273f Wetboek van Strafrecht) moeten de lidstaten mensenhandel ook behandelen als een moderne vorm van slavernij. Het besluit is ook belangrijk omdat het benadrukt dat lidstaten verplichtingen hebben. Deze verplichtingen gelden ter bescherming van potentiële slachtoffers van mensenhandel, wat betekent dat alle lidstaten van bestemming, doorreis en vertrek de plicht hebben om mensenhandel te bestraffen en te bestrijden. Deze lidstaten hebben ook de verplichting om mensen te beschermen tegen mensenhandel.

De aanpak van mensenhandel dient gebaseerd te zijn op vier pijlers:

1. Prosecution: strafbaar stellen van mensenhandel en vervolgen van daders
2. Protection: beschermen van de slachtoffers van mensenhandel
3. Prevention: het voorkomen en tegengaan van mensenhandel
4. Partnerschip: nationaal en internationaal samenwerken om mensenhandel aan te pakken en te voorkomen

2.2 Landelijk wettelijk kader

- In de grondwet, artikel 19, lid 2 en 3 is o.a. opgenomen dat iedere Nederlander zelf mag kiezen wat voor werk hij wil doen en ook dat er regels moeten zijn ter bescherming van mensen tijdens hun werk.
- Op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) 2015 en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning. Gemeenten dragen nu de zorg voor een aanbod aan maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en continuïteit van de daaraan verbonden voorzieningen. Gemeenten richten algemene en maatwerkvoorzieningen in en voorzien in ondersteuning en opvang voor enkele specifieke groepen, waaronder de slachtoffers van mensenhandel.
- Gemeenten hebben een wettelijke taak in het reguleren van prostitutie door middel van het uitgeven van vergunningen en het (laten) controleren daarvan.
- Andere kaders die voor dit onderwerp een rol kunnen spelen zijn o.a. bijvoorbeeld Wet werk- en inkomen en Huisvestingswet.

2.3 Interbestuurlijk Programma

In het Interbestuurlijk Programma (IBP 2018) staan afspraken tussen het Rijk en de gemeenten (en provincies en waterschappen) over de aanpak van mensenhandel. Dit is uitgewerkt in het programma ‘Samen tegen mensenhandel’. Eén van de vijf actielijnen in dit programma is het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Concreet betekent het dat iedere gemeente de verantwoordelijkheid heeft:

- om binnen 4 jaar (2022) gemeentelijk beleid te hebben om mensenhandel tegen te gaan;
- passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg aan te bieden;
- een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel te creëren.

2.4 Zeeuwse kaders

Ook op Zeeuws niveau zijn er afspraken en kaders voor de aanpak mensenhandel:

- In de nieuwe regionale visie van de Zeeuwse gemeenten ('Voor een toekomst zonder geweld') op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn slachtoffers van mensenhandel een aandachtspunt.
- Integraal veiligheidsbeleid 2018 – 2022. In het integraal veiligheidsbeleid van de Zeeuwse gemeenten is aandacht voor mensenhandel in het kader van ondermijnende criminaliteit.

2.5 Morele kader

Mensenhandel is een vorm van moderne slavernij waarbij het slachtoffer uitgebuit wordt en vaak in aanraking komt met geweld. Dit kan leiden tot ernstige trauma's. De psychologische impact op slachtoffers is groot. Mensen worden beroofd van hun vrijheid. Maar één op de vijf slachtoffers van mensenhandel is in beeld en op dit moment is er een afname van het aantal signalen. We hebben het probleem niet in beeld, te veel slachtoffers ontvangen geen hulp en de daders kunnen nog te veel hun gang gaan. Gemeenten kunnen veel meer de ogen en oren zijn in het signaleren van mensenhandel. Onder de groep slachtoffers is er ook een groep die extra kwetsbaar is: mensen met een licht verstandelijke beperking. De Zeeuwse gemeenten willen samen veilige en zorgzame gemeenten zijn.

3. Huidige situatie in Zeeland

In dit hoofdstuk leest u wat de actuele situatie in Zeeland is en welke partners hierbij betrokken zijn.

3.1 Wat is mensenhandel

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen of huisvesten van een persoon, met gebruik maken van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel en bestaat uit verschillende categorieën: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen bedelarij en criminele uitbuiting. Mensenhandel in ons land kent slachtoffers en daders van diverse nationaliteiten, geslacht en leeftijd.

3.2 De huidige situatie in Zeeland

Steeds minder slachtoffers zijn in beeld; maar 20% is naar schatting bekend bij CoMensha. Dat komt omdat slachtoffers toestemming moeten geven voor de melding, slachtoffers zich schamen en daders steeds sluwer zijn in het verbergen van slachtoffers. We zien in de regio Zeeland- West Brabant ook een heel sterke afname van het aantal geregistreerde slachtoffers; in 2018 waren er maar 28 slachtoffers bekend, een kwart van het aantal slachtoffers in 2014, toen nog 122 slachtoffers bekend waren. Er waren in de periode 2014-2017 252 geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Zeeland- West- Brabant. Dit is geen compleet beeld van de Zeeuwse mensenhandel en in welke vorm en hoeveelheid deze voorkomt. Eén van de redenen daarvoor is dat het ontbreekt aan het centraal registreren van mensenhandelzaken bij politie, gemeenten, CoMenSa. KMAR en ISZW. Iedere organisatie doet zijn eigen registratie maar er is geen centraal punt waar de cijfers aan elkaar kunnen worden geknoopt en een analyse kan worden gemaakt.

Een relatief groot deel (één op de zeven landelijke meldingen in de afgelopen 5 jaar) van binnenlandse seksuele uitbuiting komt uit de regio Zeeland- West- Brabant (155 meldingen van de 991 meldingen). Ook hier is nog geen verklaring voor.

Het ontbreekt ons tot nu toe aan de ketenregiefunctie mensenhandel die zaken aan elkaar kan knopen en regie kan voeren. Op dit moment tracht de werkgroep mensenhandel deze rol te vervullen.

De organisatie in Zeeland is op dit moment als volgt:

- er zijn bestuurlijke trekkers (mevr. Vermue burgemeester van de gemeente Sluis en de heer van Reest, wethouder sociaal domein van de gemeente Goes);
- er is een Zeeuwse werkgroep mensenhandel;
- er is een besluit voor het aanstellen van een zorgcoördinator mensenhandel;

- er is een netwerk en goed contact met landelijke organisaties;
- er is een regionaal overleg mensenhandel Zeeland- West Brabant;
- er is een netwerk mensenhandel Zeeland van sleutelfiguren;
- er zijn op dit moment twee gemeenten (gemeente Goes) en Vlissingen) die een aandachtsfunctionaris mensenhandel hebben aangesteld;
- er is een aanpak Jongeren en Seksueel Overschrijdend Gedrag in Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen;
- er is het project RUPS dat zich richt op sekswerkers die overwegen uit te stappen (niet perse gerelateerd aan mensenhandel).

Zeeuwse werkgroep mensenhandel

De werkgroep houdt de regie op voortgang van de aanpak, zorgt voor verbinding tussen de verschillende werkvelden. De werkgroep geeft vorm aan en doet voorstellen voor het Zeeuwse uitvoeringsprogramma mensenhandel en geeft sturing aan de zorg coördinator. Periodiek levert de werkgroep informatie aan diverse gremia en legt verantwoording af aan de bestuurlijke trekkers.

Zorgcoördinator mensenhandel

In december 2018 is er door het DC/CZW besloten om het advies voor zorgcoördinatie voor te leggen aan alle colleges van de Zeeuwse gemeenten (excl. Tholen omdat zij met een andere regio meedoen). Inmiddels hebben tien van de dertien gemeenten positief besloten zodat er bijna gestart kan worden met de werving van een zorgcoördinator.

Zorgcoördinatie:

- gaat nadrukkelijk over al de vormen van mensenhandel;
- is voor alle slachtoffers;
- coördinatie van het zorgtraject en monitoring van de voortgang van het traject;
- informatie- en adviesfunctie voor professionals;
- zichtbaar en bereikbaar zijn voor andere organisaties;
- netwerk opbouwen en onderhouden met de bestaande organisaties om zo bij te dragen aan een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor slachtoffers van mensenhandel.

Meer informatie over zorgcoördinatie is opgenomen in bijlage 3.

Project jongeren en seksueel overschrijdend gedrag

De regio's Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen faciliteren het de aanpak Jongeren en Seksueel Overschrijdend Gedrag (JSOG). Voor dit project is een projectcoördinator aangesteld. Voor verdere informatie verwijzen wij u naar bijlage 8.

RUPS

Het Regionale Uitstapprogramma voor prostituees in de regio Zeeland biedt sekswerkers hulp en ondersteuning bij het stoppen met prostitutie. Het maakt voor deelname aan het uitstapprogramma niet uit of men vrijwillig of onder dwang in de prostitutie werkt. Voor de borging van deze aanpak volgt een separaat voorstel.

Zeeuws netwerk mensenhandel

Om een complete aanpak te realiseren op het gebied van mensenhandel is samenwerking en afstemming met partijen noodzakelijk. Hiervoor is een Zeeuws netwerk gecreëerd op het gebied van mensenhandel van sleutelfiguren uit Zeeuwse en landelijke organisaties (zie bijlage 3). Dit netwerk komt twee keer per jaar bij elkaar om te overleggen over actuele en relevante onderwerpen

Samenwerking Zeeland- West Brabant.

De regionale eenheid Zeeland-West Brabant bestaat uit vier districten Zeeland, De Markiezaten, De Baronie en Hart van Brabant. Per district zal men zelf aan de slag gaan met de aanpak tegen mensenhandel. Op ambtelijk niveau vindt er met alle districten samen periodiek afstemming plaats. Het doel van dit overleg is om meer samenwerking en afstemming te realiseren van elkaar te leren en zo waar mogelijk gelijk op te trekken. Verder zal er zoveel als mogelijk aansluiting worden gezocht bij initiatieven binnen de regionale eenheid met politie, OM, het RIEC, de Taskforce Zeeland-West-Brabant en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Erasmus Governance Design Studio

Zeeland is deelnemer aan het zogenaamde atelierprogramma van de master Beleid en Politiek van de Erasmus Governance Design Studio (bijlage 7) .

4. Gewenste situatie in Zeeland

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk wat we in Zeeland vanuit gemeentelijk oogpunt moeten en willen realiseren op het gebied van mensenhandel. We volgen hierbij de indeling van het programma 'Samen tegen mensenhandel':

1. Basisaanpak: signalering van slachtoffers, opsporing van daders en zorgaanbod voor slachtoffers;
2. Aanpak van arbeidsuitbuiting;
3. Voorkomen van slachtofferschap en daderschap;
4. Gemeentelijke aanpak: maatwerk en samenwerking met partners op lokaal niveau;
5. Delen van kennis en informatie: zicht op aard en opvang van de problematiek en noodzaak van goede kennis- en informatiedeling tussen professionals.

De maatregelen, acties, interventies en mogelijke beleidsontwikkeling wordt in een jaarlijks in een bij dit plan van aanpak behorend uitvoeringsprogramma beschreven (zie bijlage 5, eerste aanzet uitvoeringsprogramma 2020).

4.1 Basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel

Voor de vier onderdelen arbeid-, seksuele- en criminele uitbuiting en orgaanhandel geldt in ieder geval dat elke gemeente:

- werkt aan actieve signalering van mensenhandel;
- een aandachtsfunctionaris heeft die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente en bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers terecht kunnen;
- gemeentelijk beleid heeft dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt;
- lokale regelgeving heeft dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt;
- beleid heeft gericht op het tegengaan van (seksuele) uitbuiting in de seksindustrie.

Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid en het CCV.

Actieve signalering

Als slachtoffers van mensenhandel eerder en beter in beeld zijn, kan er eerder worden gehandeld. Daardoor wordt de duur van de uitbuiting verkort en kan erger worden voorkomen. Ook kunnen hierdoor daders eerder worden opgespoord en kunnen toekomstige slachtoffers worden voorkomen. Iedereen kan signaleren, bewustwording, combineren van signalen, dader- en slachtofferschap, weet wat je ziet.

In het uitvoeringsprogramma zal beschreven worden hoe en waar de signalen het best gemeld kunnen worden (meldpunt, aandachtsfunctionaris, Veilig Thuis) en hoe gemeenten kunnen werken aan actieve signalering van mensenhandel. De volgende vragen zullen daarbij worden beantwoord:

- Wie zijn de ogen en oren voor de gemeente?
- Hoe zorg je ervoor dat zij bewust 'worden, zijn en blijven' van mensenhandel?
    - Scholing intern;
    - Campagne inwoners;
    - Voorlichting ondernemers en mensen in de zorg.
- Hoe zorg je ervoor dat die signalen ook actief worden doorgegeven?
    - Aandachtsfunctionaris is bekend;
    - Interne meldroute is ingericht en bekend;
    - Goed vindbaar op internet;
    - Voor professionals en burgers is ook een meldroute beschikbaar
- Hoe zorg je ervoor dat die kennis up to date blijft?
    - Jaarlijkse herinnering
- Hoe hou je hen betrokken?
    - Communicatie, laten zien wat het oplevert, waar mee bezig is geweest, voorbeelden van andere gemeenten, zorgen dat het leuk is en dat het hen wat oplevert, gezamenlijke bijeenkomsten, bestuurlijke aandacht

Gemeentelijke aandachtsfunctionaris

Het is belangrijk dat iedere Zeeuwse gemeente een aandachtsfunctionaris mensenhandel benoemt. In het Interbestuurlijk Programma (IBP 2018) is dit afgesproken. Een aandachtsfunctionaris treedt op als contactpersoon binnen de gemeente, is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen

mensenhandel en is bekend met de instanties waar slachtoffers mensenhandel terecht kunnen. Hoe gemeenten tot een dergelijke functionaris kunnen komen en welke taken en rol deze functionaris heeft, staat beschreven in de “stappenplan aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente” van het CCV.

Gemeentelijk beleid en lokale regelgeving

Binnen het gemeentelijk beleid en de lokale regelgeving dient aandacht te zijn voor voorlichting en hulpverlening, de aanpak van seksuele uitbuiting is hier een onderdeel van[2]. Met prostitutiebeleid regel je hoe - binnen de grenzen die je als gemeente wilt stellen en binnen de grenzen van de wet- sekswerkers legaal en veilig hun werk kunnen doen. Daarbinnen hoort ook aandacht te zijn voor het tegengaan van misstanden. Die kunnen met mensenhandel te maken hebben, maar de sector kan ook gevoelig zijn voor andere criminele zaken (witwassen en drugshandel, bijv.) Vanuit aanpak mensenhandel kijk je hoe je alle vormen van uitbuiting kunt tegengaan. Dat is een ander perspectief. Uiteraard gaat het dan ook om het tegengaan van uitbuiting in de seksindustrie en moeten prostitutiebeleid en mensenhandel beleid aan elkaar gekoppeld zijn.

Bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel

- Hoe zorgen we voor een overzicht van de bestuurlijke mogelijkheden die gemeenten hebben om op te treden? We overleggen met VNG hoe de VNG en/of CCV daarin kunnen bijdragen
- Moeten de mogelijkheden vastgelegd worden in protocollen?
- Hoe zorg je ervoor dat er daadwerkelijk bestuurlijk wordt opgetreden?
- Het kleine gemeentelijke team (bestuurder en twee beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen) heeft dit besproken (als… dan…) en hebben dit vastgelegd in een handelingsdocument.

Programma voor gemeentelijke beleidsmedewerkers

- Voor beleidsmedewerkers die mensenhandel in hun takenpakket krijgen, zal een ondersteuningsprogramma zijn met daarin onder andere bijeenkomsten, boorbeelden van beleidsprogramma’s en kennis maken met de relevante partners voor hun gemeente.

Zorg voor slachtoffers

De zorgcoördinator krijgt hier een belangrijke rol in. Goede zorg is een gelaagd zorgaanbod, behandelingen die bewezen effectief zijn waarbij de problematiek prevaleert boven regelgeving en privacy. Er dient een sluitend hulpaanbod (behandeling, toekomstperspectief, terug naar huis) inzetbaar te zijn. Bij de inkoop van zorg zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

4.2 Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

In voorkomen is de meeste winst te behalen. Ook dadergedrag voorkomen. Een kwart van de daders is jonger dan 23 jaar en het gaat hier om zware delicten (bron: Nationaal Rapporteur). De grootste risicogroepen voor slachtoffers van mensenhandel zijn:

- Mensen van niet- Nederlandse afkomst;
- Nederlandse meisjes tussen 12 en 17 jaar;
- Mensen met licht verstandelijke beperking.

In het uitvoeringsprogramma zullen preventieve acties, interventies en maatregelen worden beschreven die gemeenten kunnen (laten) uitvoeren. Hierbij is van belang dat dit programma niet alleen voor slachtoffers wordt ingezet maar ook voor de potentiele dadergroep(en). Er zal gebruik worden gemaakt van een bewustwording- en communicatieprogramma of strategie. De werkgroep zal hiertoe voorstellen doen die in het uitvoeringsprogramma zullen worden uitgewerkt.

Een mooi begin is de Zeeuwse samenwerking met Serious Request van NPO3 FM. Mensenhandel is dit jaar als thema gekozen. De start van het programma zal op de Grote Markt in Goes plaatsvinden. De Zeeuwse vertegenwoordigers zullen hierbij ook aanwezig zijn en aandacht vragen voor het tegengaan van mensenhandel binnen het Zeeuwse.

[2] Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel, https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel/

4. 3 Gemeentelijke maatwerk en samenwerking met partners op lokaal niveau

De Zeeuwse aanpak mensenhandel is leidend maar uiteraard hebben de gemeenten de ruimte om maatwerk toe te passen binnen de lokale aanpak. Mensenhandel komt niet in iedere gemeente in dezelfde omvang of vorm voor. Waar de ene gemeente meer te maken heeft met arbeidsuitbuiting van bijvoorbeeld buitenlandse werknemers, heeft de andere gemeente weer meer mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting. Het uitvoeringsprogramma zal dan ook meer de vorm van apothekerskast hebben waar gemeenten en partners dat uit kunnen halen waar p dat moment behoefte naar is.

Aanbevolen wordt dat op lokaal niveau:

- iemand de regierol heeft;
- ketenpartners en onderwijs betrokken worden;
- er sprake is van structurele borging van de basisaanpak;
- versnippering wordt voorkomen;
- er een actieve rol in signaleren en melden is;
- gebruik kan worden gemaakt van ervaringsdeskundigheid (hoe hadden we het kunnen voorkomen).

4.4 Delen van kennis en informatie: zicht op aard en opvang van de problematiek en noodzaak

Eerder is in het kort gesteld dat er geen voldoende zicht is op de aard, vorm van de problematiek is en dat er ook geen zicht is op de hoeveelheid signalen of casussen. De diverse organisaties registreren in hun eigen systemen maar communiceren niet of te weinig met elkaar. De verwijsindex is een instrument dat nog niet of te weinig door partners wordt gebruikt om signalen aan elkaar te koppelen. Hiervoor is overigens in opdracht van de gemeenten een campagne: “doe het voor Guus” opgestart door de GGD Zeeland.

Het aantal strafzaken is geen maatgevend meetinstrument omdat we weten dat de aangiftebereidheid in dit soort zaken erg laag is. Angst, schaamte, geen vertrouwen zijn hier helaas nog te veel leidend voor de slachtoffers van mensenhandel.

Opgemerkt kan worden dat in Walcheren de afgelopen jaren een project kwetsbare jongeren heeft gedraaid waarbij meer dan 250 signalen van seksueel onaanvaardbaar gedrag (strafbaar en zorgelijk) in 3 jaar tijd boven water kwamen. Het project heeft ondertussen een blijvend karakter gekregen (de naam is veranderd in Jongeren en grensoverschrijdend gedrag) in Walcheren en is in Zeeuws-Vlaanderen in een pilotfase. Ook nu zijn binnen een half jaar al weer meer dan 50 signalen bij de projectleider binnengekomen (bijlage 6).

In het uitvoeringsprogramma zal de meldroute duidelijk worden beschreven en daarvoor een handelingsperspectief worden geboden aan de samenwerkende partners.

4.5 Aansturing door Zeeuwse tafel mensenhandel

In de beginfase en zo lang als nodig wordt geacht zal voor van de aanpak een Zeeuwse tafel Mensenhandel worden ingesteld. Deze heeft als doel het onderwerp aanpak mensenhandel in Zeeland onder de aandacht te houden en het draagvlak te vergroten, afstemmen van ambitieniveaus en fenomenen binnen zorg en veiligheid binnen Zeeland met elkaar te delen. Aan deze tafel worden de bestuurlijke trekkers van de Zeeuwse gemeenten (burgemeester gemeente Sluis en wethouder Zorg gemeente Goes), OM, politie, RIEC, de Taskforce Zeeland-West-Brabant en Zorg- en Veiligheidshuis, gevraagd. De Zeeuwse coördinator mensenhandel draagt zorg voor de ondersteuning.

De volgende taken zijn mogelijk:

- Het activeren dat elke gemeente in Zeeland voldoet aan het Basisniveau Bestuurlijke Aanpak Mensenhandel;
- Lokale en regionale trends, ontwikkelingen en knelpunten signaleren (en waar mogelijk daarop acteren);
- Het vormgeven in samenwerking met landelijke organisaties van regionaal beleid omtrent mensenhandel en prostitutie;
- Het aanjagen van regionale samenwerking op het gebied van mensenhandel;
- Het versterken van de verbinding tussen de zorg- en veiligheidspartners met de bedoeling slachtofferschap zo snel mogelijk te stoppen dan wel te voor te zijn;
- Het blijven agenderen op de relevante gremia van knelpunten in de aanpak van mensenhandel in Zeeland.

Bijlage 1 Netwerk mensenhandel Zeeland januari 2020

Bestuurlijke trekkers

- Gemeente Sluis, burgemeester
- Gemeente Goes, wethouder zorg

Werkgroep mensenhandel Zeeland

- Gemeente Sluis, ambtenaar openbare orde en veiligheid
- Gemeente Sluis, beleidsmedewerker zorg
- CZW Bureau, beleidsmedewerker Vrouwenopvang en Kindermishandeling
- Veiligheidshuis Zeeland, directeur
- GGD Zeeland, Veilig Thuis,
- Gemeente Goes, juridisch beleidsmedewerker en aandachtsfunctionaris mensenhandel
- Gemeente Goes, beleidsmedewerker zorg
- Gemeente Vlissingen, beleidsmedewerker veiligheid
- Geweld hoort nergens thuis, regionaal projectleider

Zeeuws netwerk

- Centrum Seksueel Geweld Zeeland/ ADRZ, arts,
- Emergis, Veilige opvang Zeeland, hoofd Veilige opvang
- Veiligheidshuis Zeeland, projectleider kwetsbare jongeren en grensoverschrijdend gedrag
- Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), Senior Tactisch Rechercheur Mensenhandel, teamleider en operationeel specialist
- Veilig Thuis
- RUPS
- Provincie Zeeland, beleidsadviseur ondermijning
- Hogeschool Zeeland, docent Social Work
- COA Zeeland
- GZ Asielzoekers
- Taskforce Brabant- Zeeland
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum Zeeland West-Brabant
- & Oost-Brabant (RIEC), accountmanager
- Inspectie SZW, arbeidsinspecteur
- Koninklijke Marechaussee Brigade Scheldestromen, kapitein, hoofd operaties, plv. brigadecommandant
- Belastingdienst/ Douane
- Openbaar Ministerie, Officier van Justitie aandachtgebied mensenhandel

Landelijk netwerk

- CoMensha
- Leger des Heils, beleidsmedewerker, aandacht functionaris SIAGPD
- VNG, projectleider mensenhandel
- Ketenregisseur Mensenhandel, Regiobureau Integrale Veiligheid Oost-Brabant
- Ketenregisseur Mensenhandel aandachtsgebied slachtoffers Zeeland- West- Brabant
- Nationaal Rapporteur mensenhandel, onderzoeker mensenhandel

Bijlage 2 Organisaties, overleggen en financieringsstromen van mensenhandel

	Aanpak	**Preventie**	**Zorg**
Thema's of doelgroepen	Bestrijden mensenhandel Bestrijden seksueel geweld Ondermijning georganiseerde criminaliteit Aanpak huiselijk geweld Aanpak kindermishandeling Jongeren en grensoverschrijdend gedrag	Signaleren mensenhandel Voorlichting over jeugdprostitutie Kwetsbaar Online	Zorg voor slachtoffers van mensenhandel/ jeugdprostitutie Zorg voor slachtoffers van seksueel geweld Bemoeizorg Verwarde personen Traject begeleiding van prostituees Nazorg ex-gedetineerden Vrouwenopvang Maatschappelijke opvang
Uitvoerende organisaties	Politie: AVIM (zeden en mensenhandel) Veilig Thuis Programmamanager ondermijning RIEC Veiligheidshuis Forensisch artsen Veilige opvang GGD SMWO	Contactfunctionaris mensenhandel CoMensha (landelijke organisatie) Trajectbegeleiders RUPS Indigo	Zorg coördinatie mensenhandel (verloopt nu via CoMensha) Trajectbegeleiders RUPS Veiligheidshuis Centrum Seksueel Geweld Humanitas Leger des Heils Terre des Hommes Veilige Opvang Gespecialiseerde zorginstellingen[3]
Overleggen ambtelijk	Provinciaal overleg Prostitutie		CZW
Overleggen bestuurlijk	DC Zorg en Veiligheid		CZW
Financieringsstro-men		Gemeenten	GGD DU VO Gemeentefonds

[3]Opvang en hulp en ondersteuning voor slachtoffers van loverboys en eerwraak worden geleverd door Fier Fryslân (Leeuwarden), sterk Huis (Tilburg) en Categorale Opvangcentra voor Slachtoffers Mensenhandel (COSM).

Bijlage 3 Stappenplan realisatie zorgcoördinatie

Stap 0 z.s.m. aanstellen zorgcoördinator

Stap 1 PROBLEEM HELDER
Relevante betrokkenen hebben een beeld van het probleem vanuit diverse perspectieven belicht (hoe is het nu een probleem dat er geen zorgcoördinatie is), er komt zicht op wat mensen nu doen.
Resultaat: probleembeschrijving inclusief beschrijving activiteiten volgende fase, beeld van de huidige situatie en van de activiteiten van diverse organisaties rondom dit onderwerp, teruggekoppeld aan bestuurlijke opdrachtgever en met akkoord van opdrachtgever
Effect: aandacht genereren, netwerk opbouwen, blinde vlek zo klein mogelijk maken

Stap 2 RICHTING KRIJGEN
Visie ontwikkelen op hoe we het willen, oordeel vellen over de huidige situatie, focus aanbrengen.
Doel formuleren: wat gaat de zorgcoördinator doen? Wat gaat deze niet doen? Wat gaan andere organisaties doen? Wanneer doet de zorgcoördinator de goede dingen? Wanneer doet hij of zij deze dingen op een goede manier? Hoe weten we dat? Prioritering en fasering?
Tot welke resultaten gaat dit leiden? SMARTI.
Resultaat: beschrijving van doelstelling en resultaat inclusief beschrijving activiteiten volgende fase teruggekoppeld aan opdrachtgever en met akkoord van opdrachtgever
Effect: draagvlak, energie, focus

Stap 3 ONTWERP
Wat is er nodig om goede zorgcoördinatie te realiseren? Welke stappen vraagt het? Wie doet wat met wie, wanneer, met welk resultaat en met welk effect in de voorbereiding naar het aanstellen van een zorgcoördinator, er is voorbereiding nodig van diverse onderwerpen (zoals communicatie, inhoudelijke zorgverlening, meldpunt …,) in het stappenplan staat wat we moeten voorbereiden en hoe we dat gaan doen maar nog niet de uitvoering zelf (dat vindt in de volgende fase plaats)
Resultaat: Goedgekeurd stappenplan inclusief beschrijving activiteiten volgende fase, teruggekoppeld aan opdrachtgever en met akkoord van opdrachtgever en bredere DC
Effect: zo efficiënt mogelijk werken door het zo goed mogelijk voor te bereiden met nadruk op proces

Stap 4 REALISATIE
Inwerkperiode zorgcoördinator
- positie in het Zeeuwse
- communicatie
- zorg coördineren slachtoffers (en al de andere dingen die waren benoemd als activiteiten die zorgcoördinator moet gaan doen)

Andere organisaties acteren volgens hun goede rol
Resultaat: notitie tops en tips, monitoring
Effect: draaien/op elkaar in laten werken van het hele speelveld en waar nodig bijsturen door aan de goede knoppen te draaien

Stap 5 BORGING (continue proces)
Behoud, verbetering, versterking, aanpassen aan veranderde werkelijkheid
Resultaat: goedgekeurd voorstel voor evaluatie en monitor (doen we nog steeds de goede dingen en doen we de goede dingen goed?)

Verantwoordelijk voor proces: zorgcoördinator en klankbordgroep
Regie: Zeeuwse tafel Mensenhandel

	Politie eenheid Zeeland- West Brabant	Nederland
Schatting slachtoffers per jaar	?	Ca. 5.000- 7.500
Geregistreerde slachtoffers CoMensha 2018	?	668
Geregistreerde slachtoffers 2014- 2018	?	4.025
Politie meldingen slachtoffers 2018	28	551
Politie meldingen slachtoffers 2014- 2018	285	2.703

Bron: Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal slachtoffers Zld-MwBr	122	97	24	19	28
Totaal aantal meldingen NL	1658	1497	1262	1482	866
Aantal meldingen Zld-MwBr	122	97	24	20	
Politie meldingen slachtoffers 2014- 2018					2704
Aanmeldingen door ambulante hulpverlening				1 (SD)	-
Aanmeldingen door opvanginstelling	1 (SD)				-
Aanmeldingen door overige instantie	1 (SD)		3 (SD)	1 (SD én GC)	-
Aanmeldingen door politie	120 (116xSD, 4xGA)	97 (2xGA, 95xSD, 1xonb)	21 (17xSD, 4xonb)	18 (16xSD, 3xGC, 1xNNG, 1xonb	28 (20x SD, 10x GC, 2xOH, 1xGB, 1xGA)*

Bron: CoMensha (speciaal aangeleverd)

* 4 slachtoffers in 2 sectoren uitgebuit en 1 slachtoffer in 3 sectoren uitgebuit. Een slachtoffer kan door meerdere instanties worden aangemeld, vandaar het onderscheid in aantal slachtoffers en aantal aanmeldingen. De gebruikte afkortingen verwijzen naar de sector van uitbuiting en staan voor: SD: Seksuele Dienstverlening, GA: Gereguleerde Arbeid en Dienstverlening; GC: Gedwongen criminaliteit; OH: Orgaan Handel, NNG: nog niet gewerkt; Onb: onbekend.

Besproken personen loverboyproblematiek/ gedwongen prostitutie minderjarigen (daders en slachtoffers)	Walcheren	Zeeuws Vlaanderen
2015-2017	270	
1 mei tot en met oktober 2019	8	20

Bron: Jongeren en grensoverschrijdend gedrag, Veiligheidshuis Zeeland

	Zeeland
Totaal aantal meldingen 2019 tot nu toe Politie Zeeland	Ca 140
Aantal meldingen 2019 tot nu toe Politie Zeeland waar ze capaciteit op hebben ingezet	68
Aantal meldingen die Politie Zeeland alleen via de systemen doorloopt en doorverwijst naar Zeeuwse gemeenten	Ca 70

Bron: Politie Zeeland januari tot en met juni 2019

Bijlage 5 Eerste aanzet uitvoeringsprogramma

In 2020 zal de werkgroep een concept Zeeuws uitvoeringsprogramma opleveren waarin de te nemen maatregelen, acties, activiteiten, voorgestelde beleidswijzigingen, etc. op hoofdlijnen voor de Zeeuwse schaal wordt beschreven. Het is aan iedere gemeente om met gebruik van dit format, nadere invulling te geven aan afgeleide gemeentelijke activiteiten, etc.

Welke activiteiten?	**Hoeveel uur organisatie?**	**Financiën**	**Lokale invulling**

Berekening kosten zorgcoördinatie per gemeente excl Tholen		
	aantal inwoners	
Regio's	dec-17	
Borsele	22701	
Goes	37635	
Hulst	27465	
Kapelle	12698	
Middelburg	48274	
Noord-Beveland	7316	
Reimerswaal	22536	
Schouwen-Duiveland	33683	
Sluis	23552	
Terneuzen	54480	
Veere	21884	
Vlissingen	44476	
Bron: CBS		
aantal inwoners Zld	356700	
totaalbedrag zorgcoördinatie per jaar	€ 85.215	

Voor het organisatorisch behapbaar en betaalbaar houden van de aanpak mensenhandel, is het belangrijk om te kijken wat er al is aan aanpak rond andere zorg-en veiligheidsissues en wat dan aanvullend aan kennis en expertise nodig is om de aanpak goed te laten verlopen (bijv. via het veiligheidshuis).

In de verdere planning komt een tussentijdse evaluatie, met als doel te bepalen op welke wijze het beleid en de uitvoering, zoals zorgcoördinatie, verder moet worden doorgezet en geborgd, ook na 2023. Dat is van belang om tijdig rekening te houden met de benodigde financiering na 2023 en te voorkomen dat de aanpak stagneert, als het project eindigt.

Het eerste halfjaar staat het atelierprogramma van de master Beleid en Politiek in het teken van het groepsgewijs werken aan een ontwerpopdracht. Deze ontwerpopdracht wordt verstrekt door een opdrachtgever uit de praktijk. Deze opdrachtgever heeft een ontwerpopgave en zoekt daarvoor naar een oplossing. Zo'n opgave is in essentie te herleiden tot de formule: "

Wat + Hoe = Waarde

Doel

De studenten moeten zelfstandig tot een ontwerp komen waarmee het vraagstuk kan worden getackeld. Daarbij moeten ze zichtbaar gebruik maken van bestuurskundige kennis over dit vraagstuk, maar ook aantonen hoe ze hun ontwerp hebben gebaseerd op empirische informatie. En ze moeten op enigerlei wijze hun ontwerp in de praktijk uitproberen en verfijnen om zoiets te kunnen zeggen over de haalbaarheid van het ontwerp.

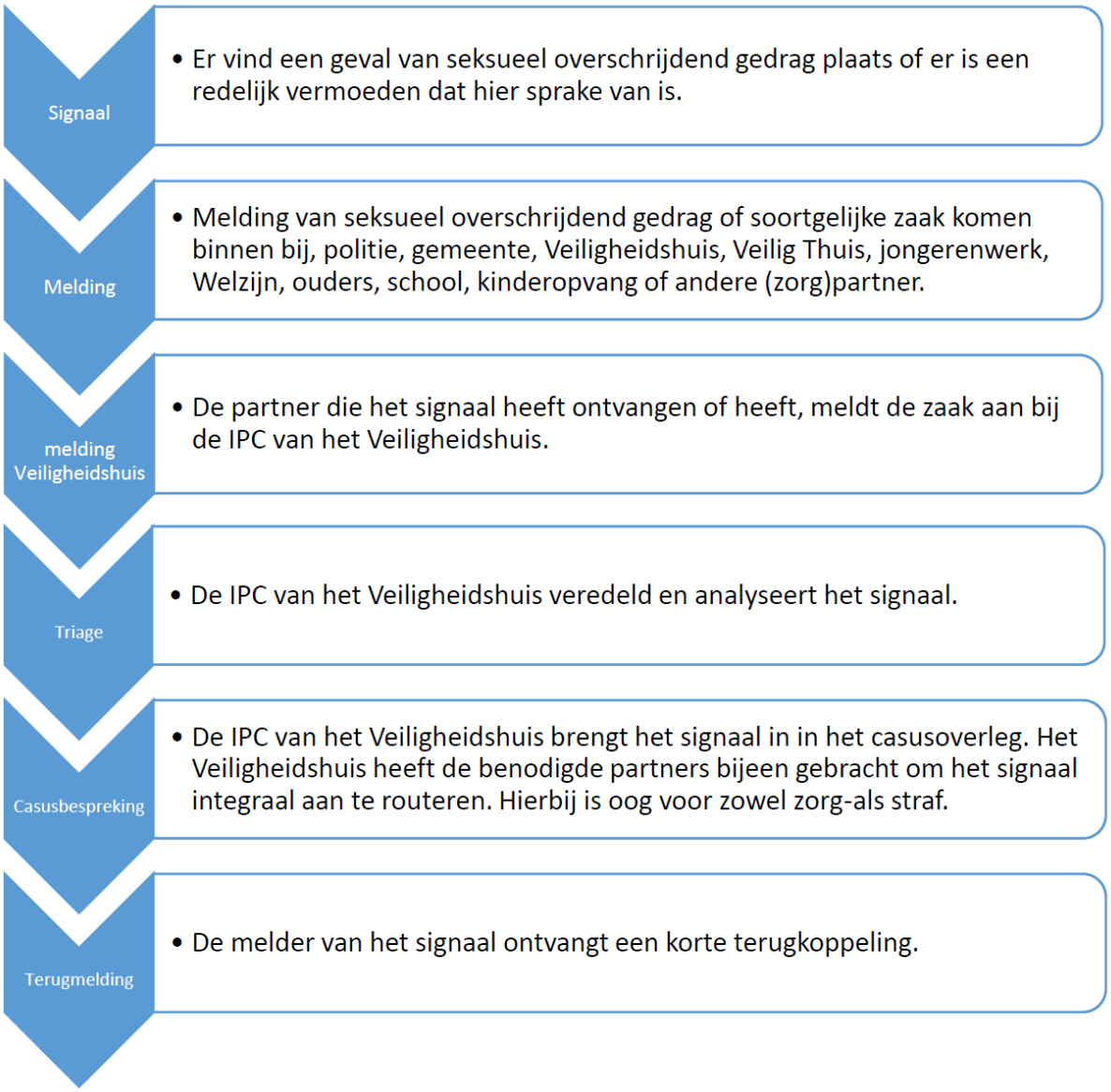
Ontwerpopdracht 'hoe + wat = waarde'

Iedere gemeente moet in 2022 beleid hebben op het gebied van mensenhandel. Inhoudelijk moeten beleidsmedewerkers van gemeenten daarom betrokken worden bij het onderwerp. Op dit moment zit de uitdaging richting de gemeenten in het omarmen van het waarom (waarom dit beleid nodig is), het op de agenda krijgen en dit moet uitmonden in een aantal acties op dit onderwerp.

In de formule van de ontwerpopdracht is de ***waarde*** optimale betrokkenheid van beleidsmedewerkers zodat we een goed plan kunnen ontwikkelen en het beleid straks ook goed uitgerold en uitgevoerd wordt (zie hiervoor het benoemde resultaat). We zouden het fijn vinden om deze waarde meer toegelicht te krijgen. Wat is de noodzaak? Welke afwegingen maken we? Welke vormen van betrokkenheid zijn er? Heeft het zin om te kijken naar de mate van betrokkenheid (minimale en maximale betrokkenheid) en zo ja, wat betekent dat voor de waarde en het hoe en het wat?

Hoe zouden we dat kunnen doen (hoe zorgen we voor bewustwording)?

Wat zouden we kunnen doen (wat hebben gemeenten nodig om met dit thema aan de slag te gaan)?



Aanpak in beeld

De werkwijze houdt in dat er integraal gekeken wordt naar de signalen. Er is altijd een mate van spanning tussen de aanpak van de daders en de zorg voor de slachtoffers. Soms lopen deze ook door elkaar heen, wie in eerste instantie als “dader” wordt gezien kan in een later stadium ook als slachtoffer naar voren komen en vice versa. De justitiële werkwijze vraagt zorgvuldigheid in het behandelen van de signalen maar zorgt in een aantal gevallen ook voor onbegrip of onzekerheid. Zowel bij de betrokkenen als bij de zorgpartners. Daar is met deze werkwijze volop aandacht voor.