



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Mensenhandel

Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau

Lessen uit de praktijk

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*. Den Haag: BNRM

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070 – 3704514

www.bnrm.nl

Productie: Zalsman

Grafische en digitale realisatie: Pieter Kers, Realizapp

© **BNRM 2012**

Inhoud

Gebruikte afkortingen	7
Woord vooraf	9
1 Inleiding	13
2 Achtergrond van het rapport	19
2.1 Selectie gemeenten	19
2.2 Methodologie	21
2.3 Integrale aanpak	23
2.3.1 Identificatie ketenpartners	24
2.3.2 Samenwerking	25
2.3.3 Informatiepositie	28
2.4 Resumé	29
3 Gemeente Arnhem	31
3.1 Achtergrond	31
3.2 Beleid en aanpak	35
3.2.1 Prostitutie- en mensenhandelbeleid	35
3.2.2 Mensenhandelbeleid – gemeente	37
3.2.3 Gemeente in de regio	38
3.2.4 Aanpak mensenhandel – politie	40
3.3 Aanpak mensenhandel in de praktijk	41
3.3.1 Samenwerkingsverbanden	41
3.3.2 Samenwerking in de regio	44
3.3.3 Informatiepositie	45
3.3.4 Aansluiting op zorgketen	46
3.3.5 Andere ketenpartners	47
3.4 Conclusie	50
4 Gemeente Emmen	53
4.1 Achtergrond	53
4.2 Beleid en aanpak	57
4.2.1 Prostitutie- en mensenhandelbeleid	57
4.2.2 Aanpak mensenhandel – gemeente	58
4.2.3 Gemeente in de regio	59

4.2.4	Aanpak mensenhandel – politie	61
4.3	Aanpak mensenhandel in de praktijk	62
4.3.1	Samenwerking met ketenpartners	62
4.3.2	Samenwerking in de regio	66
4.3.3	Informatiepositie	67
4.3.4	Aansluiting op zorgketen	69
4.3.5	Andere ketenpartners	72
4.4	Conclusie	75
5	Gemeente Eindhoven	79
5.1	Achtergrond	79
5.2	Beleid en aanpak	84
5.2.1	Prostitutie- en mensenhandelbeleid	84
5.2.2	Aanpak mensenhandel – gemeente	85
5.2.3	Gemeente in de regio	89
5.2.4	Aanpak mensenhandel – politie	92
5.3	Aanpak mensenhandel in de praktijk	93
5.3.1	Samenwerkingsverbanden	93
5.3.2	Samenwerking in de regio	96
5.3.3	Informatiepositie	97
5.3.3	Aansluiting op zorgketen	98
5.3.4	Andere ketenpartners	99
5.4	Conclusie	102
6	Gemeente Vlaarding	105
6.1	Achtergrond	105
6.2	Beleid en aanpak	109
6.2.1	Prostitutie- en mensenhandelbeleid	109
6.2.2	Aanpak mensenhandel – gemeente	110
6.2.3	Aanpak mensenhandel – politie	113
6.3	Aanpak mensenhandel in de praktijk	114
6.3.1	Samenwerkingsverbanden	114
6.3.2	Samenwerking in de regio	115
6.3.3	Informatiepositie	116
6.3.4	Aansluiting op zorgketen	117
6.3.5	Andere ketenpartners	120
6.4	Conclusie	121
7	Best practices en knelpunten	123
7.1	Lokaal beleid en regionale afstemming	123
7.2	Bewustwording en het benoemen van een bestuurlijk trekker	126
7.3	Identificatie en betrokkenheid van ketenpartners	129
7.4	Plan van aanpak en het Regionaal College	131
7.5	Plan van aanpak en randvoorwaarden voor integrale aanpak	132
7.5.1	Overleg- en processtructuur van de integrale keten	132
7.5.2	De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners	140

7.5.3	Randvoorwaarden met betrekking tot de informatiepositie	141
7.6	Integrale aanpak in de praktijk	142
7.6.1	Bestuurlijke afweging	142
7.6.2	Samenwerking in de praktijk	143
7.6.3	Verbeteren van de gezamenlijke informatiepositie	146
7.6.4	Aansluiting op zorgketen	152
7.7	Tot besluit	153
8	Aanbevelingen	157
	Lijst van geraadpleegde literatuur	160
	Lijst met begrippen	165
	Bijlagen	
B1	Lijst met geïnterviewden	173
B2	Aanvullende tabel	176

Gebruikte afkortingen

ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
AI	Arbeidsinspectie
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AMF team	Arbeidsmarktfraude team
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ASHG	Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld
BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BITE	Bestuurlijk Interventie Team Eindhoven
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COBO	Centraal Overleg Beschermde Opvang
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EVP	Eenheid Vreemdelingenpolitie
FINEC	Financieel Economische Criminaliteit
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische controledienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GOSA	Gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KLPD	Korps Landelijke Politiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
LZN	Lokale Zorgnetwerken
MOE	Midden en Oost-Europeaanen
NBBU	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen

NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM3	Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM5	Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM7	Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM8	Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OGGz	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
OM	Openbaar Ministerie
PCT	Prostitutie Controle Team
RCF	Regionaal Coördinatiecentrum Fraudebestrijding
PMW	Prostitutie-maatschappelijk werker
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RIEC ON	Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland
RIEC ZOB	Regionaal Informatie en Expertise Centrum Zuid-Oost Brabant
RIEC RR	Regionaal Informatie en Expertise Centrum Rotterdam-Rijnmond
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SHG-EK	Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en Kempen
SHG-NWN	Steunpunt Huiselijk Geweld Nieuwe Waterweg Noord
SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
SISA	Stadsregionaal Instrument Sluitende Aanpak
SNCU	Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten
Stb.	Staatsblad
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VGGM	Veiligheidsregio –en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
VIA	Vereniging Internationale Arbeidsbemiddeling
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WML	Wet minimum loon en minimum vakantiebijslag
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning

Woord vooraf

Wanneer u lopend, rijdend of varend door Nederland reist, komt u langs plaatsen waar sprake is van mensenhandel. U zult zich daar niet direct bewust van zijn. Dat is niet vreemd. Mensenhandel is een delict dat niet eenvoudig valt te herkennen. Eén van de redenen daarvoor is dat de beeldvorming over mensenhandel vaak gekleurd is. Bij mensenhandel wordt al snel gedacht aan situaties in het buitenland of aan iets wat zich uitsluitend in de grote steden afspeelt. Het tegendeel is waar. Mensenhandel kan in elke gemeente in Nederland voorkomen. Zo deed één van de bekendste mensenhandelzaken in Nederland zich voor op een aspergekwekerij in het Brabantse Someren (11.000 inwoners).

Juist omdat mensenhandel in iedere gemeente kan voorkomen, is het erg belangrijk dat alle gemeenten zich bewust zijn van de risico's op mensenhandel en dat zij hiertegen kunnen optreden. In het rapport dat voor u ligt, heb ik in vier gemeenten onderzocht hoe zij, samen met de politie, het Openbaar Ministerie en opvang- en zorginstellingen, mensenhandel aanpakken. Waar boeken zij successen en op welke vlakken hebben ze moeite om resultaat te boeken? De onderzochte gemeenten, Arnhem, Eindhoven, Emmen en Vlaardingen, staan model voor hoe het met de aanpak van mensenhandel is gesteld op gemeentelijk niveau. In dit rapport laat ik aan de hand van voorbeelden uit de praktijk zien hoe binnen gemeenten mensenhandel effectief bestreden kan worden. Hierbij maak ik ook gebruik van de goede ervaringen die elders in het land zijn opgedaan met het integraal aanpakken van mensenhandel, waaronder in de genoemde proeftuinen.

Momenteel verschilt de aanpak van mensenhandel sterk op lokaal en regionaal niveau. Eén van de maatregelen die genomen is om deze diversiteit tegen te gaan, is het voorstel voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). De wet beoogt via een voor heel Nederland geldend beleidskader, onder andere, mensenhandel te bestrijden. Ik betreur het zeer dat de wet recentelijk is aangehouden in de Eerste Kamer. Het mag niet zo zijn dat mensenhandelaren uitwijken naar andere gemeenten om daar de vruchten te plukken van een niet bestaand of zwak functionerend toezicht- en handavingsregime. Ik hoop daarom zeer dat wat de Wrp betreft van uitstel geen afstel komt.

Een andere maatregel die wel doorgang heeft gevonden en ook tot doel heeft eenheid te scheppen in de bestrijding van criminaliteit, is de invoering van een nationale politie. De nieuwe politieorganisatie heeft tot doel slagvaardiger tegen vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel, op te treden. Een nationale politie betekent echter niet dat lokale en regionale samenwerking niet langer vereist is. Integendeel, vanaf 1 januari 2013 zullen burgemeesters van de nieuwe regionale eenheden nog steeds samen moeten komen om landelijke, regionale en lokale veiligheidsprioriteiten op elkaar af te stemmen. Het is van groot belang dat binnen deze kaders ook aandacht uitgaat naar de gezamenlijke

aanpak van mensenhandel. De afgelopen jaren is immers eens te meer gebleken dat mensenhandelaren zich weinig aan grenzen gelegen laten liggen, of dat nu gemeente-, provincie-, of landsgrenzen betreft.

Samenwerking die de gemeentegrenzen overstijgt, is aldus van groot belang. De gemeente, en in het bijzonder de burgemeester, speelt bij deze samenwerking een cruciale rol. Als lokale overheid staan gemeenten in verbinding met alle organisaties die een rol kunnen spelen bij de aanpak van mensenhandel. Bovendien beschikken gemeenten over een rijkgeschakeerd palet aan bestuurlijke middelen en bevoegdheden om het mensenhandelproces te frustreren en te voorkomen.

De rol die gemeenten spelen in de bestuurlijke, geïntegreerde aanpak van mensenhandel in Nederland staat in dit rapport centraal. Gekeken wordt in hoeverre gemeenten beleid hebben ontwikkeld dat gericht is op het integraal bestrijden van mensenhandel en op welke wijze hieraan in de praktijk gevolg wordt gegeven. Het blijkt dat de bestuurlijke aanpak van mensenhandel zich de afgelopen jaren mag verheugen op steeds meer belangstelling. Een toenemend aantal instanties is zich bewust van mensenhandel en past zijn beleid erop aan. Als Nationaal Rapporteur waardeer ik de stappen die zijn genomen om het uiterst complexe delict mensenhandel aan te pakken.

Tegelijkertijd blijkt uit dit rapport echter dat niet alle gemeenten even goed geëquipeerd zijn. Het niveau waarop beleid ten aanzien van mensenhandel tot stand is gekomen loopt sterk uiteen. Niet alle gemeenten lijken het nut en de noodzaak van mensenhandelbeleid in te zien. In sommige gemeenten leeft het idee dat mensenhandel binnen de gemeentegrenzen niet voorkomt. Zaken die de afgelopen jaren hebben gespeeld laten echter juist de wijdverbreidheid van het fenomeen zien. Bovendien is mensenhandel een delict dat dikwijls bestaat uit een verzameling van misdrijven die vanuit diverse wettelijke kaders door verschillende instanties wordt gehandhaafd. De kans bestaat dat mensenhandel pas wordt gezien als alle omstandigheden bij elkaar worden opgeteld.

Het vergaren en bijeenbrengen van informatie is om die reden een noodzakelijke voorwaarde om mensenhandel effectief te bestrijden en die bestrijding vraagt dan ook om een regionale aanpak. Gelet op haar positie is de gemeente de aangewezen partij om de regie in handen te nemen. Gemeenten zouden relevante instanties bij elkaar aan tafel moeten brengen. Door samen te werken en informatie te delen, kan de basis worden gelegd voor een gezamenlijke, integrale aanpak van mensenhandel.

Dat gemeenten zich niet in een vacuüm bevinden, moet daarbij een leidende gedachte zijn. Om uitwaai-ering van mensenhandelproblematiek naar andere, omliggende gemeenten tegen te gaan, moeten gemeenten hun mensenhandelbeleid regionaal afstemmen. Alleen als gemeenten dit doen, kunnen mensenhandelaren effectief tegen worden gehouden. Vanwege zijn netwerk en gezag is de burgemeester de aangewezen persoon om hierin een voortrekkersrol te spelen. Voor het regionaal coördineren van mensenhandelbeleid zijn wel drie factoren van doorslaggevend belang: bestuurlijke wil, daadkracht en doorzettingsvermogen. De integrale bestrijding van mensenhandel is immers een kwestie van de lange adem.

Dit rapport laat zien dat vorderingen zijn gemaakt, maar tegelijkertijd nog veel inspanningen moeten worden geleverd om het mensenhandelbeleid in de verschillende gemeenten op de rit te krijgen. Dat is geen sinecure en vergt tijd, aandacht en bovenal de wil om mensenhandel aan te pakken, zeker gelet op de teruglopende budgetten waar elke gemeente mee geconfronteerd wordt. Dit rapport bevat dan ook niet uitsluitend een analyse van het mensenhandelbeleid in enkele Nederlandse gemeenten, maar komt

ook met best practices aan de hand waarvan gemeenten hun mensenhandelbeleid kunnen inrichten en versterken. Alleen met de inzet van de juiste middelen, gericht op samenwerking en informatiedeling, kan de overheid sterk staan om het hardnekkige maatschappelijke probleem dat mensenhandel is, aan te pakken.

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben vele personen en instanties bijgedragen. Dit rapport had onmogelijk tot stand kunnen komen zonder de medewerking van de onderzochte gemeenten en andere instanties. Vaak hebben zij in alle openheid informatie met ons gedeeld over het reilen en zeilen van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel in hun regio. Hun medewerking is van onschatbare waarde geweest voor de analyse van de bestuurlijke aanpak en, daarmee, ook voor de verbetering van die aanpak in de toekomst.

Verder is het goed te zien dat het onderwerp mensenhandel in de vier onderzochte gemeenten reeds meer aandacht heeft gekregen. De reactie van één van de gemeenten op dit rapport luidde dan ook als volgt: 'De aanloop naar deze rapportage heeft er aan bijgedragen dat alle partners open en kritisch hun aanpak en samenwerking tegen het licht hebben gehouden. Het resultaat is dat iedereen in de regio weer wakker lijkt en dat verder een aantal drempels is geslecht [...]'. Deze positieve ontwikkelingen lijken ook van toepassing op de andere onderzochte gemeenten; ook zij hebben nieuwe maatregelen genomen om mensenhandel tegen te gaan. Ik spreek mijn grote waardering daarvoor uit.

Mijn bijzondere dank bovendien aan de medewerkers en voormalig medewerkers van mijn bureau, die een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen,
Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

“Het is een illusie om te denken dat het een grote-stedenprobleem is. En dat bewijzen de cijfers ook en daarom is het misschien ook wel zo schokkend dat je zelf denkt: ‘in het mooie Drenthe komt dit niet voor’. Dat is echt een illusie.”¹

Gemeenten vervullen een belangrijke rol in de aanpak van mensenhandel. Niet alleen omdat zij als lokale overheid in verbinding staan met alle organisaties die een rol kunnen spelen in de bestrijding van mensenhandel, maar ook omdat zij zelf over tal van bestuurlijke middelen en bevoegdheden beschikken om het mensenhandelproces te frustreren en te voorkomen.² Zoals het bovenstaande citaat aangeeft, lijken echter niet alle gemeenten bewust te zijn van het risico op mensenhandel binnen de eigen gemeentegrenzen en van de rol die zij kunnen vervullen in de aanpak ervan.³ Mensenhandel wordt nog (te) vaak gezien als louter een probleem van de Randstad.⁴ Mensenhandel kan echter overal voorkomen,⁵

1 Inge Eshuis, fractievoorzitter D66 gemeente Assen, zei dit in een interview met RTV Drenthe op 12 juni 2012.

2 Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008a, p.6; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008b.

3 Hendriks & Corsèl, 2009, p.2; NRM7.

4 De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft bijvoorbeeld in 2009 NRM7 naar alle gemeenten in Nederland gestuurd en deze vervolgens van drie gemeenten teruggestuurd gekregen met de boodschap dat mensenhandel in de betreffende gemeente niet zou plaatsvinden en dat er derhalve geen noodzaak was om hieraan aandacht te besteden en middelen in te zetten.

5 De minister van Veiligheid en Justitie stelt in het verlengde hiervan het volgende: “In grotere steden met raamprostitutie is het soms beter zichtbaar, maar dat betekent niet dat er in landelijke gebieden geen probleem is. Overal, ook in dorpen en kleinere steden, worden meisjes onder valse voorwendselen geronseld. Overal vindt prostitutie plaats, al dan niet vrijwillig of zichtbaar”. Bron: *Minister Opstellen: ‘Loverboyproblematiek niet alleen probleem in grote steden’*, nieuwsbericht ministerie van Veiligheid en Justitie, 8 mei 2012, beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/08/minister-opstellen-loverboyproblematiek-niet-alleen-probleem-in-grote-steden.html (geraadpleegd 3 september 2012).

ook in kleine gemeenten als Zevenaar en Bleiswijk.⁶ Desondanks wordt in het lokale (veiligheids-)beleid van verschillende middelgrote en kleine gemeenten niet of nauwelijks aandacht besteed aan mensenhandel.⁷ Door een dergelijk gebrek aan bestuurlijk toezicht ontstaat het risico dat mensenhandelaren hun criminele activiteiten ongehinderd binnen de gemeentegrenzen ontplooien en dat gemeenten zelfs onbewust criminele activiteiten faciliteren.⁸

Om het risico op een dergelijke verwevenheid van de boven- en onderwereld tegen te gaan en mensenhandel in een vroeg stadium te frustreren, geven politie en Openbaar Ministerie (OM) aan dat het lokaal bestuur betrokken moet worden bij de aanpak van mensenhandel.⁹ Zo bleek uit het onderzoek Snee uit 2006 dat door verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en door gebrekkige samenwerking van verschillende overheidsinstanties, de uitbuiting in de vergunde prostitutiebranche door de criminele groep van Saban B. jarenlang heeft kunnen voortduren.¹⁰ Een van de belangrijkste conclusies die uit het Snee-onderzoek werd getrokken, was dat mensenhandel 'integraal' aangepakt¹¹ moet worden. Oftewel: dat de strafrechtelijke aanpak versterkt moet worden met een bestuurlijke aanpak om misdaad zowel 'aan de voorkant' (preventief) als 'aan de achterkant' (repressief) te bestrijden.¹²

In de jaren daarop is op diverse plekken in het land aangetoond dat de gemeenten ook daadwerkelijk een belangrijke rol (kunnen) spelen in de bestrijding van mensenhandel. Naar aanleiding van het Snee-onderzoek groeide het besef dat het een meerwaarde had om verder te experimenteren met een

6 Dit volgt uit diverse nieuwsberichten, verschenen in de maand augustus 2012: *Aanhouding in Zevenaar wegens mensenhandel*, De Gelderlander, 6 augustus 2012, beschikbaar via www.gelderlander.nl/voorzitting/liemers/11487917/Aanhouding-in-Zevenaar-wegens-mensenhandel.ece (geraadpleegd 5 oktober 2012); *Jongen van zestien aangehouden voor mensenhandel*, BN De Stem, 22 augustus 2012, beschikbaar via www.bndestem.nl/nieuws/algemeen/binnenland/11571090/Jongen-van-zestien-aangehouden-voor-mensenhandel.ece (geraadpleegd 5 oktober 2012); *Tien aanhoudingen om drugs- en mensenhandel*, De Telegraaf, 14 augustus 2012, beschikbaar via www.telegraaf.nl/binnenland/12755796/_Tien_opgepakt_om_mensenhandel_.html (geraadpleegd 5 oktober 2012); *Zes jaar geëist in loverboy-zaak*, De Stentor, 8 augustus 2012, beschikbaar via www.destentor.nl/regio/veluwewest/11496448/Zes-jaar-ge%C3%ABist-in-loverboy-zaak.ece (geraadpleegd 5 oktober 2012).

7 Hendriks & Corsèl, 2009, p.2, onder verwijzing naar MvJ / VNG (2009), *Rol voor gemeenten bij de signalering en aanpak van Mensenhandel*.

8 CCV, 2010.

9 De politie en het OM zijn niet de enige die hiervoor pleiten. Ook de Task Force Mensenhandel, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel hebben hier meerdere malen op gewezen. Zie bijvoorbeeld Van Gestel & Verhoeven, 2009; NRM3; NRM5; NRM7; NRM8; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008b; Task Force Mensenhandel, 2011, p.11.

10 KLPD, 2008.

11 Zie ook §2.3.

12 Alink & Wiarda noemen de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel 'gewichtig' en 'noodzakelijk', maar tegelijkertijd 'bescheiden' (Alink & Wiarda, 2010).

integrale aanpak, waarbij gemeenten en andere ketenpartners, zoals de Arbeidsinspectie, de SIOD¹³, de Belastingdienst en het RIEC¹⁴ actief bij de bestrijding van mensenhandel betrokken worden. In navolging hiervan zijn de (toenmalige) ministeries 'Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties' en 'Justitie'¹⁵ gekomen met het 'Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad'.¹⁶ Hierin is bepaald dat onder regie van een landelijke stuurgroep de politie, het OM, andere relevante handhavings- en opsporingsdiensten en zowel landelijke als lokale bestuurlijke autoriteiten moeten gaan samenwerken om door middel van een integrale wijze mensenhandel (en andere vormen van georganiseerde misdaad) te bestrijden.¹⁷ Dit heeft geresulteerd in het opzetten van verschillende proeftuinen¹⁸, waarvan zeven betrekking hebben gehad op mensenhandel.¹⁹ Tijdens deze proeftuinen is gebleken dat de gemeenten als spil kunnen fungeren in (de totstandkoming van) een integrale aanpak.²⁰

Zo hebben de gemeenten in verschillende proeftuinen de regie genomen over de (bestuurlijke en/of integrale) aanpak, hebben ze ketenpartners verbonden, informatie vergaard en gedeeld en hebben ze tot slot bestuurlijke middelen en bevoegdheden ingezet om op lokaal en regionaal niveau mensenhandelprocessen te frustreren en de repressieve en fiscale aanpak te versterken. Dit heeft geresulteerd in het intrekken van vergunningen van seksbedrijven waar gevallen van mensenhandel zijn ontdekt, het

13 Per 1 januari 2012 zijn de Arbeidsinspectie (AI), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) samengevoegd tot de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). Op het moment dat dit onderzoek afgenomen werd, spraken partners in het veld en binnen de Inspectie SZW echter nog steeds van de 'AI' en de 'SIOD', omdat de taakverdeling en bezetting van de afdelingen van de Inspectie SZW nog steeds grotendeels overeenkomen met de taken en bezetting van deze voormalige diensten. Om verwarring te voorkomen, wordt daarom in dit onderzoek nog steeds verwezen naar (medewerkers van) de SIOD en de AI.

14 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

15 Sinds 2010 is dit het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

16 Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008a.

17 De NRM heeft in 2007 de aanbeveling gedaan om een Task Force Mensenhandel in het leven te roepen die tot doel heeft om op landelijk niveau een coördinerende rol te gaan vervullen in de aanpak van mensenhandel (NRM5, p.284). Daarop is in 2008 door de minister en staatssecretaris van Justitie de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld met de taak "om knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen" (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009, p. 1). In de uitoefening van haar taak heeft de Task Force de proeftuinen nauwlettend gevolgd en nieuwe beleidsmaatregelen geïnitieerd om bestaande en opgekomen knelpunten op te lossen.

18 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term

19 De zeven proeftuinen betreffen: *Zandpad* (Utrecht); *Slaven van het Systeem* (Groningen en Leeuwarden); *Ablak* (Amsterdam en Alkmaar); *Emergo* (Amsterdam); *Faciliteerders van de schone Schijn* (Alkmaar); *Samen groeien in samenwerken* (Rotterdam en Dordrecht); en *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw* (Brabant Zuid-Oost). Overigens kan bij Emergo een vraagteken worden gezet of deze bestempeld kan worden als proeftuin. In navolging van de Task Force Aanpak Mensenhandel (2009) wordt Emergo, in dit onderzoek, geschaard onder de proeftuinen die zijn gestart op het thema mensenhandel.

20 Zie ook Hendriks & Corsèl, 2009, p.4: "Het lokale bestuur, met name de burgemeester, heeft een belangrijke stimulerende rol bij het realiseren van de succesfactoren voor de aanpak van georganiseerde misdaad, in casu mensenhandel. De burgemeester is vanuit zijn positie in staat om de benodigde partners voor deze intensieve samenwerking bij elkaar te brengen".

afpakken van zwart geld en in het opsporen en vervolgen van mensenhandelaren en hun faciliteerders. Wegens het succes van de aanpak, hebben verschillende gemeenten tijdens de proeftuinen aangegeven dat ze de integrale aanpak voort willen zetten en tevens uit willen breiden naar andere focusproblemen met betrekking tot mensenhandel en/of andere vormen van georganiseerde misdaad.²¹ Echter, de vrees bij gemeenten en andere ketenpartners die deel hebben genomen aan de proeftuinen is dat zolang de andere gemeenten in het land geen rol spelen in de strijd tegen mensenhandel, het fenomeen zich enkel zal verplaatsen.²²

Het risico op verplaatsing is inderdaad aanwezig, en wel om verschillende redenen. De eerste reden vloeit voort uit de keuze van de Rijksoverheid om op nationaal niveau het kader voor regulering en handhaving in de prostitutiesector op te stellen en de nadere invulling hiervan over te laten aan de gemeenten. Deze decentrale aanpak heeft geleid tot regionale en lokale verschillen met betrekking tot de vergunningverstrekking, handhaving en toezicht.²³ Dit heeft tot gevolg dat niet valt uit te sluiten dat mensenhandelaren profiteren van deze diversiteit en zich verplaatsen van gemeenten met strengere regelgeving en striktere handhaving naar gemeenten met 'gunstigere omstandigheden'.²⁴ Een medewerker van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam-Rijnmond verwoordt dit verplaatsingseffect treffend:

*"Het gemeentelijke landschap is op dit moment zo versnipperd dat als een crimineel in de ene gemeente geen vergunning krijgt voor zijn seksclub, hij simpelweg naar de andere gemeente gaat. Gemeenten hebben ten slotte allemaal hun eigen autonomie."*²⁵

Daarnaast lijken kleine gemeenten niet altijd te beschikken over de middelen en expertise om zelfstandig mensenhandel effectief aan te pakken. Grote(re) gemeenten lijken hier eerder toe in staat.²⁶ Indien

21 In de proeftuinen is geëxperimenteerd met een programmatische aanpak. Kortweg houdt dit in dat aan de hand van een vooraf ingekaderd focusprobleem er is geëxperimenteerd met (het bewerkstelligen van) een integrale samenwerking om bijvoorbeeld mensenhandel in een bepaalde sector of in een bepaald gebied zowel preventief als repressief aan te pakken. Omdat binnen de proeftuin het integrale samenwerkingsverband maar gefocust is geweest op een bepaalde risicosector van mensenhandel, hebben verschillende gemeenten gesteld de integrale samenwerkingsverbanden ook in te willen zetten op andere risicosectoren. In NRM9 zal nader worden ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de programmatische en integrale aanpak. De verwachting is dat deze rapportage in het eerste kwartaal van 2013 gepubliceerd wordt.

22 Zie ook NRM7, pp. 317-318.

23 NRM7, pp. 290-293, 317-319; Hendriks & Corsèl, 2009, p.8.

24 Ibidem. Zo is bijvoorbeeld in gemeente A thuisprostitutie wel vergund en in gemeente B niet, hetgeen tot gevolg kan hebben dat handelaren die slachtoffers te werk (willen) stellen in de thuisprostitutie zich verplaatsen van gemeente A naar gemeente B.

25 Put, 2010, p.33.

26 Werson & Den Hertog, 2009, pp.76, 81; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008b; Task Force Mensenhandel, 2011.

grote gemeenten, die vaak ook een regionale taak hebben op het gebied van veiligheid en/of zorg,²⁷ ondersteuning bieden aan kleinere gemeenten, kan dit een effectieve regionale aanpak van mensenhandel opleveren. Echter, uit signalen die binnengekomen zijn bij het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) blijkt dat grote gemeenten niet altijd deze verantwoordelijkheid op zich nemen. Dit kan deels verklaren waarom de bestuurlijke aanpak met betrekking tot mensenhandel in diverse kleine gemeenten niet van de grond is gekomen.²⁸ Ook blijkt uit de 'Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel'²⁹ van 2008 en 2010 dat tussen regionale politiekorpsen en kleinere gemeenten niet altijd goede afspraken zijn gemaakt over toezicht en handhaving op de prostitutiebranche.³⁰ Dit kan ertoe hebben geleid dat in sommige kleinere gemeenten minder controles en handhaving hebben plaatsgevonden en dat mensenhandelaren hiervan geprofiteerd hebben.

Op basis van de geschetste problematiek heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) besloten om een verkennend onderzoek in te stellen naar vier gemeenten, te weten Emmen, Eindhoven, Vlaardingen en Arnhem. Omdat ervoor is gekozen om vier gemeenten te analyseren, pretendeert dit rapport geen volledige weergave te zijn van de (integrale) aanpak van mensenhandel binnen alle Nederlandse gemeenten. Niettemin zijn de vier gemeenten op een dusdanige manier gekozen dat een zo groot mogelijk aantal gemeenten zich zou kunnen herkennen in (één van) de onderzochte gemeenten.³¹

Het doel van het rapport is allereerst om meer inzicht te verschaffen in de regionale en lokale verschillen met betrekking tot de integrale aanpak van mensenhandel, in de rol die gemeenten (kunnen) vervullen in deze aanpak en in de beweegredenen die ten grondslag (kunnen) liggen aan de mate van betrokkenheid van gemeenten bij deze aanpak. Het overkoepelende doel van dit rapport is dat ook andere gemeenten in staat worden gesteld om lering te trekken uit de vier onderzochte gemeenten. Zo is de verwachting dat niet-onderzochte gemeenten aan de hand van dit rapport hun eigen (integrale) aanpak op lokaal en regionaal niveau kunnen aanvullen en versterken. Ook zou dit rapport gezien kunnen worden als eerste aanzet tot meer gestructureerd onderzoek naar de rol van gemeenten in een integrale aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau. Zo zou in navolging van de Korpsmonitor³² bijvoorbeeld een 'bestuurlijke monitor' ontwikkeld kunnen worden.

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk twee worden de achtergronden van dit rapport uiteengezet, te weten de onderzoeksopzet en -methodologie. In dit hoofdstuk wordt tevens beschreven hetgeen in dit rapport wordt verstaan onder een integrale aanpak van mensenhandel. Vervolgens worden in de hoofdstukken drie tot en met zes de analyses van de vier gemeenten gepresenteerd. In deze hoofdstukken wordt uiteengezet in hoeverre in de onderzochte gemeenten sprake is van een integrale aanpak van mensenhandel. Hierbij wordt aandacht besteed aan de rol van de gemeenten in (de tot-

27 Hierbij moet gedacht worden aan gemeenten die een regionale taak hebben met betrekking tot de vrouwenopvang en/of maatschappelijke opvang en aan gemeenten die de korpsbeheerder en/of de voorzitter van het Regionaal College van de politieregio leveren.

28 Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008b.

29 Hierna afgekort tot Korpsmonitor.

30 Werson & Den Hertog, 2009, p.142; Werson & Den Hertog, 2011, p.100.

31 Zie Hoofdstuk 2 voor de criteria die ten grondslag hebben gelegen aan de selectie van de vier gemeenten.

32 Werson & Den Hertog, 2009; 2011.

standkoming van) de aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau en aan de vraag waarom gemeenten wel of niet actief een rol hierin vervullen. In het zevende hoofdstuk worden de *best practices* en knelpunten uiteengezet die tot handvat kunnen dienen voor de versterking van de aanpak van mensenhandel op gemeentelijk en regionaal niveau. Het rapport wordt afgesloten met een afsluitend hoofdstuk waarin een vijftal aanbevelingen uiteengezet worden.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke criteria zijn gebruikt voor de selectie van de vier gemeenten en welke onderliggende redenen ten grondslag hebben gelegen aan deze criteria. Daaropvolgend wordt de onderzoeksmethodologie beschreven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de term ‘integrale aanpak’ aan de hand van drie thema’s, te weten identificatie van ketenpartners, samenwerking en de informatiepositie.

2.1 Selectie gemeenten

In het kader van de deelonderzoeken zijn vier gemeenten geselecteerd: Arnhem, Eindhoven, Emmen en Vlaardingen. Deze gemeenten zijn geselecteerd aan de hand van een viertal criteria. Het eerste criterium is dat in de gemeente géén proeftuin¹ gedraaid heeft. Dit criterium is gesteld, omdat deze gemeenten² reeds beschreven staan in bestuurlijke rapportages³, waarin ook aandacht is besteed aan de vraag in hoeverre en op welke wijze op lokaal en regionaal niveau integraal samengewerkt is. Dit rapport beoogt de bestaande kennis over de ketenaanpak van mensenhandel uit te breiden door ketensamenwerkingsverbanden in gemeenten in kaart te brengen waar geen proeftuin opgestart is met het doel om mensenhandel integraal aan te pakken.

Het tweede criterium betreft de positionering als ‘regiogemeente’. Dit met het doel de regionale verschillen in kaart te brengen in de ondersteuning die regiogemeenten bieden aan kleinere gemeenten

-
- 1 De proeftuinen kunnen omschreven worden als innovatieve, experimentele leeromgevingen gericht op het bestrijden van één fenomeen (bijvoorbeeld mensenhandel, terrorisme, en witwassen). Het innovatieve, experimentele leerelement ten behoeve van het bestrijden van dit fenomeen, ligt voornamelijk in het ontwikkelen van een programma, de uitvoering hiervan, oplossen van knelpunten die zich voordoen, het ontwikkelen van *best practices* en tevens het bergen van informatie over experimenten die geen effect sorteren. Zie ook Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008a; Van Gestel & Verhoeven, 2009.
 - 2 De volgende gemeenten hebben onder meer onderdeel uitgemaakt van een proeftuin op het terrein van mensenhandel; Amsterdam, Alkmaar, Groningen, Leeuwarden, Utrecht, Dordrecht en verschillende gemeenten in Brabant Zuid-Oost (zie ook Hoofdstuk 2, voetnoot 21).
 - 3 Het sluitstuk van de proeftuinen betrof de bestuurlijke rapportages waarin de kennis die is opgedaan tijdens de proeftuin is geborgen. In deze bestuurlijke rapportages is ook aandacht besteed aan de opgezette integrale samenwerkingsverbanden. Zie Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2008a.

en in de rol die zij spelen in de totstandkoming van een regionale aanpak van mensenhandel. Met de term ‘regiogemeenten’ wordt in dit rapport verwezen naar de gemeenten die een regionale taak hebben op het gebied van zorg en/of veiligheid, zoals centrumgemeenten⁴ voor de vrouwenopvang, verslavingszorg en/of maatschappelijk opvang; en gemeenten die (in de persoon van de burgemeester) de korpsbeheerder en de voorzitter van het Regionaal College⁵ van de politieregio leveren.⁶ Deze selectie op regiogemeenten is gemaakt, omdat het erop lijkt dat kleine gemeenten niet altijd beschikken over voldoende (financiële) middelen en expertise om mensenhandel zelfstandig aan te pakken en de benodigde slachtofferzorg te regelen. Grotere gemeenten, die over een groter en meer gespecialiseerd ambtelijk apparaat beschikken, lijken daartoe eerder in staat.⁷

Het derde criterium is regionale spreiding en verschil in regionale verantwoordelijkheid. Dit met het doel om het verkennende onderzoek zo divers mogelijk te maken voor de aanpak van mensenhandel in Nederland, zodat andere gemeenten zich kunnen herkennen in één van de geselecteerde gemeenten en lering kunnen trekken uit de knelpunten en *best practices* die naar voren komen. Om deze reden is er voor gekozen een regiogemeente uit het noorden, het oosten, westen en het zuiden van het land te selecteren. Om de rol, interactie en positie van regiogemeenten in de regionale aanpak van mensenhandel nader te onderzoeken is er daarnaast voor gekozen twee regiogemeenten door te lichten die een taak hebben op zowel regionale zorg als op regionale veiligheid; en om twee regiogemeenten te selecteren die alleen een regionale taak hebben op het gebied van zorg (en afhankelijk zijn van een andere regiogemeente voor het regionale veiligheidsbeleid).

Het vierde selectiecriterium betreft de gemeentelijke betrokkenheid bij de aanpak van mensenhandel. Zo zijn twee gemeenten geselecteerd waar, op basis van verkennende gesprekken met twee mensenhan-

4 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

5 Ibidem.

6 De regionale taak op het gebied van veiligheid zal met de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013 komen te liggen bij de gemeente die de ‘regioburgemeester’ levert. Zo zullen in het nieuwe politiebestedel de 25 regionale korpsen en het KLPD, met elk een eigen rechtspersoon, korpsbeheerder en de Regionaal Colleges die het bestuur van de politie vormden, behoren tot het verleden. In de plaats daarvoor komen 10 regionale eenheden, één landelijke eenheid en één korpschef. Het beheer van de politie is dan niet langer een decentrale aangelegenheid, maar zal nationaal gevoerd worden door de korpschef, die daarover verantwoording aflegt aan de minister. Nieuw is ook de aanstelling van een regioburgemeester voor elke regionale eenheid, die een verbindende, initiërende, bemiddelende, adviserende en coördinerende rol zal vervullen ten opzichte van regionale partners (de burgemeesters, de hoofdofficier van justitie en de politiechef van de regionale eenheid) en landelijke partners (de minister van Veiligheid en Justitie, de korpschef en de voorzitter van het College van procureurs-generaal). Onder leiding van de regioburgemeester wordt eens in de vier jaar een beleidsplan vastgesteld door alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie, waarin de strategische prioriteiten, ambities en de verdeling van de operationele sterkte van de regionale eenheid uiteengezet zullen worden. Het gezag zal bij de burgemeester en de officier van justitie blijven (Actieprogramma Lokale Besturing Politie, 2012).

7 Werson & Den Hertog, 2009, pp.76, 81; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2008b; Task Force Mensenhandel, 2011.

delexperts van de KLPD en een medewerker van het Parket-Generaal⁸ en na bestudering van de Korps-monitor 2008 en 2010, op voorhand te verwachten was dat de gemeentelijke inbreng op het gebied van mensenhandelbestrijding gering zou zijn; en twee gemeenten waarvan te verwachten was dat zij een grotere rol zouden vervullen in de aanpak van mensenhandel. Dit selectie criterium is opgenomen met het doel om te onderzoeken welke beweegredenen ten grondslag liggen aan een actieve ofwel minder actieve opstelling van gemeenten (in de totstandkoming van) een integrale aanpak.

Op basis van voorgaande criteria is uit het noorden gemeente Emmen geselecteerd (centrumgemeente voor zorg en opvang en hoger inwoneraantal dan Assen, de leidende regiogemeente in politieregio Drenthe op het gebied van veiligheid); uit het westen gemeente Vlaardingen (centrumgemeente voor zorg en opvang en lager inwoneraantal dan Rotterdam, de leidende regiogemeente in politieregio Rotterdam-Rijnmond op het gebied van veiligheid); uit het oosten gemeente Arnhem (centrumgemeente voor zorg en opvang en leidende gemeente van politieregio Gelderland-Midden op het gebied van veiligheid); en uit het zuiden de gemeente Eindhoven (centrumgemeente voor zorg en opvang en leidende gemeente van politieregio Brabant-Zuidoost op het gebied van veiligheid).

Tot slot is gecontroleerd op de aanwezigheid van risicofactoren voor zowel seksuele uitbuiting als voor overige vormen van uitbuiting binnen de vier geselecteerde gemeenten. Dit met het doel om uit te sluiten dat de verschillen tussen de aanpak van mensenhandel van gemeenten te verklaren zijn door verschillen tussen de lokale en regionale risico's op mensenhandel. Zo is vooraf gecontroleerd op de aanwezigheid van aanbod van seksuele dienstverlening op internet⁹ en op de aanwezigheid van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten binnen de gemeentegrenzen.¹⁰

2.2 Methodologie

Voor de deelonderzoeken naar de vier gemeenten is een *desk study* gecombineerd met semigestructureerde interviews met ketenpartners. In de *desk study* is onderzocht of er in de vier geselecteerde gemeenten beleid is opgesteld waarmee mensenhandel bestuurlijk aangepakt kan worden en of beleid is opgesteld waarin de lokale en/of regionale (keten-)aanpak van mensenhandel uiteen is gezet. De analyse van de *desk study* is verricht op basis van lokale wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, kranten, de 'Korps-monitor Prostitutie & Mensenhandel' van 2008 en 2010 en relevante (lokale) onderzoeken.

8 Deze medewerker is vanuit het Parket-Generaal betrokken geweest bij de verschillende proeftuinen mensenhandel.

9 Hiervoor zijn de websites www.hookers.nl en www.kinky.nl geraadpleegd. Het aanbod van seksuele dienstverlening op internet is opgenomen als indicator voor het risico op seksuele uitbuiting, omdat deze vorm van prostitutie toeneemt en er relatief weinig zicht en bestuurlijke controle op is (Werson & Den Hertog, 2011; NRM7, pp.277, 281-282, 381, 604).

10 Hiertoe is data van het CBS geraadpleegd over het aantal Poolse en Hongaarse arbeidsmigranten binnen de gemeenten Emmen, Arnhem, Vlaardingen en Eindhoven, beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/Download/Bevolking_herkomstg_261012093430.html (geraadpleegd 26 oktober 2012). De vestiging van Midden- en Oost-Europeanen binnen gemeentegrenzen is opgenomen als indicator voor het risico op overige uitbuiting, omdat arbeidsmigranten uit deze delen van Europa aangemerkt zijn als kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting (NRM5; NRM7).

In de interviews is nagegaan of in de praktijk sprake is van een (integrale) aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau. Ook is onderzocht welke rol de gemeente in de praktijk speelt in de aanpak van mensenhandel. De meeste interviews zijn in persoon afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. De vragen zijn gebaseerd op de bestaande literatuur over de integrale aanpak van mensenhandel.¹¹ In een aantal gevallen was het niet mogelijk om een persoonlijke afspraak te maken, waardoor de vragenlijst schriftelijk of per telefoon is afgenomen. In geval van een schriftelijke afname, is de vragenlijst per e-mail toegestuurd en is deze vervolgens ingevuld teruggestuurd naar BNRM.¹²

De interviews met betrekking tot de deelonderzoeken naar gemeenten zijn afgenomen met relevante medewerkers van de gemeente, de politie, het OM, het Regionale Informatie en Expertisecentrum (RIEC), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)¹³, de Arbeidsinspectie¹⁴ en de Belastingdienst. Deze ketenpartners zijn geselecteerd aan de hand van het barrièremodel mensenhandel.¹⁵ Deze selectie is aangevuld met instanties die naar voren gekomen zijn tijdens de *desk study* en de reeds afgenomen interviews.¹⁶ Alle interviews zijn afgenomen tussen januari en mei 2012. De interviews zijn na afname schriftelijk uitgewerkt en vervolgens ter goedkeuring en controle teruggestuurd naar de geïnterviewden. Alle interviews zijn, na eventuele correcties, goedgekeurd door de geïnterviewden. Bij sommige organisaties is tussen januari en augustus 2012 nadere informatie opgevraagd per telefoon of per e-mail.

Dit heeft geleid tot de volgende lijst van interviews:¹⁷

- *Arnhem*: interviews zijn afgenomen met de gemeente Arnhem, het politiekorps Gelderland-Midden, het Veiligheidshuis Arnhem, het Arrondissementsparket Arnhem, het Regionale Inlichtingen en Expertisecentrum Oost-Nederland (RIEC ON), de GGD Gelderland-Midden, Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, de SIOD en de Belastingdienst. Tot slot is telefonisch informatie opgevraagd bij de Arbeidsinspectie.
- *Emmen*: interviews zijn afgenomen met de gemeente Emmen, het politiekorps Drenthe, NIDOS, de SIOD, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, het Arrondissementsparket Assen, het Regionaal In-

11 Zie §2.3.

12 Bij eventuele onduidelijkheden in de teruggestuurde interviews is contact opgenomen met de geïnterviewde.

13 Per 1 januari 2012 zijn de Arbeidsinspectie (AI), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) samengevoegd tot de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). Op het moment dat dit onderzoek afgenomen werd, spraken partners in het veld en binnen de Inspectie SZW echter nog steeds van de 'AI' en de 'SIOD', omdat de taakverdeling en bezetting van de afdelingen van de Inspectie SZW nog steeds grotendeels overeenkomen met de taken en bezetting van deze voormalige diensten. Om verwarring te voorkomen, wordt daarom in dit onderzoek nog steeds verwezen naar (medewerkers van) de SIOD en de AI.

14 Ibidem.

15 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term

16 Er is gebruik gemaakt van de sneeuwbal methode om meer lokale en regionale (potentiële) ketenpartners in kaart te brengen en te interviewen.

17 Zie ook bijlage 1 waarin per geïnterviewde organisatie ook de functie is vermeld van de medewerkers die ondervraagd zijn en op welke datum het interview is afgenomen.

formatie en Expertisecentrum (RIEC Noord), AZC, de GGD Drenthe, COA, Jade en opvangcentrum Wittelte. Ook is informatie ingewonnen bij Fier Fryslân.

- **Eindhoven:** interviews zijn afgenomen met de gemeente Eindhoven, het politiekorps Brabant Zuid-Oost, het Veiligheidshuis regio Eindhoven, het Arrondissementsparket Den Bosch (OM), het Regionaal Informatie en Expertisecentrum Zuid-Oost Brabant (RIEC ZOB), Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen (SHG-EK), de Combinatie Jeugdzorg, Humanitas, Neos, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de Belastingdienst. Ook is er informatie ingewonnen bij de Koninklijke Marechaussee District Zuid.
- **Vlaardingen:** interviews zijn afgenomen met de gemeente Vlaardingen, het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, het Regioparket Rotterdam, het Regionale Informatie & Expertisecentrum Rotterdam-Rijnmond (RIEC RR), de GGD Rotterdam-Rijnmond, Prostitutie Maatschappelijk Werk van Stichting Humanitas (PMW), Steunpunt Huiselijk Geweld Nieuwe Waterweg Noord (SHG-NWN), Stichting Elckerlyc, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de Belastingdienst. Ook is informatie ingewonnen bij Bureau Jeugdzorg.

Op basis van de interviews en de *desk study* zijn de vier gemeenten geanalyseerd. Deze analyses zijn vervolgens opgestuurd naar de geïnterviewden ter controle op feitelijke onjuistheden en om na te gaan of de verkregen informatie op de juiste manier verwerkt is. Op deze wijze zijn alle deelnemende organisaties in de gelegenheid gesteld om aanvullingen te geven en op- en aanmerkingen te formuleren. Deze aanvullingen en/of op- en aanmerkingen hebben, waar dit nodig is geacht, geleid tot het herschrijven en aanpassen van de deelonderzoeken.

Wel wordt er een belangrijke kanttekening gezet bij de deelonderzoeken zoals deze zijn weergegeven in de hoofdstukken drie tot en met zes van dit rapport. De deelonderzoeken naar de vier gemeenten betreffen voor een groot gedeelte de weergave van de zienswijzen van de verschillende geïnterviewden. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat deze zienswijzen niet altijd kloppen en/of overeenkomen met die van de NRM. Indien het nodig en mogelijk geacht werd, is getracht om bepaalde zienswijzen in context te plaatsen en/of te duiden met het doel om duidelijkheid te verschaffen en nuances aan te brengen.

Om het rapport af te bakenen en in een tijdsperiode te plaatsen, is de keuze gemaakt om alleen de ontwikkelingen mee te nemen tot en met 31 mei 2012. Ontwikkelingen die na deze periode hebben plaatsgevonden, zijn niet meegenomen in de analyse van de gemeenten. Dit betekent dat standpunten en/of zienswijzen van gemeenten en andere geïnterviewden zoals weergegeven in dit rapport, op het moment van publiceren inmiddels bijgesteld kunnen zijn. Het rapport moet dan ook gezien worden als een momentopname waarin bepaalde standpunten, zienswijzen, knelpunten en *best practices* worden weergegeven, zoals deze voortgekomen zijn uit de analyse van de vier verschillende gemeenten.

2.3 Integrale aanpak

Aangezien de integrale aanpak centraal staat in dit rapport en hierop de vragenlijsten zijn gebaseerd, is het van belang om nader uiteen te zetten wat precies wordt bedoeld met deze term. Een integrale aanpak houdt kortweg in: het preventief en repressief bestrijden van mensenhandel vanuit bestuursrechtelijke

lijk, fiscaal en strafrechtelijk perspectief, waarbij de positie van het slachtoffer wordt gewaarborgd.¹⁸ In de huidige literatuur wordt een aantal stappen beschreven om te komen tot een integrale aanpak. Uit de ‘Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector’¹⁹, ‘De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel’²⁰ en de verschillende bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de zeven proeftuinen die tussen 2009 en 2011 zijn afgerond op het terrein van mensenhandel²¹, zijn een drietal thema’s gedestilleerd op basis waarvan in deze paragraaf de integrale aanpak beschreven wordt. Dit zijn de volgende thema’s; identificatie ketenpartners, samenwerking en informatiepositie.

2.3.1 Identificatie ketenpartners

Om te komen tot een integrale aanpak blijkt het allereerst van belang te zijn de verschillende lokale en regionale ketenpartners te identificeren die een rol kunnen spelen in de integrale aanpak van mensenhandel. In de literatuur wordt het barrièremodel mensenhandel²² aangeduid als een belangrijk hulpmiddel om de benodigde ketenpartners in kaart te brengen. Zo onderscheidt dit model vijf barrières die door een mensenhandelaar²³ doorlopen moeten worden om slachtoffers van mensenhandel te werk te stellen, te weten: entree, identiteit, huisvesting, arbeid en financiële stromen. Elke barrière geeft een interactiemoment weer tussen daders en/of slachtoffers enerzijds en legale en illegale faciliteerders anderzijds, en daarmee ook een mogelijkheid om vanuit de legale faciliteerders het mensenhandelproces te frustreren. Het idee achter het model is dan ook tweeledig: enerzijds het in kaart brengen van illegale faciliteerders die tevens integraal aangepakt kunnen worden om mensenhandel te bestrijden en anderzijds het in beeld krijgen van de legale faciliteerders met wie samengewerkt kan worden om mensenhandelaren en de faciliteerders integraal aan te pakken.

-
- 18 Daarnaast valt onder een integrale aanpak niet alleen de horizontale georiënteerde aanpak, inhoudende dat ofwel lokaal, regionaal, nationaal en internationaal samengewerkt wordt, maar ook een verticaal en zelfs diagonaal georiënteerde aanpak waar de verschillende diensten en instellingen afkomstig uit verschillende niveaus ook onderling samenwerken (Van Gestel & Verhoeven, 2009, p.33; KLPD, 2008).
 - 19 Hierna afgekort tot ‘handreiking’. Hendriks en Corsèl hebben deze handreiking in opdracht van de Task Force Mensenhandel geschreven. Zie Hendriks & Corsèl, 2009.
 - 20 Dit betreft een plan- en procesevaluatie van de *pilot* programmatische aanpak uitgevoerd door het WODC. Zie Van Gestel & Verhoeven, 2009.
 - 21 De bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de zeven proeftuinen zijn *Zandpad*, 2011; *Slaven van het systeem*, 2010; *Ablak*, 2009; *Emergo*, 2011; *Faciliteerders van de Schone Schijn*, 2012; *Samen groeien in samenwerken*, 2011; *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw*, 2012.
 - 22 Het barrièremodel is initieel ontworpen door de SIOD in 2005 met het doel de gelegenheidsstructuur van illegale arbeid in kaart te brengen. In 2006 is het model uitgebreid en toegepast voor de aanpak van mensenhandel (KLPD, 2008).
 - 23 In de proeftuin ‘Slaven van het systeem’ is daarentegen nagegaan welk traject een (mogelijk) slachtoffer doorloopt in het mensenhandelproces (Slaven van het systeem, 2010, p.8).

Door de jaren heen is het barrièremodel mensenhandel verbreed en aangevuld, waardoor nieuwe ketenpartners in kaart zijn gebracht.²⁴ Ook blijkt het besef gegroeid te zijn dat zorginstellingen belangrijke ketenpartners zijn voor een integrale aanpak van mensenhandel.²⁵ In de 'Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector' is daarom opgenomen dat een ketensamenwerking mensenhandel bestaat uit publieke en private instellingen, onder wie in ieder geval de gemeente(n), de politie, het OM, de Belastingdienst, de FIOD-ECD, de SIOD,²⁶ de Arbeidsinspectie,²⁷ het COA en uit opvang- en hulpverleningsinstellingen.²⁸

2.3.2 Samenwerking

De belangrijkste voorwaarde van een integrale aanpak is de totstandkoming van een goed lopend samenwerkingsverband. Dit vergt onder meer dat ketenpartners elkaar vertrouwen, betrokken zijn bij het thema mensenhandel en capaciteit willen vrijmaken voor de samenwerking. Zonder deze ingrediënten is de kans aannemelijk dat er niet voldoende informatie-uitwisseling plaatsvindt en is het risico groot dat preventieve en repressieve maatregelen niet voldoende op elkaar afgestemd worden. De eerste stap om te komen tot een effectieve samenwerking, is het creëren van een draagvlak onder de verschillende ketenpartners om mensenhandel gezamenlijk aan te pakken. Bewustwording van mensenhandel blijkt daarin een belangrijke rol te spelen.²⁹

De tweede stap die onderscheiden kan worden, heeft betrekking op het creëren van een algehele strategie en een samenwerking- en overlegstructuur. Zo is het belangrijk dat er op bestuurlijk niveau een 'aanjager'³⁰ is, die zorg draagt voor de totstandkoming van een (regionaal) plan van aanpak en een samenwerkingsstructuur. Volgens Hendriks & Corsèl fungeert de burgemeester, die ook de taak als korpsbeheerder heeft (de burgemeester van een regiogemeente voor veiligheid), idealiter als bestuurlijke aanjager van de regionale aanpak, aangezien deze in contact staat met alle relevante lokale en regionale ketenpartners.³¹ Ook pleiten Hendriks & Corsèl voor het vormen van een stuurgroep door de bestuurlijk aanjager waarin alle aangesloten ketenpartners zijn vertegenwoordigd op strategisch niveau. Deze stuurgroep³² zou de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen voor de beleidsmatige sturing

24 In verschillende proeftuinen is het aantal barrières ingekort en/of uitgebreid. In de proeftuin Ablak is het model bijvoorbeeld aangevuld met de barrières: ruimtelijk-fysiek en cultuur/religie (Ablak, 2009, p.50).

25 Zorginstellingen spelen niet alleen een belangrijke rol in de hulpverlening en opvang van slachtoffers, maar kunnen ook een rol spelen op het gebied van preventie, signalering en bestrijding van mensenhandel. Zo kunnen hulpverleners signalen van mensenhandel opvangen, voorlichting geven aan kwetsbare doelgroepen en slachtoffers middels de juiste begeleiding en ondersteuning, helpen aangifte te doen of anderszins mee te werken aan het opsporingsonderzoek (zie ook Hoofdstuk 7, NRM7).

26 Zie Hoofdstuk 2, voetnoot 13.

27 Ibidem.

28 Hendriks & Corsèl, 2009, p.26.

29 Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 24-25, 82; Van Gestel & Verhoeven, 2009, p.7.

30 Zie begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

31 Hendriks & Corsèl, 2009, pp.4, 16-17, 25-28.

32 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

van het ketenproces.³³ Daarnaast zou er eventueel een aparte zorggroep³⁴ ingesteld kunnen worden waarin zorgpartners op managementniveau vertegenwoordigd zijn.³⁵

De volgende stap betreft het oprichten van twee samenwerkingsverbanden op operationeel niveau die geregistreerd en onderling verbonden worden door respectievelijk een ketenregisseur en een regiocoördinator. Zo staat in de handreiking³⁶ dat het van belang is dat op operationeel niveau een keten tot stand komt van organisaties die zich bezighoudt met de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak (deze keten wordt hierna aangeduid als de 'ketenaanpak mensenhandel'). De verschillende ketenpartners komen bijeen in een casuoverleg³⁷, waarbij de ketenregisseur³⁸ de verantwoordelijkheid draagt voor de interne processen. Daarnaast kan een keten opgezet worden die bestaat uit organisaties die zich bezighouden met de hulpverlening en opvang van slachtoffers (de keten wordt hierna aangeduid als de 'zorgketen'). Deze zorgpartners komen bij elkaar in het zorgoverleg³⁹ en de regiocoördinator⁴⁰ draagt hier de verantwoordelijkheid voor de interne processen. Deze twee ketens zouden met enige regelmaat overleg beho-

33 'Deze [beleidsmatige sturing] is gericht op het behalen van de beoogde resultaten die voortkomen uit het 'Modelconvenant Ketensamenwerking Mensenhandel' (hierna afgekort tot modelconvenant), opgenomen in Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 84–119. De stuurgroep is eveneens verantwoordelijk voor het uitvoeren van evaluaties en de daaruit voortvloeiende consequenties, zoals verdere doorontwikkeling. Ook voorzien zij in benodigde beleidsdoorbraken, strategie en wetgevingsvraagstukken. De stuurgroep kan zelf, in onderling overleg, nadere afspraken maken over de regeling van zijn werkzaamheden en de werkwijze binnen het regionale samenwerkingsverband. Deelnemers aan de stuurgroep betreffen personen uit de strategische laag van het Openbaar Ministerie in het betrokken Arrondissement, de politie, de gemeente(n) (afdeling Openbare orde en Veiligheid), de GGD en de organisatie waartoe de regiocoördinator als aangewezen samenwerkingspartner behoort en die namens de zorgsector de coördinatie heeft ten aanzien van begeleiding van slachtoffers mensenhandel.' (Hendriks & Corsèl, 2009, p.28).

34 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

35 In de handreiking staat het als volgt: 'De regiocoördinator leverende samenwerkingspartner organiseert twee keer per jaar, voorafgaand aan de stuurgroepbijeenkomst, een bijeenkomst van de zorggroep, specifiek voor de zorgpartners. In de zorggroep is elke ketenpartner vertegenwoordigd op managementniveau. Doelstelling van deze bijeenkomst is input te leveren voor de stuurgroepbijeenkomst door knelpunten in de keten te signaleren en oplossingsrichtingen aan te dragen. Daarbij wordt voornamelijk gekeken naar de effecten van de ketensamenwerking op de positie van de slachtoffers. Dit alles ter ondersteuning van de beleidsvorming. De instelling van een zorggroep komt voort uit de praktische omvang van de deelnemers van de ketensamenwerking. Mocht het aantal zorgpartners gering zijn, dan verdient het de voorkeur dat zorgpartners op managementniveau deelnemen aan de stuurgroep' (Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 28-29).

36 Hendriks & Corsèl, 2009.

37 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 Ibidem.

ren te voeren met het doel om een integrale aanpak te formuleren⁴¹ voor casussen die ingebracht zijn door ketenpartners, de ketenregisseur en/of de regiocoördinator.⁴²

De ketens dienen volgens de handreiking⁴³ gescheiden van elkaar overleg te voeren op operationeel niveau om zowel opsporingsbelangen als de belangen van slachtoffers te waarborgen. Tegelijkertijd zou het in het belang van zowel de opsporing als het slachtoffer zijn dat er tussen deze ketens via de ketenregisseur en regiocoördinator een goede verbinding en afstemming tot stand komt.⁴⁴ De ketenregisseur zou daarom idealiter voorzitter zijn van het casusoverleg en deelnemer aan het zorgoverleg; en de regiocoördinator zou idealiter voorzitter zijn van het zorgoverleg en deelnemen aan het casusoverleg. De taak van de ketenregisseur en de regiocoördinator betreft ook het gezamenlijk coördineren van het interne proces binnen de gehele mensenhandelketen⁴⁵ (hier aangeduid als de 'integrale keten') en het rapporteren over het proces aan de stuurgroep.⁴⁶

De organisaties die deelnemen aan het casusoverleg, onderdeel van de ketenaanpak mensenhandel, bestaan uit instanties die kunnen signaleren en bevoegdheden hebben om te interveniëren. Daarbij kan worden gedacht aan gemeente(n), OM, politie, Belastingdienst, SIOD, Arbeidsinspectie, Kamer van Koophandel, IND, COA en Reclassering Nederland. De dagelijkse regie over, en verantwoordelijkheid voor, de opsporingsketen ligt bij een ketenregisseur, die organiek ondergebracht is bij een gemeente.⁴⁷ In het geval van een regionale ketenpak zou het volgens Hendriks & Corsèl aanbevelenswaardig zijn dat bij elke gemeente één assistent-ketenregisseur wordt aangesteld die de lokale ketenregie op zich neemt en namens de aangesloten gemeente deelneemt aan het casusoverleg.⁴⁸

De organisaties die deelnemen aan het zorgoverleg, onderdeel van de zorgketen, bestaan uit (regionale) hulpverlening- en zorginstanties. Daarbij kan worden gedacht aan de GGD, Bureau Jeugdzorg en lokale en regionale opvang- en hulpverleningsinstellingen. De dagelijkse verantwoordelijkheid voor de zorgketen ligt bij de regiocoördinator. In het kader van de integrale aanpak van mensenhandel heeft de regiocoördinator onder meer de taak passende opvang en zorg te regelen voor slachtoffers in de

41 Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 30-41.

42 In navolging van CoMensha is er in dit onderzoek voor gekozen om in plaats van de term zorgcoördinator, de term regiocoördinator te hanteren. CoMensha geeft hiervoor een drietal redenen. De eerste is om verwarring weg te nemen. De functie zorgcoördinator bestaat reeds binnen zorginstellingen en dit kan tot verwarring leiden. Ten tweede past de naam regiocoördinator beter, omdat de functie onder meer toeziet op instellingsoverstijgende en regionale coördinatie met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel. Tot slot is de benaming veranderd om de samenwerking te verbreden (informatie gecontroleerd door CoMensha op 20 april 2011).

43 Hendriks & Corsèl, 2009.

44 Zie ook Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 30-34;

45 De zorgketen, de ketenaanpak mensenhandel en de stuurgroep vormen tezamen de integrale keten mensenhandel (zie ook §7.5 waarin nader wordt ingegaan op de verschillende ketens).

46 Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 28-41.

47 Ibidem, 2009, pp.30, 41.

48 Ibidem, 2009, pp.30, 96-97.

betreffende regio⁴⁹ en de signalen die voortkomen uit de zorgketen, mits mogelijk, in te brengen in het casusoverleg.⁵⁰

Daarnaast is het volgens Hendriks & Corsèl belangrijk dat de integrale keten in verbinding staat met het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC)⁵¹ en met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), aangezien beide centra opgericht zijn voor de bestrijding van mensenhandel en een rol kunnen spelen in de ketenaanpak op het gebied van advies, ondersteuning, informatie-uitwisseling en coördinatie.⁵² Uit de proeftuin 'Faciliteerders van de Schone Schijn'⁵³ komt tot slot naar voren dat ook Veiligheidshuizen ingezet kunnen worden voor de integrale aanpak van mensenhandel en dat deze in verbinding gebracht kunnen worden met het RIEC.⁵⁴

2.3.3 Informatiepositie

Tot slot blijkt uit de literatuur⁵⁵ en de verschillende bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen⁵⁶ dat het voor een integrale aanpak van belang is dat de ketenpartners gezamenlijk beschikken over een goede informatiepositie ten aanzien van de aard en omvang van mensenhandel. Om een goede informatiepositie op te bouwen, kunnen verschillende stappen onderscheiden worden. De eerste stap heeft betrekking op bewustwording. Zo is het volgens Hendriks & Corsèl belangrijk dat (uitvoerende) medewerkers van de verschillende ketenpartners bewust worden gemaakt van mensenhandel en op de hoogte gebracht worden van de signalen van mensenhandel via voorlichting en de verspreiding van een signalenlijst, zodat zij in staat en ook bereid zijn signalen op te vangen.⁵⁷ Ook blijkt uit de proeftuin 'Faciliteerders van de Schone Schijn'⁵⁸ dat het nuttig is een apart meldpunt⁵⁹ in te richten waar ketenpartners signalen van mensenhandel kunnen melden.⁶⁰ De tweede stap is informatievergaring door de afzonderlijke ketenpartners. Hierbij kan gedacht worden aan het bevragen van

49 Zie ook §3.2.9 van de B9-regeling waaruit het volgende blijkt: "De zorgcoördinator is eindverantwoordelijk voor de opvang van het vermoedelijke slachtoffer gedurende de bedenktijd fase".

50 Hendriks & Corsèl, 2009, pp. 30-41.

51 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

52 Hendriks & Corsèl, 2009, pp.26, 43-44.

53 Faciliteerders van de Schone Schijn, 2012.

54 Ibidem.

55 Dit blijkt onder andere uit Hendriks & Corsèl, 2009 en Van Gestel & Verhoeven, 2009.

56 In de zevental bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen die betrekking hebben gehad op mensenhandel, wordt in het kader van een effectieve integrale aanpak mensenhandel het belang van de beschikking van ketenpartners over een goede, gezamenlijke informatiepositie onderstreept (zie §2.3.1 voor een overzicht van de zeven bestuurlijke rapportages).

57 Faciliteerders van de Schone Schijn, 2012, pp.28, 39-40.

58 Faciliteerders van de Schone Schijn, 2012.

59 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term

60 Faciliteerders van de Schone Schijn, 2012.

de eigen informatiesystemen ten behoeve van een bepaalde zaak of ten behoeve van een thema-analyse⁶¹ naar de gelegenheidsstructuur van mensenhandel.⁶²

De volgende stap is het uitwisselen van de vergaarde informatie tussen de ketenpartners. Het uitwisselen van informatie is van belang voor de integrale ketenaanpak, omdat op deze manier signalen bijeengebracht en aangevuld worden, zodat daders, slachtoffers en faciliteerders in beeld komen. Dit kan helpen concrete zaken op te lossen en preventieve maatregelen op te stellen. Door het naast elkaar leggen van de aanwezige informatie bij verschillende ketenpartners kan een totaalbeeld ontstaan van concrete mensenhandelzaken én van de zwakke punten in werkprocessen en procedures waar mensenhandelaren gebruik van maken.⁶³ Hendriks en Corsèl merken op dat ondanks het feit dat de ketenpartners gebonden zijn aan verschillende wet- en regelgeving omtrent het uitwisselen van persoonsgegevens en andere vertrouwelijke informatie⁶⁴, het mogelijk is om onder bepaalde voorwaarden informatie uit te wisselen tussen ketenpartners. Het opstellen van een specifiek convenant⁶⁵ voor informatie-uitwisseling ter bestrijding van mensenhandel zou informatie-uitwisseling vergemakkelijken.⁶⁶

2.4 Resumé

Vier gemeenten zijn in het kader van dit verkennende onderzoek geselecteerd, te weten Arnhem, Emmen, Eindhoven en Vlaardingen. In de hoofdstukken drie tot en met zes wordt per gemeente beschreven in hoeverre er een integrale aanpak mensenhandel tot stand is gekomen, welke rol gemeenten hierin vervullen en tot slot wat de beweegredenen zijn geweest van gemeenten om zich al dan niet actief in te zetten in de aanpak van mensenhandel. Om deze analyse uit te voeren is een *desk study* gecombineerd met semigestructureerde interviews. Deze interviews zijn afgenomen met verschillende ketenpartners op lokaal en regionaal niveau die gelieerd zijn aan de gemeente. De interviews zijn vormgegeven aan de hand van drie thema's, te weten identificatie van de ketenpartners, samenwerking en de informatiepositie. Deze thema's komen voort uit een analyse van bestaande literatuur en de bestuurlijke rapportages die zijn opgesteld naar aanleiding van de proeftuinen, waarin de integrale aanpak in meer of mindere mate centraal heeft gestaan. In hoofdstuk drie wordt gestart met een analyse van gemeente Arnhem, daarop volgt gemeente Emmen en vervolgens staat gemeente Eindhoven centraal. Tot slot wordt in hoofdstuk zes de analyse van gemeente Vlaardingen weergegeven.

61 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

62 Hendriks & Corsèl, 2009, pp.24, 28, 39-40; Van Gestel & Verhoeven, 2009. Het bevragen van systemen en/of het uitvoeren van thema-analyse zijn ook gedaan in de proeftuinen die betrekking hebben gehad op mensenhandel. Zie hiervoor de bestuurlijke rapportages die zijn opgesteld naar aanleiding van deze proeftuinen (voor een overzicht van de bestuurlijke rapportages, zie voetnoot 21).

63 Hendriks & Corsèl, pp.24, 28, 39-43; Faciliteerders van de Schone Schijn, 2012.

64 Zie ook §7.5.3 voor meer informatie ten aanzien van de mogelijkheden om tussen ketenpartners informatie uit te wisselen.

65 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

66 Hendriks & Corsèl, 2009, pp.27, 32-33.

3.1 Achtergrond

Arnhem is de hoofdstad van de provincie Gelderland en centrumgemeente voor vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.¹ De stad is gelegen in een ruraal-stedelijk gebied aan de grens met Duitsland en heeft een inwoneraantal van 148.070.² De gemeente valt momenteel onder de politie-regio Gelderland-Midden, het arrondissement Arnhem en de belastingregio Rivierenland. Arnhem is thans ook de leidende regiogemeente³ op het gebied van veiligheid. Zo is de burgemeester van Arnhem korpsbeheerder⁴ en voorzitter van het Regionaal College van politieregio Gelderland-Midden.⁶ Aangezien de wetsvoorstellen voor de vorming van een nationale politie en voor een herziening van de gerech-

- 1 Zie website zorgatlas, www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/centrumgemeenten-maatschappelijke-opvang-en-verslavingsbeleid/ (geraadpleegd 1 augustus 2012).
- 2 Zie website statline.cbs.nl. De cijfers van 15 juni 2012 zijn beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2,15&D2=129-132&D3=138-139,290,293,683,777,798&D4=23-24&HD=121003-1132&HDR=T&STB=G2,G1,G3 (geraadpleegd 3 oktober 2012).
- 3 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.
- 4 Ibidem.
- 5 Ibidem.
- 6 Zie website politie Gelderland-Midden, beschikbaar via www.politie.nl/Gelderland-Midden/OverDit-Korps/organisatie.asp (geraadpleegd 5 oktober 2012). Met de invoering van de nationale politie per 1 januari 2013 zal het Regionaal College en de functie van de korpsbeheerder komen te vervallen. De leidende regiogemeente binnen de nieuwe regionale eenheid op het gebied van veiligheid zal de gemeente zijn die de nieuw aan te stellen “regioburgemeester” zal leveren. Art. 1, lid 1 sub g van de nieuwe Politiewet 2012 definieert als regioburgemeester de door Onze Minister aangewezen burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaken uitvoert. Dit zou voor de regio Oost-Nederland betekenen dat gemeente Nijmegen de regioburgemeester zal leveren. Er ligt echter een wetsvoorstel klaar om te regelen dat de regioburgemeester wordt aangewezen op aanbeveling van de burgemeesters binnen de regionale eenheid. Als dit wetsvoorstel aangenomen wordt door de Eerste en Tweede Kamer, zal de burgemeester van de grootste gemeente niet langer automatisch de regioburgemeester zijn (*Kamerstukken II 2011/12, 33 368, nr.2*. Zie ook abonneren.rijksoverheid.nl/article/nationale-politie/nieuwsbrief-nationale-politie/aanvullend-wetsvoorstel-np-goedgekeurd-door-ministerraad/1407/14082?mode=html_mail (geraadpleegd 5 oktober 2012)).

telijke kaart onlangs door de Eerste Kamer aangenomen zijn, zal de gemeente per 1 januari 2013 vallen binnen de politieregio Oost-Nederland en het arrondissement Oost-Nederland.⁷

Zoals reeds is vermeld, is op voorhand gecontroleerd of er Oost-Europese migranten gevestigd zijn en of er aanbod op internet is van seksuele dienstverlening binnen de gemeente.⁸ Dit blijkt het geval te zijn.⁹ Er zijn daarmee zowel risico's op seksuele als op overige vormen van uitbuiting binnen de gemeente Arnhem. Uit de interviews blijkt dat er ook andere risicofactoren zijn voor mensenhandel in en rond de gemeente. Zo is er een dalende trend in het aanbod van vergunde prostitutie¹⁰ in de gemeente en nemen de politie en de Belastingdienst een verschuiving van het aanbod waar naar andere steden en minder zichtbare (illegale) vormen van prostitutie.¹¹ Daarnaast zijn er volgens het OM en de politie verschillende plaatsen in Arnhem en omstreken waar kwetsbare meisjes in contact kunnen komen met potentiële loverboys, zoals speciale onderwijsinstellingen en crisisopvangcentra voor jongeren met complexe gedragsproblemen.¹² Ook ziet de politie risico's op uitbuiting bij een aantal homo-ontmoetingsplaatsen.¹³ Medewerkers van de politie, de SIOD en de Belastingdienst zien voorts risico's op het gebied van overige uitbuiting in sectoren waarin laaggeschoold werk moet worden verricht en waar veel valt te verdienen door lage lonen uit te betalen. In het bijzonder worden de horeca (waaronder Chinese restaurants), land- en tuinbouw, uitzendbureaumarkt, (Turkse) bakkerijen, bouw, vleesindustrie, cham-

7 Zie art. 11 Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stb.* 2012, 313. Deze wet treedt op 1 januari 2013 in werking, zie het koninklijk besluit van 12 juli 2012, *Stb.* 2012, 314. Het is mogelijk dat de gemeente Arnhem per 1 januari 2013 zal vallen onder het Arrondissement Gelderland, zo meldt het ministerie van Veiligheid en Justitie: "De bewindsman zal zo spoedig mogelijk een wetswijziging voorbereiden en in procedure brengen om het oorspronkelijk voorgestelde arrondissement Oost-Nederland te splitsen in Overijssel en Gelderland. Er komen dan elf arrondissementen, in plaats van tien. Dit is het gevolg van een motie die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werd ingediend en vandaag door de Eerste Kamer werd aanvaard. In het aantal voorgestelde ressorten komt geen wijziging, dat blijven er vier. De gerechtshoven in Arnhem en Leeuwarden worden samengevoegd." (Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nieuwsbrief*, 2012, nr. 14, beschikbaar via abonneren.rijksoverheid.nl/article/nationale-politie/nieuwsbrief-nationale-politie/herziening-gerechtelijke-kaart-/1362/13731 (geraadpleegd 5 oktober 2012)).

8 Zie §2.1.

9 Zie www.hookers.nl en www.kinky.nl voor een overzicht van het aanbod van seksuele dienstverlening in Arnhem. Ook is data van het CBS geraadpleegd over het aantal Poolse en Hongaarse arbeidsmigranten binnen de gemeente Arnhem, beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/Download/Bevolking_herkomstg_261012093430.html (geraadpleegd 26 oktober 2012).

10 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

11 Interview met Belastingdienst regio Rivierenland, 6 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview Belastingdienst Rivierenland"; interview met politie Gelderland-Midden, 16 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview politie Gelderland-Midden".

12 Interview politie Gelderland-Midden; interview met het Openbaar Ministerie Arrondissement Arnhem, 26 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview OM Arnhem".

13 Interview politie Gelderland-Midden.

pignonteelt, hennepeteelt en schoonmaak genoemd.¹⁴ Tot slot meldt de gemeente dat er beperkt zicht is op de grote groep Oost-Europeaanen die in Arnhem woont.¹⁵

Over de daadwerkelijke aard en omvang van mensenhandel in de gemeente Arnhem is het lastig om een uitspraak te doen aan de hand van officiële documenten.¹⁶ Uit de cijfers van het Openbaar Ministerie (OM) komt bijvoorbeeld naar voren dat in de periode 2007-2011 bij het Arrondissementsparket Arnhem 61 mensenhandelzaken werden ingeschreven.¹⁷ Dit komt neer op ongeveer twaalf mensenhandelzaken per jaar. Uit de Korpsmonitor 2010 kan voorts afgeleid worden dat in de politieregio Gelderland-Midden tussen 2008 en 2010 het aantal aangiftes van en onderzoeken naar mensenhandel toe is genomen¹⁸ en het aantal verdachten licht is gedaald¹⁹.²⁰ Uit de cijfers van het OM en de Korpsmonitor kan echter niet opgemaakt worden hoeveel mensenhandelzaken specifiek betrekking hebben gehad op de gemeente Arnhem, hoeveel zaken hebben geleid tot een veroordeling en hoeveel zaken betrekking hadden op overige uitbuiting of op seksuele uitbuiting.

In het laatste openbare jaarverslag van de politie Gelderland-Midden²¹ is wel enige informatie opgenomen ten aanzien van het aantal mensenhandelzaken voor specifiek de gemeente Arnhem. Deze cijfers zijn echter niet betrouwbaar.²² Het mensenhandelteam meldt wel dat in 2010 19 en in 2011 37 signalen zijn binnengekomen uit de gemeente Arnhem die onderzocht zijn, of nog onderzocht worden door het mensenhandelteam van Gelderland-Midden.²³ Ook zouden tussen 2010 en 2012 vier mensenhandelonderzoeken zijn opgestart, welke allemaal betrekking hebben op seksuele uitbuiting. Van de twaalf ver-

-
- 14 Interview Belastingdienst Rivierenland; interview politie Gelderland-Midden; interview met SIOD, vestiging Arnhem, 6 maart 2012. Hierna zal worden verwezen naar "interview SIOD Arnhem".
 - 15 Interview met gemeente Arnhem, 7 maart 2012. Verder zal worden verwezen naar "interview gemeente Arnhem".
 - 16 Overigens is er bij illegale, slachtofferloze, activiteiten of activiteiten waarbij de aangiftebereidheid laag is (zoals mensenhandel) altijd sprake van een groot "dark number". Hierdoor is het lastig om een uitspraak te doen over de werkelijke aard en omvang van het fenomeen mensenhandel. Om die reden wordt teruggegrepen op de aard en omvang volgens de *geregistreerde* mensenhandel (hetgeen overigens niet kan worden beschouwd als een representatieve steekproef van mensenhandel zoals dat werkelijk voorkomt).
 - 17 Zie Bijlage 2 – Tabel 1: *Ingeschreven zaken per Arrondissementsparket (2007-2011)*. Hierbij wordt wel de kanttekening gezet dat wanneer een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven dit niet direct betekent dat deze zaak ook uiteindelijk door de rechter in eerste aanleg wordt afgedaan. Zo kan het OM bijvoorbeeld beslissen om te seponeren.
 - 18 Aangiftes: van dertien in 2008 naar achttien in 2010; onderzoeken: van zes in 2008 naar zestien in 2010.
 - 19 Van zes in 2008 naar vier in 2010.
 - 20 Werson & Den Hertog, 2011, pp. 94-95.
 - 21 Politie Gelderland-Midden, 2011, p.59, beschikbaar via www.politie.nl/gelderland-midden/projecten/documentatie.asp (geraadpleegd op 1 augustus 2012).
 - 22 Navraag bij het mensenhandelteam van Gelderland-Midden leert dat deze jaarcijfers niet kloppen, omdat niet alle onderzoeksgegevens in de statistieken zijn meegenomen (ook kan geen opheldering gegeven worden over het onderscheid in mensenhandel en kinderprostitutie). Bron: Schriftelijke informatie Mensenhandelteam Gelderland-Midden, 4 juni 2012.
 - 23 Schriftelijke informatie Mensenhandelteam Gelderland-Midden, 7 juni 2012.

dachten in deze onderzoeken zijn er zes veroordeeld; de overige zes moeten nog voorkomen.²⁴ Een medewerker van het OM deelt mee dat er in het arrondissement van Arnhem de afgelopen twee jaar drie seksuele uitbuitingszaken ingeschreven waren, waarin de slachtoffers gemeente Arnhem als woonplaats hadden.²⁵ Tot slot meldt het mensenhandelteam dat het korps Gelderland-Midden geen onderzoek heeft verricht naar overige uitbuiting.²⁶ De korpsexpert van politie Gelderland-Midden licht dit toe door aan te geven dat arbeidsuitbuiting “niet primair het onderzoekgebied” is van het mensenhandelteam, omdat onderzoek naar deze vorm van mensenhandel meer zou passen bij de taakstelling van de SIOD en de Arbeidsinspectie.²⁷

Hieruit kan worden afgeleid dat in Arnhem de meeste capaciteit van de politie wordt besteed aan de bestrijding van seksuele uitbuiting. Of deze gegevens ook aangeven dat er voornamelijk seksuele uitbuiting en weinig overige uitbuiting voorkomt in Arnhem, of dat deze gegevens voornamelijk een weergave zijn van de prioritering of focus van lokale handhaving- en opsporingsdiensten, is moeilijk te zeggen. Wel zijn er duidelijke aanwijzingen dat het aantal geregistreerde signalen en officiële opsporingsonderzoeken niet de ware omvang van mensenhandel in Arnhem weergeeft. Zo geven ketenpartners aan in de interviews dat signalen van zowel seksuele als overige uitbuiting over het hoofd gezien kunnen zijn door een gebrek aan (toe)zicht en handhaving in de gemeente Arnhem.²⁸ Dat de gemeente nog niet goed geëquipeerd zou zijn om mensenhandel aan te pakken, wordt ook aangevoerd door de politie als reden voor het missen van signalen.²⁹ Het OM ziet een gebrek aan gemeentelijke prioritering van mensenhandel als reden voor het missen van signalen.³⁰ De gemeente Arnhem meldt echter dat zij deze opvattingen niet deelt, aangezien mensenhandel volgens haar wel degelijk prominent op de gemeentelijke agenda staat. Wel zou de gemeente haar beleid en activiteiten hebben afgestemd op officiële cijfers van andere organisaties, waaronder het bovengenoemde jaarverslag van de politie, waaruit zou blijken dat de omvang van mensenhandel in de gemeente gering is.³¹

Over de oorzaken van het missen van signalen zijn geïnterviewden het dus niet eens. Wel zijn er aanwijzingen dat de informatiepositie³² en samenwerking van ketenpartners niet optimaal is en dat signalen

24 Schriftelijke informatie Mensenhandelteam Gelderland-Midden, 13 juni 2012.

25 Interview OM Arnhem.

26 Schriftelijke informatie Mensenhandelteam Gelderland-Midden, 13 juni 2012.

27 Aanvullende informatie politie Gelderland-Midden, 25 oktober 2012.

28 Interview SIOD Arnhem; interview politie Gelderland-Midden; interview gemeente Arnhem.

29 Aanvullende informatie politie Gelderland-Midden, 25 oktober 2012.

30 Interview OM Arnhem; interview politie Gelderland-Midden.

31 Aanvullende informatie gemeente Arnhem, 16 oktober 2012.

32 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

van mensenhandel gemist kunnen zijn.³³ Hier zal verder op ingegaan worden in de rest van het hoofdstuk. In de volgende paragrafen wordt eerst uiteengezet welke beleidsinstrumenten de gemeente ontwikkeld heeft om handhaving op te treden tegen vormen van uitbuiting en hoe de aanpak van mensenhandel in beleid vormgegeven is.

3.2 Beleid en aanpak

3.2.1 Prostitutie- en mensenhandelbeleid

De gemeente Arnhem heeft geen aparte beleidsnota opgesteld voor mensenhandel. Wel heeft de gemeente beleid opgesteld voor toezicht en handhaving op de prostitutiebranche. Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 heeft de gemeente het nieuwe gemeentelijke prostitutiebeleid uiteengezet in de nota 'Van Rood naar Groen Arnhemse Prostitutie op weg naar normalisatie'.³⁴ Vervolgens is in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Arnhem opgenomen dat escortbedrijven, seksinrichtingen en gebruikers van de officiële tippelzone vergunningsplichtig zijn.³⁵ Ook is opgenomen in de APV dat een vergunning geweigerd of ingetrokken kan worden als er aanwijzingen zijn dat illegale werknemers of slachtoffers van mensenhandel in het bedrijf werkzaam zijn of zullen zijn.³⁶ In de APV wordt niet verwezen naar thuiswerkende prostituees. Het 'thuiswerken' is daarmee in principe legaal en valt niet onder de vergunningsplicht,³⁷ tenzij sprake is van het bedrijfsmatig verrichten van seksuele handelingen, in welk geval het thuiswerk onder de definitie van een seksinrichting valt en daarmee vergunningsplichtig wordt.³⁸

33 Dit komt overeen met de resultaten van de Korpsmonitor Mensenhandel & Prostitutie van 2008 en 2010, waarin het optreden van de politiekorpsen (en hun ketenpartners) op het terrein van prostitutie en mensenhandel geëvalueerd wordt. Zo kreeg het regiokorps Gelderland Midden zowel in 2008 als in 2010 een 'onvoldoende' in de Korpsmonitor door een 'gebrek aan continuïteit in toezicht op vergunde branche en onvoldoende aanlevering van signalen aan het EMM'. Politiecontroles op de legale prostitutiesector zouden in de periode 2006-2008 niet plaatsvinden in Arnhem. Ook meldt de Korpsmonitor van 2008 dat "het korps [Gelderland Midden]...door problemen met de gemeente Arnhem onvoldoende aandacht [had] voor het detecteren van illegale prostitutie en slachtofferschap mensenhandel (minderjarigheid en onvrijwillige prostitutie)". De Korpsmonitor 2010 spreekt van een vooruitgang ten opzichte van de vorige periode en vermeldt "dat deze onvoldoende score niet alleen het korps te verwijten is, maar dat vooral het bestuur zich dit moet aantrekken". De Korpsmonitor 2010 lijkt daarmee niet alleen te wijzen op het functioneren van politie Gelderland Midden, maar ook op knelpunten in de ketensamenwerking op het gebied van mensenhandelbestrijding binnen de gemeente Arnhem. Bron: Werson & Den Hertog, 2009; Ibidem, 2011.

34 Gemeente Arnhem, Van Rood naar Groen Arnhemse Prostitutie op weg naar normalisatie, 2000, Registratienummer: bd/bsj/00/608, Arnhem: auteur, p 2.

35 Artt.3.2.1, 3.2.6 van de APV voor Arnhem.

36 Artt.3.3.2, 3.3.3 van de APV voor Arnhem.

37 Ibidem; interview gemeente Arnhem.

38 Van een vergelijkbare situatie is sprake in Eindhoven, Vlaardingen en Emmen.

Uit de nota 'Van Rood naar Groen Arnhemse Prostitutie op weg naar normalisatie' (2000) en de gemeentelijke website blijkt voorts dat de gemeente een actief vestigingsbeleid voert ten aanzien van de prostitutiebranche.³⁹ Het gemeentebeleid bestaat uit de volgende elementen:

- Concentratie van de raamprostitutie op één plek;
- Het aan een maximum binden van het aantal ramen en werkplekken;
- Het aan een maximum binden van het aantal overige seksinrichtingen op acht in heel Arnhem, waarbij in elke wijk (CBS- wijkindeling) maximaal 1 seksinrichting gevestigd mag zijn, ook worden hierbij beperkingen toegepast;
- Concentratie van de tippelprostitutie.⁴⁰

De nota en de website geven niet de actuele situatie weer van de raamprostitutie in Arnhem. Zo besloot de gemeente in 2005 na jarenlang protest van buurtbewoners over de overlast om alle ramen in het roemruchte Spijkerkwartier te sluiten en raamexploitanten uit te kopen. In 2006 werd het laatste raam gesloten, waarmee de raamprostitutiebranche verdween. In 1997 was weliswaar besloten om een nieuw 'Eroscentrum' op het Billitonterrein te openen waar ook raamprostitutie bedreven kon worden, maar tot op heden is dat plan niet gerealiseerd.⁴¹

Het verdwijnen van de raamprostitutie staat niet op zichzelf. Er is een algemeen dalende trend waar te nemen in de vergunde prostitutiesector in Arnhem. Het beeld bij de politie en de Belastingdienst is dat sprake is van een verschuiving van het aanbod naar andere steden en naar minder zichtbare (illegale) vormen van prostitutie.⁴² Zo zijn er in 2012 verspreid over Arnhem zes vergunde seksinrichtingen en twee vergunde escortbedrijven, ten opzichte van respectievelijk acht en drie vorig jaar.⁴³ Ook de tippelprostitutie is de afgelopen jaren kleiner geworden. In 1996 werd de 'Zorgzone' geopend om de tippel-

39 Gemeente Arnhem, Van Rood naar Groen Arnhemse Prostitutie op weg naar normalisatie, 2000, Arnhem: auteur, p.2. Zie ook www.arnhem.nl/ruimtelijkeplannen/plannen/NL.IMRO.0202.742-/NL.IMRO.0202.742-0201/t_NL.IMRO.0202.742-0201_3.13.html (geraadpleegd 1 augustus 2012).

40 Zie website gemeente Arnhem, www.arnhem.nl/ruimtelijkeplannen/plannen/NL.IMRO.0202.742-/NL.IMRO.0202.742-0201/t_NL.IMRO.0202.742-0201_3.13.html (geraadpleegd 5 oktober 2012).

41 Zie *Arnhem wil centrum voor raamprostitutie terug*, Parool.nl, 16 april 2012, beschikbaar via www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3241389/2012/04/16/Arnhem-wil-centrum-voor-raamprostitutie-terug.dhtml (geraadpleegd 27 april 2012); Clappers, P., *Prostitutie debat Arnhem stemt Rudy Kousbroek hoopvol*, Arnhem.Dichtbij.nl, 19 januari 2012, beschikbaar via arnhem.dichtbij.nl/berichten/20120119_prostitutie_debat_arnhem_stemt_rudy_kousbroek_hoopvol (geraadpleegd 17 april 2012); *GroenLinks eist rectificatie gesuggereerd standpunt raamprostitutie*, Arnhem.Groenlinks.nl, 16 april 2012, beschikbaar via arnhem.groenlinks.nl/rectificatie (geraadpleegd op 27 april 2012); *Risico's raamprostitutie moet je indammen*, De Gelderlander, 17 april 2012; *Seksbazen kregen miljoenen van gemeente Arnhem* AD.nl, 18 januari 2012, beschikbaar via www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3126966/2012/01/18/Seksbazen-kregen-miljoenen-van-gemeente-Arnhem.dhtml (geraadpleegd 27 april 2012); interview gemeente Arnhem; Gemeente Arnhem, Nota van Randvoorwaarden. Eroscentrum Billitonterrein, april 2007, Concept.

42 Interview politie Gelderland-Midden.

43 Dit blijkt uit de overzichtsdOCUMENTEN 'Gegevens exploitatievergunningen seksinrichtingen 2011 – 2012' en 'Escort services', die opgestuurd zijn door de gemeente Arnhem op 20 maart 2012.

overlast in het Spijkerkwartier te verminderen en om verslaafde prostituees in staat te stellen een inkomen te verdienen. Om bepaalde zorg te kunnen bieden en toezicht te houden op de veiligheid, is in het gebied door zorginstelling IrisZorg⁴⁴ een ‘huiskamer’ opengesteld. De gemeente wil echter op termijn van deze vorm van prostitutie af en hanteert daartoe een zogenaamd ‘uitsterfbeleid’⁴⁵. Dit houdt in dat alleen nog vergunningen worden afgegeven aan de steeds kleiner wordende groep bestaande vergunninghouders, waarvan het merendeel gevormd wordt door oudere en zwaar verslaafde vrouwen. Om de sluiting van de Zorgzone verder te bespoedigen is sinds april 2010 in Arnhem ook het project ‘Next Step’ van start gegaan. Dit project heeft als doel de vrouwen van de Zorgzone te begeleiden, verschillende aspecten van hun leven te verbeteren en – indien mogelijk – toe te werken naar uitstroom uit de prostitutie.⁴⁶

3.2.2 Mensenhandelbeleid – gemeente

In verschillende beleidstukken en openbare bronnen wordt vermeld dat de gemeente Arnhem een bijdrage wil leveren aan de aanpak mensenhandel en de illegale prostitutiebranche. Zo meldt de gemeente Arnhem in 2010, in antwoord op vragen van de gemeenteraad, dat zij ‘daar waar mogelijk’ de ketenaanpak van mensenhandel van politie en justitie actief zal ondersteunen, zodat de laatstgenoemden meer zicht krijgen op illegale prostitutie.⁴⁷ Een vergelijkbare boodschap is te vinden in de ‘Meerjarenbegroting 2012-2015’, waarin de gemeente aangeeft dat zij haar rol in de ketenaanpak van prostitutie en mensenhandel verder wil ontwikkelen en dat zij “meer aandacht [wil] voor de ketengerichte en multifunctionele inzet van gemeentelijke instellingen en organisaties ter versterking van de opsporing en vervolging van mensenhandel o.a. binnen het totale spectrum van de legale en illegale prostitutie”.⁴⁸

Uit openbare bronnen en beleidsdocumenten is ook op te maken dat de gemeente Arnhem aandacht heeft besteed aan de aanpak van loverboy-problematiek. Zo valt uit het ‘Jaarverslag 2011’; op te maken dat de gemeente “inzicht [wil verkrijgen] in [de] behoefte aan opvang voor diverse doelgroepen, zoals tienermoeders, slachtoffers loverboys, vrouwenhandel en eerdergerelateerd geweld.”⁴⁹ Het ‘Jaarverslag 2011’ meldt vervolgens dat in het kader van bewustwording, in 2011 37 voorlichtingsbijeenkomsten gehouden zijn “over de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en in het bijzonder over eerdergerelateerd geweld en loverboy-problematiek”.⁵⁰ Op de website van VGGM/GGD en in een rapport van Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld staat voorts dat de gemeente Arnhem de aard en omvang van loverboy-problematiek in kaart heeft willen brengen. In dit kader heeft Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld in 2010 van de gemeente de opdracht gekregen samen met VGGM/GGD een Signaleringsprotocol Loverboys te

44 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

45 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

46 Notitie ‘Toekomst van de Zorgzone’, 28 november 2011, documentnummer 2011.0.141.405, zaaknummer 2011-11-02543, Arnhem: gemeente Arnhem, pp. 2-8; Uitvoeringprogramma ‘Minder Opvang, Beter Leven’, Herstructurering Maatschappelijke Opvang, OGGz en Verslavingszorg in Arnhem en de regio, 2011-2012, 5 juli 2012, Arnhem: gemeente Arnhem, pp. 21-22.

47 *Prostitutiecontrole onvoldoende*, ArnhemChristenUnie.nl, 29 januari 2010, beschikbaar via, /arnhem.christenunie.nl/k/n641/news/view/403322/112770/Prostitutiecontrole-onvoldoende.html (geraadpleegd 27 april 2012).

48 Gemeente Arnhem, *Meerjarenprogramma begroting 2012-2015*, Arnhem: auteur, pp. 92-93.

49 Gemeente Arnhem, 2012, p.65.

50 Ibidem, p.76.

ontwikkelen, voorlichting te geven aan professionals en een meldpunt in te richten waar signalen van loverboy-problematiek gemeld kunnen worden.⁵¹ Het meldpunt lijkt effect te hebben gehad. Zo meldt het rapport van Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld dat in de periode 1 juli 2010 tot 1 december 2011 71 meldingen zijn binnengekomen over (potentiële) slachtoffers van loverboy-problematiek in de regio, waarvan 13 betrekking hadden op (potentiële) slachtoffers die woonachtig zijn in de gemeente Arnhem.⁵² Op de website van VGGM/GGD staat verder aangegeven dat de hulpverleners van het Steunpunt advies geven aan de melders, daar waar nodig de casus doorleiden naar regionale ketenpartners, en bij doorverwijzing zicht houden op de voortgang van de casus.⁵³

De gemeente heeft nog geen specifieke beleidsnota opgesteld voor de aanpak van mensenhandel in het algemeen en ook niet op overige uitbuiting in het bijzonder. De bijdrage van de gemeente aan de aanpak van mensenhandel lijkt zich daarmee vooral te richten op het tegengaan van seksuele uitbuiting.

3.2.3 Gemeente in de regio

Op regionaal niveau is onlangs wel beleid tot stand gekomen voor de aanpak van mensenhandel in het algemeen. Zo heeft het Regionaal College⁵⁴ van politieregio Gelderland-Midden op 21 maart 2012 het ‘Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden’ goedgekeurd. In dit plan wordt beschreven hoe regionale ketenpartners vorm kunnen geven aan een integrale aanpak van mensenhandel met ondersteuning van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum Oost Nederland (RIEC⁵⁵ ON). Ketenpartners kunnen signalen inbrengen in het casusoverleg⁵⁶, informatie uitwisselen door het regionale RIEC-convenant⁵⁷ te ondertekenen, en gezamenlijke interventiestrategieën op te stellen.⁵⁸ De gemeente Arnhem en andere gemeenten van Gelderland-Midden hebben dit convenant ondertekend, net als politie Gelderland-Midden, het Arrondissementsparket Arnhem (per 1 januari 2013: Arnhem-Zut-

51 Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, Eindrapportage Implementatie signaleringsprotocol Loverboys, 2011, opgevraagd bij gemeente Arnhem; Zie website GGD/VGGM, www.hvdgm.nl/ggd/openbare_geestelijke_gezondheidszorg/netwerker/de_netwerker/de_netwerker_5_-_november_2011/loverboys_aanpakken_ (geraadpleegd 1 augustus 2012).

52 Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, Eindrapportage Implementatie signaleringsprotocol Loverboys, 2011. Opggevraagd bij gemeente Arnhem.

53 Zie website GGD/VGGM, www.hvdgm.nl/ggd/openbare_geestelijke_gezondheidszorg/netwerker/de_netwerker/de_netwerker_5_-_november_2011/loverboys_aanpakken_ (geraadpleegd 1 augustus 2012).

54 Het ‘algemeen bestuur’ van de politie wordt thans gevormd door het Regionaal College. In het Regionaal College hebben alle burgemeesters uit de regio Gelderland-Midden zitting, evenals de hoofdofficier van justitie en de korpschef. De voorzitter van het college is de korpsbeheerder van de regio. Zie de website van politie Gelderland-Midden, www.politie.nl/Gelderland-Midden/OverDitKorps/regionaal_college.asp (geraadpleegd 1 augustus 2012). Met de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zal het Regionaal College en de functie van de korpsbeheerder komen te vervallen.

55 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

56 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term

57 Ibidem.

58 Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, pp. 5-6. Opggevraagd bij gemeente Arnhem.

phen), de Belastingdienst Oost (mede namens Belastingdienst Rivierenland), de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controle Dienst (FIOD-ECD), de provincie Gelderland en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁵⁹

In het ‘Voorstel’ is een coördinerende rol voor de gemeenten van Gelderland-Midden weggelegd, in het bijzonder op het gebied van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Zo staat in het ‘Voorstel’ beschreven dat door elke gemeente een ketenregisseur aangesteld wordt die binnen de gemeente zorgt voor de coördinatie van de bestuurlijke aanpak; die namens de gemeente deelneemt aan het casusoverleg; en die fungeert als verbindingspersoon naar niet-aangesloten ketenpartners zoals private bedrijven en zorginstellingen.⁶⁰

Daarnaast is in het ‘Voorstel’ beschreven op welke niveaus aangesloten en niet-aangesloten convenantpartners overleg kunnen voeren. Het voorstel was om elke zes weken een casusoverleg plaats te laten vinden waarin potentiële signalen van mensenhandel worden behandeld. Dit casusoverleg zou belegd worden door een aantal vaste partners, onder wie een vertegenwoordiger van het OM, de politie, de Belastingdienst, het RIEC ON, de coördinerende gemeentesecretaris (tevens voorzitter) en de ketenregisseur van gemeenten met prostitutiebedrijven binnen hun gemeentegrenzen. Afhankelijk van de casus zouden ook vertegenwoordigers deel kunnen nemen van (niet-)aangesloten convenantpartners bij het RIEC ON, zoals de (voormalige) Arbeidsinspectie, de (voormalige) SIOD, het UWV en de GGD. De gemeente op welke de signalen betrekking hebben, zou ook aanwezig zijn bij het casusoverleg. Met de niet-convenantpartners zouden afspraken gemaakt worden over het delen van informatie en het inbrengen van signalen in het casusoverleg. De ketenregisseurs van de gemeenten zouden daarin een verbindende rol spelen.⁶¹

59 Zie website RIEC Oost-Nederland, beschikbaar via www.riecnet.nl/index/oostnederland (geraadpleegd 25 april 2012).

60 Zo staat er in het Voorstel: ‘Vanuit de diverse rollen en verantwoordelijkheden welke in het barrièremodel naar voren komen, ligt de regie op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel in beginsel bij gemeenten....Door iedere gemeente wordt één ketenregisseur aangesteld welke verantwoordelijk is voor de regie bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Deze ketenregisseur fungeert als contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie voor het ontvangen van signalen over mensenhandel, het ontsluit de gemeentelijke informatie (zoals GBA-gegevens, gemeentelijke belastingen, eventueel vergunningen en handavingsinformatie en overige relevante informatie) richting de keten en het informeren van gemeentelijke afdelingen over het onderwerp mensenhandel. Daarnaast is de ketenregisseur van de gemeente deelnemer in het casusoverleg Mensenhandel en draagt er zorg voor dat afspraken over interventies binnen de gemeentelijke organisaties worden uitgezet. De ketenregisseur van de gemeente is tevens contactpersoon naar de overige partners binnen de gemeente, welke geen deel uitmaken van het RIEC-convenant, zoals private partijen als woningbouwcoöperaties en zorgpartijen, zoals de GGD. Gemeenten maken met deze partijen afspraken op welke wijze signalen ingebracht worden in het casusoverleg en op welke wijze terugkoppeling uit het casusoverleggen naar deze partijen plaatsvindt. Vanuit het Regionaal College wordt vanuit gemeenten een portefeuillehouder Mensenhandel aangewezen welke voorzitter is van de regiegroep en welke verantwoordelijkheid aflegt aan het Regionaal College ten aanzien van de voortgang van de regiegroep Mensenhandel’ (bron: Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, pp. 5-6).

61 Ibidem, pp. 5-9.

Over een regionale ketenregisseur⁶² of een regiocoördinator⁶³ wordt in het voorstel niet gesproken. Wel wordt voorgesteld om een regiegroep⁶⁴ mensenhandel op te richten die toeziet op het werkproces en de voortgang van het casusoverleg. Deze regiegroep zou tweemaal per jaar bijeenkomen en bestaan uit aangesloten en niet-aangesloten ketenpartners op bestuurlijk niveau. Beoogde deelnemers aan de regiegroep zijn senior beleidsmedewerkers van het OM, de politie, de AI/SIOD, de Belastingdienst/FIOD-ECD, de GGD, het RIEC ON, het UWV en zorgpartners. Vanuit het Regionaal College zou er daarnaast vanuit gemeenten een portefeuillehouder Mensenhandel aangewezen worden, die zou fungeren als voorzitter van de regiegroep en die verantwoordelijkheid zou afleggen aan het Regionaal College over de voortgang van de regiegroep.”⁶⁵

Hoe het gemeentelijk beleid in de praktijk vorm krijgt, evenals de rol die de gemeente Arnhem speelt in de aanpak van mensenhandel op regionaal niveau, wordt besproken in paragraaf 3.3.

3.2.4 Aanpak mensenhandel – politie

Ook politie Gelderland-Midden heeft beleid opgesteld voor de aanpak van mensenhandel. In het ‘Implementatieplan Mensenhandelonderzoeken’ van politie Gelderland-Midden van 2010 wordt verwezen naar de prioriteit die mensenhandel heeft binnen het OM, en dat zij: “[...] een uniforme en kwalitatief hoogwaardige wijze van aanpak van mensenhandelzaken in het land beoogt. Daarnaast wil het OM relevante partijen zoals gemeenten, inspecties en bestuurlijk toezichthouders wijzen op de noodzaak tot samenwerking en informatie-uitwisseling in het belang van opsporing en vervolging”.⁶⁶

Heel concreet is het ‘Implementatieplan’ nog niet over de uitvoering van de ketensamenwerking die tot stand moet komen met gemeenten en andere ketenpartners. Zo meldt het plan dat “op termijn [...] doelstellingen aangaande prostitutiecontroles in de gemeenten nader [zullen] worden geformuleerd. Op dit moment zijn de onderhandelingen met de ketenpartners nog gaande en is het te prematuur om tot een reële doelstelling te komen”. Voor Arnhem lijken deze onderhandelingen tot concrete afspraken te hebben geleid. Zo geeft de gemeente Arnhem in een antwoord op raadsvragen aan, dat politieambtenaren van regiokorps Gelderland-Midden aangewezen zijn om toezicht te houden op de vergunningen en controles uit te voeren op de seksbranche in Arnhem.⁶⁷ Op escortbedrijven in Arnhem zouden echter geen controles plaatsvinden; deze bedrijven zouden jaarlijks alleen administratief worden gescreend.⁶⁸

62 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

63 Ibidem.

64 Ibidem.

65 Ibidem, pp. 5-9. De burgemeester van Duiven is door het Regionaal College aangewezen als portefeuillehouder Mensenhandel van Gelderland-Midden (aanvullende informatie gemeente Arnhem, 16 oktober 2012; aanvullende informatie RIEC ON, 18 oktober 2012).

66 Politie Gelderland-Midden, Implementatieplan Mensenhandelonderzoeken, 2010. Toegestuurd door een medewerker van politie Gelderland-Midden op 13 juni 2012 via e-mail.

67 Ibidem; De regie op het toezicht en de controles ligt bij de gemeente Arnhem (aanvullende informatie korpsexpert, 25 oktober 2012).

68 ‘Prostitutiecontrole onvoldoende’, 29 januari 2010, beschikbaar via arnhem.christenunie.nl/k/n641/news/view/403322/112770/Prostitutiecontrole-onvoldoende.html. (geraadpleegd op 27 april 2012). De gemeente voert deze administratieve screening uit (aanvullende informatie korpsexpert, 25 oktober 2012).

3.3 Aanpak mensenhandel in de praktijk

Uit de voorgaande beschrijving komt naar voren dat geen beleidsnota is opgesteld voor mensenhandel in het algemeen, voor overige uitbuiting in het bijzonder, of voor kwetsbare migrantengroepen zoals Midden- en Oost-Europeanen. Wel is gemeentelijk beleid opgesteld voor toezicht en handhaving op de prostitutiebranche en voor de aanpak van loverboy-problematiek. Ook heeft de gemeente aangegeven dat zij een bijdrage wil leveren aan de ketenaanpak van mensenhandel.⁶⁹ Voorts is onlangs een regionaal plan aangenomen waarmee de gemeente, de politie en het OM een invulling kunnen geven aan een ketenaanpak van mensenhandel door informatie uit te wisselen en interventies af te stemmen met verschillende lokale en regionale ketenpartners via het RIEC ON. In de volgende paragrafen wordt nagegaan in hoeverre in de praktijk sprake is van een integrale aanpak van (alle vormen van) mensenhandel in Arnhem.

3.3.1 Samenwerkingsverbanden

Uit de interviews komt naar voren dat er, naast het RIEC ON, andere samenwerkingsverbanden bestaan die ingezet zouden kunnen worden voor mensenhandelbestrijding. Zo is sinds 2009 een Veiligheidshuis⁷⁰ operationeel in Arnhem dat via ketensamenwerking op de doelgroepen risicojeugd, veelplegers, huiselijk geweld en ex-gedetineerden overlast en criminaliteit beoogt terug te dringen. Binnen het Veiligheidshuis Arnhem wordt samengewerkt op het gebied van opsporing, vervolging, berechting, preventie en hulpverlening door tien gemeenten in de regio Arnhem, het Openbaar Ministerie, politie Gelderland-Midden, en zorgpartners zoals Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, IrisZorg, Algemeen Maatschappelijk Werk, Kairos⁷¹ en GGZ.⁷²

Daarnaast meldt de Belastingdienst dat de gemeente Arnhem, politie Gelderland-Midden, het Arrondissementsparket Arnhem en de Belastingdienst Regio Rivierenland integrale handhavingacties houden en informatie uitwisselen op basis van het 'Convenant betreffende de toepassing en handhaving van overheidsregelingen' om fraude, criminele activiteiten en overlast in de stad Arnhem tegen te gaan.⁷³ De gemeente, de Belastingdienst en de politie zouden daarnaast samenwerken in het FINEC-overleg om criminaliteit financieel aan te pakken.⁷⁴

Voorts blijkt uit de interviews dat politie Gelderland-Midden en de gemeente Arnhem samenwerken in het kader van toezicht op de prostitutiesector. Zo wordt het Prostitutie Controle Team (PCT) van de politie⁷⁵ vergezeld door een toezichthouder van de gemeente bij de controles op de vergunde prostitutie-

69 Zie §3.2.2

70 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

71 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

72 Interview met Veiligheidshuis Arnhem, 14 februari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview Veiligheidshuis Arnhem". Zie ook de website van Veiligheidshuizen, www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis_arnhem (geraadpleegd 1 augustus 2012).

73 Ibidem.

74 Ibidem.

75 Het PCT bestaat uit twee leden van de vreemdelingenpolitie, twee leden van de zedenpolitie en twee leden van het mensenhandelteam (bron: interview politie Gelderland-Midden).

sector, die zes keer per jaar uitgevoerd worden in Arnhem.⁷⁶ De GGD zou in eerste instantie ook aan sommige controles deelnemen. De GGD meldt echter dat zij uiteindelijk maar aan één controle heeft deelgenomen (in mei 2011), aangezien geconstateerd werd dat haar deelname weinig toegevoegde waarde had:

“Na afloop is met de betrokkenen geëvalueerd over de meerwaarde van deze combinatie van bezoek(ers). Intussen vormde dat een hele grote delegatie, wel zeven of acht mensen, en het beoogde effect, dat wil zeggen, het frequentere en intensievere contact met de vrouwen, werd daarmee teniet gedaan. Bovendien is het niet mogelijk om tijdens zo’n gecombineerd bezoek ook je eigen ‘taak’ ter plekke uit te voeren [...]. Dus is besloten in onderling overleg deze vorm van samenwerking niet voort te zetten”.

Wel is de GGD haar eigen controles blijven uitvoeren.⁷⁷ De gemeente en politie werken daarnaast (op ad hoc basis) samen met zorginstellingen zoals GGD/VGGM en Steunpunt Huiselijk Geweld/Hera in het kader van zorg aan slachtoffers van mensenhandel.⁷⁸ Slachtoffers van mensenhandel die binnen Arnhem opgevangen worden, kunnen bij de opvang van Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld geplaatst worden.⁷⁹

Uit interviews blijkt dat de gemeente, de politie, het OM en andere ketenpartners de aanwezige samenwerkingsstructuren in de praktijk echter niet of nauwelijks gebruiken om een ketenaanpak van mensenhandel vorm te geven. Er is binnen Arnhem dan ook geen structureel samenwerkingsverband actief ter zake van mensenhandel waar zorginstellingen (indirect) op aan kunnen sluiten. Zo geeft een geïnterviewde medewerker aan dat binnen het Veiligheidshuis – waar wordt samengewerkt door partners uit de zorg- en strafrechtketen op verschillende terreinen – nog weinig aandacht wordt besteed aan mensenhandel. Het onderwerp loverboys en mensenhandel zou af en toe zijdelings wel eens ter sprake komen tijdens overleggen over criminele jeugdgroepen en jeugdprostitutie, maar een zaak of een onderzoek zou daar nooit uit zijn voortgekomen.⁸⁰ De gemeente meldt voorts dat de integrale handhavingsteams die controles uitoefenen op huisvesting, geen expliciete aandacht hebben voor signalen van mensenhandel en dat de teamleden niet getraind worden om deze signalen te herkennen.⁸¹

Uit de interviews blijkt dat nog geen sprake is van een aansturende rol van de gemeente Arnhem op de lokale ketensamenwerking, zoals is voorgesteld in het ‘Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio

76 Interview gemeente Arnhem; interview politie Gelderland-Midden; interview met drie medewerkers van de GGD Gelderland-Midden, 7 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview GGD Gelderland-Midden”.

77 Interview GGD Gelderland-Midden, aanvullende informatie 15 en 19 oktober 2012; interview politie Gelderland-Midden.

78 Interview gemeente Arnhem; interview GGD Gelderland-Midden; interview met Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, 15 februari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview Hera”; interview met GGD/VGGM, 14 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview VGGM”.

79 Interview Hera.

80 Interview Veiligheidshuis Arnhem.

81 Interview gemeente Arnhem.

Gelderland-Midden'.⁸² Zo meldt de gemeente Arnhem zelf dat “formeel de burgemeester/korpsbeheerder” de regie voert in de lokale aanpak van mensenhandel, maar dat er in de praktijk nog geen ketenregisseur is.⁸³ De gemeente verklaart dit in het interview door te stellen dat er “geen signalen” van mensenhandel zijn en dat er daarom “geen urgente noodzaak [lijkt] te zijn bij de gemeente” om een ketenregisseur aan te stellen.⁸⁴

Sommige ketenpartners geven aan dat de gemeente Arnhem in hun ogen nog geen (duidelijk) beleid voert op prostitutie en mensenhandel en dat de samenwerking met de gemeente op dit gebied nog niet soepel verloopt.⁸⁵ De Belastingdienst meldt bijvoorbeeld dat het moeilijk is ambtenaren te vinden die zich bezighouden met onderwerpen die gelieerd zijn aan overige uitbuiting. Ook op het gebied van prostitutie en seksuele uitbuiting zijn er knelpunten in de samenwerking:

“[...] met de gemeente Arnhem bestaat geen gemeente overleg. Dat is een verschil met bijvoorbeeld Nijmegen, waar meerdere overleggen zijn (vier keer per jaar) met het hoofd vergunningen gemeente. Die samenwerking is buitengewoon effectief. De Belastingdienst heeft de gemeente Arnhem gevraagd om hen alsjeblieft in kennis stellen van aanvragen en verlengingen van vergunningen, maar dat gebeurt niet [...]. In Arnhem zal geen vergunning worden aangevraagd omdat het maximum is bereikt, dus er gebeurt niets. Er is geen levende casus waarover overleg is. Dus in zoverre bestaat er ook geen behoefte aan informatie-uitwisseling. In Arnhem is geen druk om de onderstroom van criminaliteit aan te pakken.”⁸⁶

Andere ketenpartners melden ook dat ze moeite hebben bij het verkrijgen van informatie, samenwerking en/of coördinatie van de gemeente op het gebied van prostitutie- en mensenhandelbeleid en zorg voor slachtoffers.⁸⁷ Het mensenhandelteam van de politie zou ook slechts op ad hoc basis samenwerken met de gemeente op het gebied van seksuele uitbuiting. Op het gebied van overige uitbuiting zou er geen samenwerking zijn.⁸⁸ Het OM geeft zelfs aan geheel niet samen te werken met de gemeente Arnhem op het gebied van mensenhandelbestrijding.⁸⁹

82 Interview politie Gelderland-Midden; interview Belastingdienst Rivierenland; interview OM Arnhem; interview GGD Gelderland-Midden; interview gemeente Arnhem.

83 Interview gemeente Arnhem.

84 Ibidem.

85 Interview politie Gelderland-Midden; interview Belastingdienst Rivierenland; interview Hera.

86 Interview Belastingdienst Rivierenland.

87 Interview politie Gelderland-Midden; interview VGGM; interview GGD Gelderland-Midden; interview Hera; interview OM Arnhem.

88 Interview politie Gelderland-Midden; aanvullende informatie politie Gelderland-Midden, 25 oktober 2012.

89 Interview OM Arnhem.

3.3.2 Samenwerking in de regio

Ketenpartners geven daarnaast aan dat de regionale ketenaanpak van mensenhandel via het RIEC ON, dat in april 2011 operationeel werd, nog in de kinderschoenen staat.⁹⁰ Navraag bij medewerkers van het RIEC ON leert bovendien dat in mei 2012 nog geen ketensamenwerking heeft plaatsgevonden zoals in het ‘Voorstel Ketenaanpak’ beschreven is.⁹¹ Het OM meldt ook dat Arnhem als regiogemeente geen ambtelijke ondersteuning heeft geboden aan de regionale werkgroep die ingesteld is onder voorzitterschap van de burgemeester van Duiven om het ‘Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden’ op te stellen.⁹²

Gemeente Arnhem geeft aan dat dit niet betekent dat zij geen interesse heeft in het onderwerp mensenhandel. Zo zou de gemeente in meerdere officiële documenten hebben laten blijken dat mensenhandel een belangrijk thema voor haar is. Wel zou het kloppen dat Arnhem niet de rol van bestuurlijk aanjager⁹³ vervult in de regionale aanpak van mensenhandel. Dit is volgens de gemeente ook conform de afspraken en het regionale ‘Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden’. Zo meldt de gemeente Arnhem dat de burgemeester van Duiven aangewezen is door het Regionaal College als de portefeuillehouder Mensenhandel. Het zou daarom niet aan Arnhem zijn om te fungeren als de bestuurlijke aanjager van de regionale aanpak van mensenhandel in Gelderland-Midden.⁹⁴

De opstelling van de gemeente Arnhem blijkt niet uniek te zijn. Andere gemeenten in de regio lijken ook geen noodzaak in te zien van een actieve(re) bestuurlijke rol in de aanpak van (illegale) prostitutie en mensenhandel. Zo worden volgens de politie alleen controles in Duiven en Arnhem uitgevoerd, omdat “in andere gemeenten [in Gelderland-Midden] het fenomeen prostitutie niet bestaat in de beleavingswereld van bestuurders. Er bestaat dus ook geen vergunde prostitutie en er is dus ook geen toezicht nodig”.⁹⁵ Deze opstelling lijkt ook mee te spelen in de houding ten opzichte van het RIEC, het samenwerkingsverband dat met name opgericht is om gemeenten ondersteuning te bieden bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Zo meldt een medewerker van het RIEC ON dat nog niet alle gemeenten in Oost-Nederland zijn aangesloten, omdat gemeenten er geen geld voor hebben of “...het nut niet inzien van het RIEC. Ook zijn er sommige gemeenten waarvoor het een principieel punt is: weer iets wat wordt opgedrongen door het Rijk, terwijl [de aanpak van georganiseerde criminaliteit] een zaak van het OM en de politie is”.⁹⁶ De regiogemeente blijkt echter wel het verschil te kunnen maken bij regionale initiatieven. Zo zouden volgens het RIEC ON veel kleine(re) gemeenten in Gelderland-Midden aangesloten zijn bij het RIEC ON, omdat de regiogemeente Arnhem hen had overtuigd van het nut daarvan.⁹⁷ De aanjagende rol van de regiogemeente lijkt des te belangrijker te zijn, omdat volgens de geïnterviewde medewerker van het RIEC “voor de kleinere

90 Interview Belastingdienst Rivierenland; interview gemeente Arnhem; interview OM Arnhem; interview SIOD Arnhem; interview gemeente Arnhem.

91 Aanvullende schriftelijke informatie RIEC ON, 16 mei 2012.

92 Interview OM Arnhem.

93 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

94 Aanvullende informatie gemeente Arnhem, 16 oktober 2012.

95 Interview politie Gelderland-Midden.

96 Interview met RIEC Oost Nederland, 7 februari 2012. Hierna wordt naar dit interview verwezen als “interview RIEC ON”.

97 Ibidem.

gemeenten geldt dat zij geen kennis en capaciteit hebben om tot een behoorlijke inschatting van het thema [georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel] te komen”⁹⁸

3.3.3 Informatiepositie

Uit de interviews komt naar voren dat de informatiepositie van de gemeente, de politie, het OM en van andere ketenpartners nog niet optimaal is. Zo lijken ketenpartners nog niet goed zicht te hebben op bepaalde prostitutiesectoren en op overige uitbuiting in Arnhem.⁹⁹ Controles op de niet-vergunde prostitutiesector, escortsector en op huisvesting lijken bijvoorbeeld beperkt voor te komen en veelal uitgevoerd te worden naar aanleiding van meldingen of klachten van overlast.¹⁰⁰ Daarnaast meldt het OM zij nog geen thema-analyses naar mensenhandel verricht en dat een gebrek aan capaciteit en expertise een knelpunt vormt bij het vergaren van informatie.¹⁰¹ Ook de politie geeft aan dat zij op dit moment nog niet optimaal uitgerust is om signalen van mensenhandel op te pakken.¹⁰² Wel zou de politie thema-analyses verrichten. Zo meldt de politie dat zij een functie heeft gecreëerd om informatie vanuit verschillende bronnen, waaronder de GBA, naast elkaar te leggen. Met behulp van het Regionale Informatie Knooppunt zou deze informatie gescand worden door de politie om te kijken of er (aanwijzingen voor) strafbare feiten uit kunnen worden afgeleid. Daarbij zou ook gelet worden op signalen van mensenhandel.¹⁰³

De gemeente Arnhem meldt ook dat zij een thema-analyse heeft verricht naar mensenhandel. Zo geeft de gemeente aan dat zij in 2010 “uitvoerig onderzoek heeft gedaan naar de loverboy-problematiek in Arnhem en specifieke casussen [Dit onderzoek is gedaan door Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, BNRM] vanuit de kant van het strafrecht (dader), maar ook vanuit de zorg- en preventiekant (slachtoffer)”.¹⁰⁴ Wel zijn er aanwijzingen dat de informatiepositie van de gemeente verbeterd kan worden. Zo is het niet duidelijk of medewerkers weten waar ze op moeten letten om signalen van mensenhandel te detecteren; hoe signalen van mensenhandel bijgehouden worden; en of medewerkers van de gemeente weten hoe ze om moeten gaan met deze signalen. De gemeente vermeldt ook dat er nog geen specifieke mensenhandelstraining wordt gegeven aan gemeentemedewerkers. Er zou ook alleen een meldpunt zijn voor loverboy-problematiek in Arnhem (bij Hera/SHG); voor overige vormen van mensenhandel zou in de gemeente nog geen apart meldpunt bestaan.¹⁰⁵

Daarnaast lijkt de informatie-uitwisseling tussen de gemeente, de politie en het OM op het gebied van mensenhandelbestrijding nog niet echt van de grond te zijn gekomen. Een gebrek aan samenwerking op operationeel niveau zou hieraan ten grondslag liggen.¹⁰⁶ Zo zegt het OM helemaal geen informatie welke betrekking heeft op mensenhandel uit te wisselen met de gemeente.¹⁰⁷ De politie meldt dat de

98 Ibidem; aanvullende informatie RIEC ON, 18 oktober 2012.

99 Interview Belastingdienst Rivierenland; interview politie Gelderland-Midden; interview SIOD Arnhem.

100 Interview Belastingdienst Rivierenland; interview politie Gelderland-Midden;

101 Interview OM Arnhem.

102 Interview politie Gelderland-Midden.

103 Ibidem; aanvullende informatie politie Gelderland-Midden, 25 oktober 2012.

104 Aanvullende informatie gemeente Arnhem, 20 maart 2012 en 5 juni 2012.

105 Ibidem; interview gemeente Arnhem.

106 Interview OM Arnhem; interview politie Gelderland-Midden.

107 Interview OM Arnhem.

gemeente “hoofdzakelijk informatie komt halen en zelden komt brengen”. Van wederzijdse informatie-uitwisseling lijkt niet echt sprake te zijn.¹⁰⁸ Ook andere ketenpartners melden dat zij niet of nauwelijks informatie uitwisselen met de gemeente op het gebied van mensenhandel.¹⁰⁹ Dit komt de informatiepositie van de gemeente en haar ketenpartners niet ten goede.

Het RIEC ON blijkt ook nog niet goed in staat de samenwerking en informatie-uitwisseling op het gebied van mensenhandel te bewerkstelligen tussen regionale ketenpartners. Zo meldt het RIEC ON:

“De mogelijkheden van het RIEC worden nog onvoldoende benut. Er bestaat bij alle partners, behalve de Belastingdienst, nog een reserve tegen het RIEC. De politie ziet de meerwaarde van het RIEC niet altijd en de gemeenten zien de problemen niet waarmee het RIEC hen kan helpen. Dat betekent dat het RIEC op dit moment heel hard moet werken om die weerstand te overwinnen en partners over te halen om zich ook feitelijk actief in te zetten. De indruk bestaat dat de weerstand mede het gevolg is van het feit dat de aanpak dwingt tot het onder ogen zien van de eigen organisatie en daarmee confronterend is; zo kan het voorkomen dat informatie die gevraagd wordt niet beschikbaar kan worden gesteld, of dat blijkt dat onderdelen binnen de eigen organisatie (ten onrechte) niet met elkaar in verbinding staan.”¹¹⁰

Het RIEC meldt voorts dat zij het gebrek aan onderling vertrouwen en bereidheid ziet als het grootste knelpunt voor informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Zelf blijkt het RIEC ook moeite te hebben toegang te krijgen tot belangrijke informatie en overlegstructuren van de aangesloten ketenpartners.¹¹¹

Zoals eerder vermeld, achten de politie en het OM het ook mogelijk dat signalen van mensenhandel niet opgepakt worden door een gebrek aan uitwisseling van informatie en aan (toe)zicht en handhaving op sectoren die gevoelig zijn voor uitbuiting.¹¹² Dat de gemeente Arnhem geen prioriteit zou geven aan mensenhandel, wordt ook aangemerkt als factor die een gebrekkige signalering zou kunnen opleveren.¹¹³ De gemeente ziet de situatie echter anders. Zo geeft de gemeente Arnhem aan dat de lage hoeveelheid signalen die haar bereikt vanuit andere instanties “geen aanleiding lijkt te geven tot het inzetten van specifiek beleid, extra mensen en middelen.”¹¹⁴ Hierdoor zou de noodzaak ontbreken om meer betrokkenheid te tonen bij de aanpak van mensenhandel.¹¹⁵

3.3.4 Aansluiting op zorgketen

Zoals eerder aangegeven, is er nog geen regionaal of lokaal samenwerkingsverband actief op het terrein van mensenhandel waar zorginstellingen (indirect) op aan kunnen sluiten.¹¹⁶ Ook blijken gemeenten niet de verbindende rol tussen zorgpartners en de regionale ketenaanpak van mensenhandel te spelen, zoals

108 Interview politie Gelderland-Midden.

109 Interview SIOD Arnhem; interview met Belastingdienst Rivierenland.

110 Interview RIEC ON.

111 Interview RIEC ON.

112 Interview OM Arnhem; interview politie Gelderland-Midden; interview SIOD Arnhem.

113 Interview OM Arnhem.

114 Interview gemeente Arnhem; aanvullende informatie gemeente Arnhem, 16 oktober 2012.

115 Interview gemeente Arnhem; aanvullende informatie gemeente Arnhem, 5 juni 2012.

116 Zie §3.3.1.

beoogd werd in het ‘Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden’. Zo is de samenwerking van gemeenten met zorginstellingen op het gebied van slachtofferzorg niet optimaal. Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld meldt bijvoorbeeld dat zij graag zou zien dat er een (regionale) coördinator¹¹⁷ komt om de zorgvraag in kaart te brengen en de zorg voor slachtoffers te coördineren. Deze zou er echter nog niet zijn, omdat gemeenten hier geen meerwaarde in zouden zien.¹¹⁸ Ook is Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld van mening dat gemeenten, waaronder de gemeente Arnhem, zich meer moeten inzetten zelfstandige huisvesting van slachtoffers van mensenhandel mogelijk te maken. Met name buitenlandse slachtoffers die gebruik maken van de Bg-regeling zouden daarbij gebaat zijn:

“[...] het is verschrikkelijk moeilijk om voor slachtoffers in de Bg-regeling een woning te vinden, woningbouwcorporaties zijn heel terughoudend in het ter beschikking stellen van woningen[...] Eigenlijk wil niemand die vrouwen hebben. De gemeente zou daarin verantwoordelijkheid moeten nemen, door bijvoorbeeld een aantal woningen beschikbaar te stellen. Arnhem vindt mensenhandel echter geen issue.”¹¹⁹ Dit probleem speelt overigens landelijk in de vrouwenopvang. De gemeente neemt geen verantwoordelijkheid voor het probleem, en schuift qua prioriteiten richting veiligheid. De gemeente zou samen moeten werken met andere partijen om de problemen die iedereen tegen komt op te lossen”¹²⁰.

De gemeente Arnhem lijkt echter geen noodzaak te zien om een actievere rol te spelen in de huisvesting van slachtoffers. Zo antwoordt de beleidsmedewerker van de gemeente op de vraag of er specifiek gemeentebestuur is op de doorplaatsing en huisvesting van slachtoffers van mensenhandel in aansluiting op de opvang, dat “het aantal casussen en meldingen en mensen in de opvang nog beperkt [is] en daarmee nog niet [vraagt] om een uitgebreid beleid. In individuele gevallen is via het netwerk van de reguliere (crisis)opvang een oplossing te vinden”.¹²¹ De afwezigheid van een regiocoördinator en zorggroep wordt op een vergelijkbare reden verklaard: “Het aantal signalen [van mensenhandel] is dermate mager dat het niet opportuun is om daar een heel instrumentarium voor in te richten”.¹²²

3.3.5 Andere ketenpartners

Uit de interviews blijkt dat ketenpartners zoals de politie, het OM, de Belastingdienst, de SIOD en zorginstellingen ook onderling nog weinig samenwerken en informatie uitwisselen op het gebied van mensenhandel.¹²³ Niet alleen geven sommigen aan dat zij moeite hebben met het identificeren van de juiste contactpersonen of ketenpartners, ook geven enkelen aan dat samenwerken soms lastig is, omdat dat ketenpartners verschillende belangen en werkwijzen hebben.¹²⁴

117 Een regiocoördinator.

118 Interview Hera.

119 Gemeente Arnhem is het niet eens met deze opmerking – de gemeente zou mensenhandel wel degelijk een belangrijk thema vinden (aanvullende informatie gemeente Arnhem, 16 oktober 2012).

120 Interview Hera.

121 Aanvullende informatie gemeente Arnhem, 20 maart 2012.

122 Ibidem.

123 Interview GGD Gelderland-Midden; interview OM Arnhem; interview politie Gelderland-Midden; interview SIOD Arnhem; interview RIEC ON; interview VGGM.

124 Interview GGD Gelderland-Midden; interview politie Gelderland-Midden; interview OM Arnhem; interview SIOD Arnhem.

Veel ketenpartners blijken daarnaast terughoudend te zijn om onderling informatie uit te wisselen door (onduidelijkheid over) beperkingen die opgeworpen worden door de privacywetgeving.¹²⁵ Het Veiligheidshuis pleit dan ook voor meer landelijke ondersteuning voor het opstellen van convenanten:

“Op dit moment is informatiedeling een issue. Partijen zijn huiverig te delen. In het verleden was het ‘ja, tenzij’, nu is het ‘nee, tenzij’. Het juridische kader voor informatie uitwisseling is onduidelijk en daarover wordt ook vanuit landelijk niveau geen ondersteuning gegeven. Een recente uitspraak van het CBP¹²⁶ waarin informatie uitwisseling niet geoorloofd werd geacht, heeft partijen nog terughoudender gemaakt. Er bestaat wel een algemeen privacyreglement en verschillende specifieke privacy reglementen en samenwerkingsconvenanten, maar die zijn zeer globaal. In de toekomst zou daarin vanuit landelijk niveau veel meer ondersteuning moeten komen, zodat Veiligheidshuizen niet allemaal in hun eentje het wiel hoeven uit te vinden.”¹²⁷

Het RIEC ON signaleert ook problemen op het gebied van de privacywetgeving. Het heeft een regionale privacygroep ingesteld om de juridische kaders vast te stellen voor het uitwisselen van informatie, omdat “de ervaring is dat partners slecht op de hoogte zijn van hun eigen kader als het gaat om bescherming van persoonsgegevens, laat staan het kader van de ketenpartners”.¹²⁸ Vooralsnog blijft onzekerheid bestaan. Wel heeft het RIEC ON de informatie-uitwisseling aangemeld bij het CPB. “Dat weet je pas als je de fout ingaat en een boete krijgt. Alleen een privacyfunctionaris kan om toetsing door het CPB vragen.”¹²⁹

De informatiepositie van ketenpartners lijkt ook nog niet optimaal te zijn. Zo worden er momenteel nog geen thema-analyses naar mensenhandel verricht door de SIOD.¹³⁰ Net als het OM meldt ook de SIOD dat een gebrek aan capaciteit en expertise een knelpunt is bij het vergaren van informatie.¹³¹ De Belastingdienst geeft voorts aan dat de organisatie geen goed zicht heeft op de prostitutiesector en op arbeidsmigranten in de gemeente Arnhem.¹³² Ook blijkt dat niet alle controleurs getraind worden op het herkennen van signalen van mensenhandel.¹³³ Bij de Arbeidsinspectie worden sinds kort echter wel

125 Interview Belastingdienst Rivierenland; interview GGD Gelderland-Midden; interview politie Gelderland-Midden; interview SIOD Arnhem; interview Veiligheidshuis Arnhem; interview VGGM. Voor een verdere bespreking van onduidelijkheden omtrent informatie-uitwisseling zie §7.5.3.

126 Een recente uitspraak van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) over Justitieel Casusoverleg van het Veiligheidshuis Fryslân en het Veiligheidshuis Bergen op Zoom. Het CBP oordeelt dat de waarborgen voor een zorgvuldige omgang met gegevens van minderjarigen binnen de twee Veiligheidshuizen onvoldoende zijn, hetgeen in strijd is met de wet. Zie: www.cpb.nl/pages/pb_2011330_veiligheidshuizen.aspx (geraadpleegd 5 oktober 2012) voor een link naar de twee zaken (z2010-00826 en z2010-00827) waarin het CBP uitspraak heeft gedaan.

127 Interview Veiligheidshuis Arnhem.

128 Interview RIEC ON.

129 Ibidem.

130 Interview politie Gelderland-Midden; interview OM Arnhem; interview SIOD Arnhem; interview met Belastingdienst Rivierenland.

131 Interview OM Arnhem; interview SIOD Arnhem.

132 Interview Belastingdienst Rivierenland.

133 Ibidem.

trainingen over mensenhandel gegeven aan inspecteurs. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen. Zo meldt de AI dat sinds de trainingen een stijgende lijn is waar te nemen in het aantal meldingen van signalen door inspecteurs.¹³⁴ Toch geeft de Arbeidsinspectie aan dat het aantal signalen dat doorgegeven wordt, nog te laag is ten opzichte van de verwachte omvang van mensenhandel.¹³⁵

Een medewerker van de SIOD merkt voorts op dat het Functioneel Parket, waar het SIOD haar opsporingsinformatie aanlevert, niet altijd de juiste instelling is om mensenhandelzaken te behandelen. Zo hebben het Landelijk Parket en het Arrondissementsparket een mensenhandelunit of speciaal aangewezen en opgeleide mensenhandellofficieren van justitie, terwijl bij het Functioneel Parket mensenhandelzaken veelal door een fraudeofficier in portefeuille worden genomen, aldus de geïnterviewde medewerker.¹³⁶ Volgens de medewerker verdient het de voorkeur om de mensenhandelzaken meer te beleggen bij de specialisten van het Landelijk Parket of het Arrondissementsparket.¹³⁷

Uit interviews komt daarnaast naar voren dat nog knelpunten bestaan in de zorg en opvang van slachtoffers. Zo geeft de SIOD aan dat de regie en de financiële verantwoordelijkheden nog niet goed geregeld zijn. CoMensha¹³⁸ zou bijvoorbeeld wel de opvang coördineren, maar niet de financiële kant van de opvang (voldoende) regelen. Ook zouden er te weinig opvangplaatsen zijn voor (mannelijke) slachtoffers van overige uitbuiting, die vaak als groep tegelijk geplaatst moeten worden.¹³⁹

Ook de politie ziet knelpunten op het gebied van opvang en zorg voor slachtoffers. Zo is het volgens de politie moeilijk zicht te houden op slachtoffers zodra zij in het zorgcircuit zijn beland. Slachtoffers zouden namelijk 'shoppen' tussen de instellingen om de minst confronterende instelling uit te kiezen.¹⁴⁰ Daarnaast zegt de politie het lastig te vinden dat CoMensha na 20.00 uur niet meer bereikbaar¹⁴¹ is en dat er weinig coördinatie is tussen zorginstellingen, met name op het gebied van afstemming van zorg. Zo zou het voorkomen dat de politie als 'taxichauffeur' moet optreden omdat een slachtoffer in verschillende regio's behandeld wordt en geen vervoer geregeld is.¹⁴²

134 De aanleiding voor het geven van trainingen zou de uitspraak van de Hoge Raad in het Chinese Horeca arrest zijn die de criteria van mensenhandel had verduidelijkt (HR 27 oktober 2009, LJN BI7097). Vervolgens zijn er cursussen gegeven binnen de (voormalige) AI over signalen van mensenhandel. Dit zou de drempel verlaagd hebben voor arbeidsinspecteurs om signalen mensenhandel door te geven aan de SIOD en het EMM (bron: telefonisch gesprek met Arbeidsinspectie, 26 april 2012).

135 Ibidem.

136 Overigens is er binnen het Functioneel Parket wel een officier van justitie aangewezen als portefeuillehouder mensenhandel. Zie NRM7, p.402.

137 Interview SIOD Arnhem.

138 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

139 Ibidem. Problemen die bestonden met betrekking tot de opvang van grote groepen slachtoffers arbeidsuitbuiting zijn landelijk geagendeerd en zijn sinds augustus 2012 ondervangen.

140 Interview politie Gelderland-Midden.

141 Overigens heeft CoMensha wel tijdelijk een 24-uurs bereikbaarheid gehad, maar omdat daar binnen de ruimere openingstijden onvoldoende vaak werd gebeld is men hiermee weer gestopt.

142 Ibidem.

Zorginstellingen signaleren ook knelpunten. Zo zou de GGD uit het veld opgevangen hebben dat er een gebrek aan opvang en hulpverlening is voor meerderjarige slachtoffers.¹⁴³ Voorts meldt de GGD dat het afstemmen van zorg moeilijk is, doordat de politie niet zou registreren op “loverboy-problematiek” en doordat privacywetgeving beperkingen oplegt aan het delen van informatie.¹⁴⁴ Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld meldt daarnaast dat een tekort bestaat aan opvangplaatsen. Voorts zou behoefte bestaan aan meer kennis onder medewerkers over hoe (buitenlandse) slachtoffers van mensenhandel te behandelen. Nu zou nog gewerkt worden met standaardmethodieken voor vrouwenopvang, die onvoldoende zouden aansluiten bij de complexe problemen van slachtoffers van mensenhandel.¹⁴⁵

Zoals eerder vermeld, is er ook nog geen vast samenwerkingsverband waarin ketenpartners knelpunten kunnen bespreken en zorg kunnen afstemmen. Zo zou het Veiligheidshuis Arnhem, waarop zorginstellingen en de politie aangesloten zijn, zich nauwelijks bezighouden met mensenhandel. Zorgpartners blijken ook niet (indirect) in verbinding te staan met het RIEC ON,¹⁴⁶ noch met een ander samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met mensenhandel. Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld en de GGD zijn van mening dat een structureel belegd samenwerkingsverband op het gebied van mensenhandel wel een toegevoegde waarde heeft, omdat met betere samenwerking minder langs elkaar heen gewerkt wordt en een betere zorgcoördinatie mogelijk is.¹⁴⁷

3.4 Conclusie

Uit de beschrijving van beleidsstukken en openbare bronnen komt naar voren dat de gemeente Arnhem nog geen beleid heeft opgesteld voor de aanpak van mensenhandel in het algemeen en voor de aanpak van overige uitbuiting in het bijzonder. Wel is gemeentelijk beleid opgesteld voor het toezicht en handhaving op de prostitutiebranche en voor de aanpak van loverboy-problematiek. Daarnaast is door een regionale werkgroep, onder voorzitterschap van de burgemeester van Duiven, een regionaal plan van aanpak opgesteld, te weten het ‘Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel’. Dit plan is onlangs goedgekeurd door het Regionaal College en is ondertekend door gemeente Arnhem. Op basis van dit plan kan de gemeente invulling geven aan een integrale aanpak van mensenhandel.

Uit de interviews blijkt echter dat de gemeente en (regionale) ketenpartners in de praktijk nog weinig samenwerken, informatie vergaren en informatie delen op het gebied van mensenhandel. Ketenpartners stellen voorts dat signalen van mensenhandel gemist kunnen zijn door een gebrek aan (toe)zicht en handhaving in de gemeente. Er blijkt vooral weinig zicht te zijn op de niet-vergunde prostitutiesector, op de escortsector en op overige uitbuiting in Arnhem. Hieruit kan worden afgeleid dat de informatiepositie van ketenpartners niet optimaal is. Deze informatiepositie van ketenpartners is des te meer

¹⁴³ Interview GGD Gelderland-Midden.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Interview Hera; interview VGGM.

¹⁴⁶ Een directe verbinding is ook niet beoogd in het Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel van Gelderland-Midden. Zorginstellingen zouden in verbinding staan via de ketenregisseurs van de aangesloten gemeenten (bron: Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, pp. 5-6. Opggevraagd bij gemeente Arnhem).

¹⁴⁷ Interview Hera; interview GGD Gelderland-Midden.

zorgelijk, omdat de politie en de Belastingdienst een verschuiving van het prostitutieaanbod signaleren naar andere steden en naar de minder zichtbare (illegale) vormen van prostitutie als reactie op gemeentelijk beleid op de legale seksindustrie.

Er zijn ook algemene knelpunten aan te wijzen in de samenwerking en informatie-uitwisseling van ketenpartners, zoals (onduidelijkheid over de) juridische mogelijkheden en beperkingen op het delen van informatie; onduidelijkheid over de rol en werkwijze van ketenpartners; en een gebrek aan kennis over mensenhandel. Daarnaast geven ketenpartners aan dat er nog verschillende knelpunten zijn in de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Het RIEC en het Veiligheidshuis kunnen een rol spelen om deze knelpunten te verhelpen en een keten-aanpak van mensenhandel tot stand te brengen. Uit de interviews blijkt echter dat deze samenwerkingsverbanden in de praktijk nog niet of nauwelijks ingezet worden voor de aanpak van mensenhandel. Er is dan ook nog geen regionaal of lokaal samenwerkingsverband actief op mensenhandel waar zorginstellingen (indirect) op aan kunnen sluiten, noch is er een ketenregisseur of regiocoördinator aangesteld voor de regionale en lokale aanpak van mensenhandel.

Hoewel gemeenten volgens het 'Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel'¹⁴⁸ op lokaal niveau een verbindende en coördinerende rol krijgen toebedeeld, neemt Arnhem deze taak volgens diverse ketenpartners niet (voldoende) op zich. De lokale ketensamenwerking op het gebied van mensenhandel is daarom volgens ketenpartners nog niet goed van de grond gekomen. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld ook geen ketenregisseur aangenomen. Gemeente Arnhem geeft aan dit niet gedaan te hebben, omdat er geen signalen van mensenhandel zijn binnen de gemeentegrenzen. Daarnaast wordt door ketenpartners als knelpunt ervaren dat de gemeente Arnhem geen (duidelijk) beleid voert op prostitutie en (het bestrijden van) mensenhandel.

Voorts blijkt dat kleinere gemeenten in de regio niet in alle gevallen beschikken over de benodigde kennis en middelen om tot een goede inschatting te komen van het thema mensenhandel, terwijl te verwachten is dat Arnhem hier als regiogemeente eerder over beschikt en regionale ondersteuning kan bieden. In dit kader kan de vraag gesteld worden of de regionale ketensamenwerking in een verder gevorderd stadium zou zijn als de gemeente Arnhem een meer sturende en ondersteunende rol zou hebben gespeeld op dit gebied.

De gemeente Arnhem geeft echter aan dat zij de noodzaak van een actievare rol in de lokale en regionale aanpak van mensenhandel niet direct ziet, enerzijds omdat de burgemeester van Duiven is aangewezen als bestuurlijk aanjager in de regio en niet de burgemeester van Arnhem en anderzijds omdat er maar weinig signalen van mensenhandel binnenkomen. De gemeente lijkt hier echter voorbij te gaan aan de optie om als regiogemeente, ambtelijk ondersteuning te bieden aan de regionale aanpak. Daarnaast lijkt een gebrek aan bewustzijn en informatie over (de omvang van) mensenhandel op zowel lokaal als regionaal niveau, ook deels een oorzaak te zijn voor de gemeentelijke koers. Echter, het aantal binnengekomen signalen is mede afhankelijk van de inzet, kennis en informatie-uitwisseling van (ge-

148 Deze is inmiddels goedgekeurd door gemeente Arnhem en door de rest van het Regionaal College van Gelderland-Midden.

meentelijke) toezichthouders, GBA-medewerkers en inspectie- en opsporingsdiensten. Uit de interviews blijkt dat op dit punt nog winst te behalen valt.

Omdat de gemeente Arnhem aangesloten is bij een Veiligheidshuis en bij het RIEC ON is het institutionele kader voor lokale en regionale ketensamenwerking op het gebied van mensenhandel reeds aanwezig. De totstandkoming van een integrale aanpak van mensenhandel lijkt nu vooral te liggen in de bewustwording van alle ketenpartners, in het verbeteren van de gezamenlijke informatiepositie van de verschillende ketenpartners en in een meer sturende, regisserende en coördinerende rol van de gemeente Arnhem op de ketensamenwerking. Gezien hetgeen naar voren is gekomen in dit deelonderzoek naar gemeente Arnhem, zou het opstellen van duidelijk gemeentebestuur op het terrein van mensenhandel en het aanstellen van een ketenregisseur en een regiocoördinator het begin kunnen vormen van een integrale aanpak van mensenhandel.

4.1 Achtergrond

Emmen ligt in de provincie Drenthe en telt 109.259 inwoners¹, hetgeen meer is dan de andere regiogemeente, te weten Assen (67.208 inwoners)². Emmen wordt in Drenthe naast Assen aangeduid als regiogemeente³ van de provincie Drenthe. Emmen is regiogemeente met betrekking tot de vrouwenopvang⁴ en Assen met betrekking tot veiligheid⁵. Beide gemeenten zijn wel regiogemeenten met betrekking tot maat-

- 1 Zie website statline.cbs.nl. Cijfers beschikbaar via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2,15&D2=129-132&D3=138-139,290,293,683,777,798&D4=23-24&HD=121003-1132&HDR=T&STB=G2,G1,G3> (geraadpleegd 3 oktober 2012).
- 2 Zie website statline.cbs.nl. Cijfers beschikbaar via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2,15&D2=129-132&D3=138-139,290,293,683,777,798&D4=23-24&HD=121003-1132&HDR=T&STB=G2,G1,G3> (geraadpleegd 3 oktober 2012).
- 3 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.
- 4 De indeling van centrumgemeenten voor vrouwenopvang 2012 is te downloaden op de website van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/indeling-centrumgemeenten-vrouwenopvang-2012 (geraadpleegd 16 november 2012).
- 5 De burgemeester van Assen is in het huidige politiebestedel voorzitter van de veiligheidsregio Drenthe en tevens korpsbeheerder Regiopolitie Drenthe. Zie www.assen.nl/raad_en_college/college_van_b_w/burgemeester (geraadpleegd 1 oktober 2012). De burgemeester van Emmen is plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Drenthe en tevens plaatsvervangend korpsbeheerder. Zie www.emmen.nl/bestuur-en-politiek/burgemeester-en-wethouders/nevenfuncties.html. Echter, met de invoering van de nationale politie per 1 januari 2013 zal het Regionaal College en de functie van de korpsbeheerder komen te vervallen. De leidende regiogemeente binnen de nieuwe regionale eenheid op het gebied van veiligheid zal de gemeente zijn die de nieuw aan te stellen “regioburgemeester” zal leveren. Art. 1, lid 1 sub g van de nieuwe Politiewet 2012 definieert als regioburgemeester de door Onze Minister aangewezen burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaken uitvoert. Dit zou voor de regionale eenheid Noord-Nederland betekenen dat gemeente Groningen de regioburgemeester zal leveren. Er ligt echter een wetsvoorstel klaar om te regelen dat de regioburgemeester wordt aangewezen op aanbeveling van de burgemeesters binnen de regionale eenheid. Als dit wetsvoorstel aangenomen wordt door de Eerste en Tweede Kamer, zal de burgemeester van de grootste gemeente niet langer automatisch de regioburgemeester zijn (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 368, nr.2. Zie ook abonneren.rijksoverheid.nl/article/nationale-politie/nieuwsbrief-nationale-politie/aanvullend-wetsvoorstel-np-goedgekeurd-door-ministerraad/1407/14082?mode=html_mail (geraadpleegd 5 oktober 2012)).

schappelijke opvang en verslavingsbeleid.⁶ De gemeente Emmen valt binnen de politieregio Drenthe, het Arrondissementsparket Assen en de belastingregio Noord. Zodra de nieuwe wetgeving inzake de nationale politie⁷ en herziening gerechtelijke kaart⁸ in werking treedt, valt de gemeente Emmen binnen de politieregio Noord-Nederland en het Arrondissementsparket Noord-Nederland.

Zoals reeds is vermeld, is op voorhand gecontroleerd of er Oost-Europese migranten gevestigd zijn en of er aanbod op internet is van seksuele dienstverlening binnen de gemeente.⁹ Dit blijkt het geval te zijn.¹⁰ Er zijn daarmee zowel risico's op seksuele als op overige vormen van uitbuiting binnen de gemeente. Geïnterviewden zien zelf ook risico's op beide vormen van mensenhandel binnen de gemeente. Zo kent Emmen een groot land- en tuinbouwgebied, waar afhankelijk van het seizoen 200-1000 arbeiders uit Midden- en Oost Europa aan het werk zijn. Zij verblijven hoofdzakelijk op campings of in wooncontainers in het kassengebied. De gemeente, politie, Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de SIOD zien de land- en tuinbouw als voornaamste risicogebied op het terrein van overige uitbuiting, temeer omdat hier, ondanks het feit dat er geen actieve controles plaatsvinden in het kader van signalering van mensenhandel¹¹, wel signalen binnenkomen dat arbeiders slecht gehuisvest zijn¹² en er illegaal opererende Poolse uitzendbureaus actief zijn.¹³ Daarnaast bestempelen verschillende respondenten de Chinese horeca als risicosector, mede vanwege de cultuur- en taalbarrière.

Op het terrein van seksuele uitbuiting wordt de niet-vergunde prostitutie¹⁴ als voornaamste risicosector genoemd, omdat hier weinig zicht op bestaat. Het gebrek aan zicht wordt voornamelijk verklaard doordat de gemeente geen controles uitvoert op escortbedrijven en thuisprostitutie. Niet op escortbedrijven, omdat volgens een medewerker van de gemeente de "escort te makkelijk te regelen is [...]. Kwaadwillende personen verplaatsen het bedrijf toch de hele tijd en voor een escortbedrijf heb je enkel een telefoon nodig". Niet op thuisprostitutie, omdat in Drenthe hier geen vergunning voor nodig is.¹⁵ "In de

6 De indeling van centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang 2012 is te downloaden op de website van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport via [www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/indeling-centrumgemeenten-maatschappelijke-opvang-2012](http://www invoeringwmo.nl/bibliotheek/indeling-centrumgemeenten-maatschappelijke-opvang-2012) (geraadpleegd op 16 november 2012).

7 Zie Invoerings- en aanpassingswet politiewet 2012 van 12 juli 2012, *Stb.* 2012, 316 en 317.

8 Zie Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stb.* 2012, 313 en 314.

9 Zie §2.1.

10 Zie websites www.hookers.nl en www.kinky.nl voor een overzicht van seksuele dienstverlening in Emmen. Ook is data van het CBS geraadpleegd over het aantal Poolse en Hongaarse arbeidsmigranten binnen de gemeente Emmen, beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/Download/Bevolking_herkomstg_261012093430.html (geraadpleegd 26 oktober 2012).

11 Interview met de gemeente Emmen, 20 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview gemeente Emmen"; interview met de Arbeidsinspectie, 12 april 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview AI".

12 Interview met de politie, 16 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview politie".

13 Interview met de SIOD, 3 mei 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview SIOD".

14 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

15 De politie geeft aan elke dag internet en dagbladen te controleren op verdachte omstandigheden. De Belastingdienst heeft in het interview aangegeven de thuiswerkers te controleren, zonder dat op dit terrein wordt samengewerkt met de politie.

provincie [Drenthe] adverteren met regelmaat tussen 60 en 70 aanbieders [van seks]”.¹⁶ Daarnaast is de schatting dat tussen de 150 en 200 prostituees werkzaam zijn in clubs, privéhuizen, hotels, massagesalons, aan huis en in de escort.¹⁷ Tot slot geeft de politie aan meerdere signalen te ontvangen waaruit blijkt dat prostituees klanten ontvangen op campings¹⁸ en nemen de politie en gemeente een verschuiving waar van de vergunde¹⁹ naar de niet-vergunde prostitutiesector.²⁰

Over de aard en omvang van mensenhandel voor alleen de gemeente Emmen bestaan geen officiële cijfers. Uit de korpsmonitor van 2010 blijkt dat er in de politieregio Drenthe eenentwintig keer aangifte is gedaan van mensenhandel tegen vier keer in 2008.²¹ De politie geeft in haar interview aan dat vanuit de gehele regio Drenthe er per jaar tussen de 140 en 180 signalen van mensenhandel binnenkomen²² en dat de politie de afgelopen jaren (vanaf 2008) tussen de tien en vijftien²³ opsporingsonderzoeken is gestart²⁴, waarvan maar enkele voor de rechter zijn gekomen. Tot slot komt in het interview van de politie naar voren dat een paar van de gedraaide onderzoeken betrekking hebben gehad op de gemeente Emmen.²⁵

De constatering van de politie dat enkele zaken voor de rechter zijn gekomen, komt overeen met de tien zaken die over de periode 2007 - 2011 daadwerkelijk zijn ingeschreven bij het Arrondissementsparket Assen.²⁶ Dit betrof tien zaken. Het is niet duidelijk hoeveel van deze zaken hebben geleid tot een veroor-

16 Werson & Den Hertog, 2011, p. 26.

17 Dit betreft een schatting van de GGD uit 2011. Zie www.dvhn.nl/nieuws/drenthe/article8654151.ece/Helft-prostituees-Drenthe-wil-stoppen- (geraadpleegd op 20 november 2012).

18 Interview politie.

19 Drenthe kent geen raamprostitutie. Een verklaring hiervoor komt uit het interview met de politie van 16 januari 2012: “Drenthenaren zijn ‘thuisdrinkers’ en begaan zonden in het geniep. Er worden zelfs campinghuisjes afgehuurd waarin prostituees klanten ontvangen”.

20 De politie heeft een verschuiving waargenomen van seksbedrijven naar hotels zo blijkt uit het interview met de politie van 16 januari 2012. Tevens wordt dit geconstateerd in een Raadsvoorstel van de gemeente, waarin staat vermeld: “Bovendien heeft in de afgelopen periode de ingevoerde regelgeving het gevolg gehad dat nieuwe vormen van seksuele dienstverlening zijn ontstaan, via internet of hotelafspraken, etc” (College van B&W Emmen, Raadsvoorstel aanpassing artikel 2:44 APV, lid 1, tweede zin, inzake maximumstelsel prostitutiebedrijven (van zes naar vier bedrijven), Raadsnummer RA09.0059, Dossiernummer 09/466, beschikbaar via www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/26857/via/theme%3A721.html).

21 Werson & Den Hertog, 2011, p.94.

22 Interview politie.

23 Uit de Korpsmonitor 2010 volgt dat in 2010 eenentwintig opsporingsonderzoeken zijn uitgevoerd tegen dertien in 2008 (Werson & Den Hertog 2011, p.94).

24 Uit het jaarverslag van de politie Drenthe (2009) volgt dat negen signalen hebben geleid tot opsporingshandelingen.

25 Interview politie.

26 Zie Bijlage 2 – Tabel 1: *Ingeschreven zaken per Arrondissementsparket (2007-2011)*. Hierbij wordt wel de kanttekening gezet dat wanneer een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven dit niet direct betekent dat deze zaak ook uiteindelijk door de rechter in eerste aanleg wordt afgedaan. Zo kan het OM bijvoorbeeld beslissen om te seponeren.

deling, hoeveel betrekking hebben gehad op de gemeente Emmen en hoeveel van deze zaken betrekking hadden op overige dan wel seksuele uitbuiting. In de periode tussen 2007 – 2011 is in vergelijking met de overige achttien Arrondissementsparketten het minst aantal mensenhandelzaken ingeschreven bij het Arrondissementsparket Assen.²⁷

Voorts blijkt uit het interview met OM dat zich in de laatste twee á drie jaren een tweetal zaken hebben afgespeeld die betrekking hebben op de regio Drenthe. De eerste zaak betrof een onderzoek naar vier á vijf hoofdverdachten die werden verdacht van seksuele uitbuiting. Deze verdachten verplaatsten zich tussen Friesland en Drenthe, afhankelijk van “hoe heet het ze werd onder hun voeten”.²⁸ Deze zaak is toentertijd uiteindelijk overgedragen aan de politie Drenthe. De tweede zaak betrof een opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting in Hogeveen. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een aanhouding (februari 2012) en een veroordeling door de rechtbank Assen.²⁹ Op regionaal niveau geeft de politie aan dat in de afgelopen jaren een aantal opsporingsonderzoeken is gestart naar seksuele en overige vormen van uitbuiting.³⁰

De capaciteit van opsporingsdiensten zoals deze in Emmen beschikbaar is, wordt dus zowel ingezet ten behoeve van het opsporen van overige uitbuiting als seksuele uitbuiting. Wel dient hierbij de kanteekening te worden geplaatst dat volgens de korpsexpert een tekort is aan capaciteit, expertise en tijd, waardoor verschillende signalen niet opgevolgd kunnen worden. Het OM voegt hieraan toe dat de politie wel gelabelde capaciteit kent voor het opnemen van intakes en aangiftes van (vermeende) slachtoffers mensenhandel, maar dat deze capaciteit niet gelabeld is voor opsporing van mensenhandel. Wanneer de politie een opsporingsonderzoek wil starten, is zij daarom afhankelijk van de toewijzing van (meer) capaciteit. Echter, opsporingsonderzoeken vindt vaak geen doorgang omdat mensenhandelzaken als complex en lastig worden gezien en de kans op succes te klein wordt geacht dan wel te veel capaciteit kost.

Zowel de SIOD, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, politie, gemeente als het OM geven aan dat op zowel de onvergunde (en in mindere mate ook de vergunde) prostitutiesector als op de risicosectoren binnen overige uitbuiting nauwelijks zicht bestaat. De hieraan ten grondslag liggende redenen worden in §4.3 besproken en nader uitgewerkt. In dit gedeelte staat de praktijkaanpak van mensenhandel binnen de gemeente Emmen centraal. Alvorens deze aanpak uiteen wordt gezet, wordt in de volgende paragrafen eerst nagegaan welke beleidsinstrumenten de gemeente al heeft ontwikkeld om uitbuiting tegen te gaan en hoe de aanpak van mensenhandel daarin vorm is gegeven.

27 Ibidem.

28 Interview met het Openbaar Ministerie, 16 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview OM”.

29 Rb. Assen 11 september 2012, *LJN* BX6986.

30 De Arbeidsinspectie geeft echter aan dat zij bij controles onderbetaling en slechte huisvesting gesignaleerd hebben en dit gemeld hebben bij de SIOD, maar dit volgens hen niet daadwerkelijk geleid heeft tot mensenhandelzaken. De Arbeidsinspectie geeft tevens aan uitsluitend boetes uit te schrijven wanneer de Wet arbeid vreemdelingen of de Wet minimum loon wordt overtreden.

4.2 Beleid en aanpak

In dit hoofdstuk staan het beleid en de formele aanpak van de gemeente en de politie op het gebied van mensenhandel³¹ en prostitutie centraal. Eerst wordt uiteengezet welk beleid de gemeente heeft ontwikkeld op het gebied van prostitutie en mensenhandel. Daaropvolgend staat de formele aanpak centraal, inhoudende dat besproken wordt hetgeen de gemeente en de politie op papier hebben gezet in het kader van het toezicht op prostitutie en de aanpak van mensenhandel.

4.2.1 Prostitutie- en mensenhandelbeleid

De gemeente Emmen heeft geen specifieke beleidsnota opgesteld met betrekking tot mensenhandel. Er is wel beleid opgesteld op basis waarvan gecontroleerd en gehandhaafd kan worden om misstanden in de vergunde prostitutiebranche te voorkomen en te bestrijden. Deze regels, die opgenomen zijn in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Emmen³², zijn het resultaat van regionale afspraken. De basis voor deze regionale beleidsafstemming stamt uit de periode direct na de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Toentertijd is in de veiligheidsregio Drenthe besloten op dit terrein uniform, regionaal beleid in te voeren. Daarbij is afgesproken dat elke gemeente in Drenthe op basis van het aangenomen maximumstelsel evenveel vergunningen uit zou geven als er op dat moment aan seksbedrijven aanwezig waren binnen de desbetreffende gemeente, plus één. Emmen herbergde in 2000 vijf seksbedrijven en dit resulteerde in het opnemen van een maximumaantal van zes vergunningen in de APV. In 2009 waren er nog maar twee vergunde seksbedrijven³³ over en werd het maximum aantal teruggebracht tot vier.³⁴ Dit bleek niet in strijd te zijn met de invoering van het maximumstelsel, omdat dit stelsel ingevoerd is met het doel de Drentse gemeenten te beschermen. De vrees bestond namelijk dat de gemeenten zonder dit maximumstelsel overspoeld zouden worden met seksbedrijven die ten gevolge van strengere regelgeving elders in het land, zich in Drenthe zouden vestigen. De vrees bleek ongegrond en volgens de gemeente voldoet het huidige lokale aanbod aan de lokale vraag.³⁵

31 Het beleid en de aanpak van zowel seksuele uitbuiting als andere vormen van uitbuiting.

32 De APV van Emmen is te raadplegen op www.overheid.nl, beschikbaar via <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Emmen/133549.html> (geraadpleegd 16 november 2012).

33 Wel loopt er nog één aanvraag voor een vergunning. Daarnaast had de gemeente in 2009 een vergunning geweigerd vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan. Echter, deze weigering is door de aanvrager aangevochten voor de bestuursrechter en het besluit van de gemeente hield geen stand (interview gemeente Emmen). Dit verklaart mede waarom het maximum aantal vergunningen niet is teruggebracht tot drie, maar tot vier (het daadwerkelijke aantal vergunde seksbedrijven plus één). Zie ook www.dvhn.nl/nieuws/drenthe/article546081.ece/Emmen-krijgt-derde-bordeel (laatst geraadpleegd op 20-11-2012).

34 Art. 3:20 lid 2 APV Emmen.

35 De gemeente maakt bij deze laatste opmerking echter wel de kanttekening dat nieuwe vormen van seksuele dienstverlening zijn ontstaan, zoals internetprostitutie en hotelprostitutie, waardoor de lokale vraag ook wordt bediend (College van B&W Emmen, Raadsvoorstel aanpassing artikel 2:44 APV, lid 1, tweede zin, inzake maximumstelsel prostitutiebedrijven (van zes naar vier bedrijven), Raadsnummer RA09.0059, Dossiernummer 09/466, beschikbaar via www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergederingen/document/document/26857/via/theme%3A721.html).

In de APV van de gemeente Emmen is verder ook vastgelegd dat voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf een vergunning vereist is.³⁶ Tevens zijn in de APV gedragsregels vastgelegd waaraan de exploitant en beheerder³⁷ moeten voldoen willen ze in aanmerking komen voor een vergunning en willen ze deze behouden. Zo mag de exploitant bijvoorbeeld niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.³⁸ Tevens kan een vergunning geweigerd worden wanneer de arbeidsomstandigheden van de prostituee(s) hier aanleiding toe geven en “er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn (zullen zijn) in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde, of die minderjarig zijn”.³⁹ Ook dient de exploitant aan wie de vergunning is afgegeven aanwezig te zijn zolang het pand open is voor bezoekers.⁴⁰ Tevens moet de exploitant ervoor zorg dragen dat opsporingsambtenaren en toezichthouders onmiddellijk en onbelemmerd toegang verkrijgen tot het pand wanneer (vermoed wordt dat) het bedrijf open is voor bezoekers.⁴¹ In de APV worden thuiswerkende prostituees niet genoemd. Het ‘thuiswerken’ is daarmee in beginsel niet vergunningplichtig.⁴²

Hoewel in Emmen geen specifiek beleid bestaat op het gebied van mensenhandel, zijn in het kader van de vrijheid, veiligheid, (volks-)gezondheid en de arbeidsomstandigheden wel nadere regels gesteld bij het verlenen van de vergunning voor seksbedrijven.⁴³ Zo wordt bepaald dat elke werkkamer voorzien moet zijn van een stil alarm, de beheerder verplicht maatregelen dient te treffen ter bescherming van de gezondheid van de prostituee, de prostituee zelf de klanten mag kiezen en de werktijden mag bepalen, niet verplicht mag worden om zonder condoom te werken en de medewerkers van de GGD regelmatig toegang wordt verleend tot het prostitutiebedrijf in het kader van voorlichting en de gezondheid. Tot slot mag het prostitutiebedrijf niet gebruikt worden als woonruimte.

4.2.2 Aanpak mensenhandel – gemeente

De gemeente Emmen heeft geen beleid opgesteld voor een lokale aanpak van mensenhandel. Wel vermeldt de gemeente in de ‘Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid’ uit 2011 dat op regionaal niveau afspraken zijn gemaakt “voor het tegengaan van illegale prostitutie, mensenhandel en loverboyproblematiek

36 Artikel 3:20 sub 1 APV Emmen.

37 Vanaf dit punt wordt alleen de exploitant nog genoemd en niet meer de beheerder. Dezelfde bepalingen die voortkomen uit de APV Emmen, gelden voor de exploitant en voor de beheerder.

38 In art. 3:21 lid 2 sub c APV Emmen staat nog steeds art. 250a Sr (oud). Daarnaast is het opmerkelijk dat volgens dit lid de beheerder en/of exploitant een keer onherroepelijk veroordeeld mag zijn vanwege mensenhandel en nog een vergunning kan ontvangen. Dit lid bepaalt: “De exploitant en beheerder zijn niet binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van vijfhonderd euro of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in [...] art. 250a (oud) wetboek van Strafrecht”.

39 Art. 3:22 lid 1 sub b APV Emmen.

40 Art. 3:25 APV Emmen.

41 Art. 3:26 APV Emmen.

42 Dit kan anders liggen zodra sprake is van een ‘seksinrichting’ zoals gedefinieerd in de APV.

43 Het document ‘Nadere regels prostitutiebedrijven in verband met de arbeidsomstandigheden, veiligheid en gezondheidszorg op grond van art. 2:48 APV van de APV [Emmen]’, is als bijlage van een brief meegestuurd aan de exploitanten van prostitutiebedrijven (i.o.m.) gemeente Emmen (brief van 2 januari 2002, afkomstig van B. Nijmeijer).

[...] vanuit het Samenwerkingsconvenant⁴⁴ prostitutiebeleid.⁴⁵ Ook wordt in hetzelfde document gesproken over de optie dat de Drentse gemeenten de controle van seksbedrijven samen moet gaan oppakken met de politie, opdat bij de politie capaciteit vrijkomt ten behoeve van de opsporing van loverboys, mensenhandel en andere illegale vormen van prostitutie.

4.2.3 Gemeente in de regio

Op regionaal niveau is er meer aandacht voor de aanpak van mensenhandel en het voorkomen van misstanden in de prostitutie. Zo blijkt uit de 'Discussienotitie Mensenhandel'⁴⁶ dat in Drenthe al enkele jaren een "regiegroep prostitutie" bestaat onder ambtelijk voorzitterschap van de gemeente Emmen.⁴⁷ De regiegroep komt drie tot vier keer per jaar bij elkaar en de Regionale Beheersdriehoek⁴⁸ fungeert als stuurgroep.⁴⁹ De regiegroep heeft in eerste instantie als taak gekregen om na te gaan hoe op gezamenlijke wijze het toezicht op de legale prostitutiesector opgepakt kan worden. Dit takenpakket is naar aanleiding van een presentatie in de Regionale Beheersdriehoek⁵⁰ door het OM en KLPD op 8 december 2010 uitgebreid. De regiegroep kreeg de taak erbij om een bewustwordingsbijeenkomst voor burgemeesters van Drenthe te organiseren met het thema "Bestuurlijke samenwerking mensenhandel", welke is gehouden op 2 september 2011.⁵¹ Daarnaast kreeg de regiegroep ook de taak om het thema mensenhandel extra te verdiepen.

In navolging van de bewustwordingsbijeenkomst heeft zowel het OM als de politie aangegeven ideeën te hebben hoe het vervolgtraject ingericht kan worden om te komen tot een integrale aanpak van mensenhandel. De bal is daarop bij de verschillende gemeenten gelegd in het Regionaal College⁵², hetgeen op regionaal niveau heeft geleid tot de vaststelling van een tweetal knelpunten.⁵³ Het eerste is dat gemeenten onderling naar elkaar kijken met de verwachting dat de ander het thema mensenhandel wel zal oppakken. Het tweede knelpunt is dat de gemeenten cijfers van de politie en het OM verwachten op basis waarvan zij bestuurlijke acties kunnen ondernemen en dat, tegelijkertijd, politie en OM gezamenlijk met het bestuur willen optrekken om de daadwerkelijke aard en omvang van mensenhandel in

44 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

45 Gemeente Emmen, 2011, p.20.

46 De Discussienotitie Mensenhandel is vastgesteld in het Regionaal College van Drenthe op 14 december 2011. Deze notitie is toegevoegd als bijlage bij de beantwoording van schriftelijke vragen van B. Wienen aan het College van Burgemeesters en Wethouders en is beschikbaar via www.assen.nl/dsresource?type=pdf&objectId=default:32335&versionid=&subobjectname= (geraadpleegd 26 november 2012).

47 De regiegroep prostitutie bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de GGD, gemeenten uit drie districten, politie, OM, KLPD en afhankelijk van de agenda, het RIEC en Jade. Voorzitter van de regiegroep is een beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid van gemeente Emmen.

48 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

49 Interview politie.

50 De burgemeester van Assen is voorzitter van de Regionale Beheersdriehoek.

51 Hierbij zijn ook het RIEC, Fier Fryslân en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) betrokken geweest.

52 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

53 Dit volgt uit de Discussienotitie Mensenhandel, beschikbaar via www.assen.nl/dsresource?type=pdf&objectId=default:32335&versionid=&subobjectname= (geraadpleegd 26 november 2012).

Drenthe inzichtelijk te maken.⁵⁴ De Regionale Beheersdriehoek heeft in navolging hiervan de volgende taken gegeven aan de regiegroep:

- De politie en OM moeten de aard en omvang van mensenhandel op regionaal niveau inzichtelijk maken ten behoeve van het bestuur;
- Gemeenten moeten aangeven wat zij kunnen en willen betekenen in de aanpak van mensenhandel.⁵⁵

Een andere, gelijktijdige ontwikkeling binnen de provincie Drenthe die ook van invloed is geweest op de werkzaamheden van de regiegroep prostitutie, heeft betrekking op recente beleidsontwikkelingen in Assen.⁵⁶ Zo heeft de gemeenteraad van Assen⁵⁷ op 22 maart 2012 de ‘Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid’ vastgesteld, waar de beleidsnotitie genaamd ‘Mensenhandel in Assen’⁵⁸ uit voortgekomen is. Uit deze beleidsnotitie blijkt dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat mensenhandel ook voorkomt in Drenthe. Daarnaast wordt er in de beleidsnotitie voor gepleit dat in Assen (en in de gehele provincie Drenthe) zowel aandacht moet komen voor de daders als de slachtoffers van jeugdprostitutie, seksuele en economische uitbuiting. De gemeente Assen ziet hier mogelijk een tweeledige rol voor zichzelf weggelegd. Ten eerste een regierol en ten tweede als partner in de ketensamenwerking als signalerende en interveniërende instantie. In de beleidsnotitie is ook alvast een voorschot genomen op de regionale ketensamenwerking door vooruitlopend op de beslissing van de gemeenteraad de mogelijke ketenpartners te vragen om een bijdrage te leveren aan een provinciaal dekkend netwerk en aanpak.

In navolging van deze beleidsnotitie heeft de regiegroep besloten om een regionaal plan van aanpak te ontwikkelen, welke heeft geresulteerd in de beleidsnotitie ‘Maandewark’.⁵⁹ Deze beleidsnotitie bevat de opzet voor regionale en lokale samenwerkingsverbanden en opteert voor het (verder) verdiepen van het thema mensenhandel. In de beleidsnotitie staat een werkproces beschreven voor de ketensamenwerking van partners uit de strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale en zorgketen⁶⁰. Zo wordt beschreven hoe ketenpartners vorm kunnen geven aan een integrale aanpak van mensenhandel met ondersteuning van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum Noord (RIEC Noord)⁶¹. Ketenpartners kunnen signalen inbrengen in het casusoverleg⁶², informatie uitwisselen door het Regionaal (RIEC) convenant te onder-

54 Deze zienswijze komt ook voort uit de CBA. Uit de aanbeveling volgt dat er gekomen dient te worden tot een nieuwe aanpak om inzichtelijk te maken in hoeverre er in Drenthe sprake is van mensenhandel en/of mensensmokkel (discussienotitie Mensenhandel, beschikbaar via www.assen.nl/dsresource?type=pdf&objectid=default:32335&versionid=&subobjectname=).

55 Dit volgt uit de discussienotitie Mensenhandel, ibidem.

56 Assen is de andere regiogemeente van Drenthe en levert tevens de voorzitter van het Regionaal College en de korpsbeheerder voor de Regionale Beheersdriehoek.

57 De burgemeester van Assen, dhr. K.S. Heldoorn, is korpsbeheerder en de burgemeester van Emmen, dhr. C. Bijl, is plaatsvervangend korpsbeheerder.

58 Deze notitie is niet gepubliceerd.

59 Deze beleidsnotitie is ontwikkeld door het RIEC en de gemeente Emmen in samenspraak met verschillende ketenpartners en toegezonden aan de regionale Beheersdriehoek op 14 mei 2012.

60 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

61 Ibidem.

62 Ibidem.

tekenen, en gezamenlijke interventiestrategieën op te stellen. Gemeente Emmen en alle andere gemeenten van Drenthe hebben dit convenant reeds ondertekend, net als politie Drenthe, het Arrondissementspark Assen, de Belastingdienst Noord⁶³, de Inspectie SZW en het Regionale Coördinatiepunt Fraudebestrijding.

De laatste ontwikkeling is dat de regionale beleidsnotitie ‘Maandewark’ op 30 mei 2012 is ingebracht bij de vergadering van de Regionale Beheersdriehoek. Het plan van de regiegroep was dat de beleidsnotitie vervolgens geagendeerd zou worden voor de vergadering van het regionaal college op 20 juni 2012. Echter, de regionale beheersdriehoek heeft op haar vergadering van 30 mei 2012 besloten om het niet voor die datum te agenderen, maar geeft daarentegen de regiegroep de ruimte om het te agenderen voor de vergadering van het Regionaal College na de zomerperiode.⁶⁴

4.2.4 Aanpak mensenhandel – politie

De politie maakt onderdeel uit van het ketenregieteam. Daarnaast heeft het politiekorps Drenthe het Prostitutie-Mensenhandelteam (PMT-team) ingericht om in de pas te lopen met de rest van het land.⁶⁵ Dit team bestaat uit vier rechercheurs en maakt deel uit van de unit vreemdelingenpolitie.⁶⁶ Dit team controleert de prostitutiebedrijven (minimaal) eenmaal per twee maanden. Wanneer tijdens de controle niet aan de voorschriften blijkt te zijn voldaan, wordt van het team verwacht dat zij dit doorgeven aan de burgemeester van de desbetreffende gemeente.

De politiefunctionarissen die deel uitmaken van het PMT-team hebben ook van de gemeente het mandaat gekregen om bestuurlijk toezicht uit te oefenen. De politie is hierover van mening dat de functionarissen van het PMT-team beter met zowel bestuurlijk als strafrechtelijk toezicht belast kunnen zijn, omdat de betreffende functionarissen op deze manier “op bestuursrechtelijke voet binnen kunnen komen en, indien nodig, op strafrechtelijke voet door kunnen gaan bij het signaleren van mensenhandel. Gemeenteambtenaren ontberen deze [strafrechtelijke] bevoegdheden en missen de ervaring en kennis om signalen van mensenhandel te ontdekken”.⁶⁷ Het is echter wel van belang onderscheid te maken

63 FIOD-ECD valt onder de Belastingdienst in Noord.

64 Uit een e-mail van 7 september 2012 van de gemeente aan BNRM staat beschreven waarom de Regionale Beheersdriehoek hiertoe besloten heeft. De beheersdriehoek heeft, gezien de belangen en huidige financiële situatie, de regiegroep gevraagd om het plan van aanpak te herschrijven zodat de integrale aanpak zoveel mogelijk ingebed wordt binnen de bestaande samenwerkingsverbanden. Het voorgestelde plan van aanpak ‘Maandewark’ zal conform de wensen van de regionale beheersdriehoek aangepast worden en in een later stadium aangeboden worden aan het Regionaal College.

65 “Door het instellen van een mensenhandelteam voldoet politie Drenthe aan de landelijke afspraken” (bron: Veiligheidsplan 2011-2014, onder 6.5, beschikbaar via www.hoogeveen.nl/bis/Bestuur_en_Organisatie/College_van_B_W/Documenten_van_B_W/2011/Januari/BenW_voorstel_Vaststelling_Integraal_Veiligheidsplan_Hoogeveen_2011_2014:9468/Integraal_Veiligheidsplan_Hoogeveen_2011_2014:9469/Veiligheidsplan_Drenthe_2011_2014 (laatst geraadpleegd 16 november 2011)).

66 Interview politie; Notitie Mensenhandel in Assen, 2012 (niet gepubliceerd).

67 Interview politie. In ditzelfde interview stelt de politie tevens dat de gemeente voornamelijk verantwoordelijkheden afschuift op de politie.

tussen de bevoegdheden op grond van het uitoefenen van (bestuurlijk) toezicht en de bevoegdheden op grond van het strafrecht. Daarbij hoeft ‘sfeercumulatie’ op zich niet problematisch te zijn.⁶⁸

4.3 Aanpak mensenhandel in de praktijk

Uit de voorgaande beschrijving komt naar voren dat gemeente Emmen vooralsnog geen specifiek beleid heeft op het gebied van mensenhandel. Het bestaande beleid is voornamelijk gericht op het tegengaan van misstanden in de vergunde prostitutiebranche. Weliswaar blijken beleidsplannen ontwikkeld te zijn voor een regionale aanpak van mensenhandel, echter deze zijn nog niet aangenomen. In de volgende paragrafen zal nagegaan worden in hoeverre er in de praktijk een (integrale) aanpak van mensenhandel tot stand is gekomen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de factoren die ten grondslag liggen aan het ontbreken van (formeel beleid voor) een ketenaanpak van mensenhandel.

4.3.1 Samenwerking met ketenpartners

Uit de interviews komt naar voren dat er naast het RIEC Noord nog andere samenwerkingsverbanden zijn die ingezet zouden kunnen worden op het terrein van mensenhandel. Zo is sinds 2009 een Veiligheidshuis⁶⁹ operationeel in Drenthe met drie verschillende vestigingen, te weten in Assen, Hogeveen en Emmen. De Veiligheidshuizen worden omschreven als een “lokaal samenwerkingsverband van partijen dat zich richt op de gezamenlijke verbetering van de veiligheid”.⁷⁰ In het Veiligheidshuis is het mogelijk gemaakt “de veiligheidsketen efficiënter, kwalitatief beter, en effectiever te laten werken”.⁷¹ In het Veiligheidshuis wordt ingezet op het integrale interventietype. Dit houdt in dat sprake is van een persoonsgerichte, groepsgerichte en gebiedsgerichte aanpak. Het Veiligheidshuis verbindt als het ware drie verschillende ketens, de zorgketen, de strafrechtelijke keten en de bestuursrechtelijke keten (en er is zelfs sprake van het verbinden van de fiscale keten). De verschillende ketenpartners⁷² die deelnemen aan het Veiligheidshuis hebben daartoe een speciaal samenwerkingsconvenant getekend. Het uiteinde-

68 Van der Meij & Van der Leun, 2010, p.79, verwijzend naar de uitspraak waarin de Hoge Raad ten aanzien van sfeercumulatie als uitgangspunt heeft gegeven dat het gebruik van toezichtsbevoegdheden ten behoeve van de opsporing is toegestaan, mits de aan de verdachte in het kader van de opsporing toekomende rechten zijn gewaarborgd en mits de toezichtsbevoegdheden niet uitsluitend worden aangewend voor opsporingsdoeleinden, HR 13 mei 1997, NJ 1998, 481.

69 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

70 Arrondisementaal Justitieel Beraad Drenthe, Inrichtingsplan Veiligheidshuis Drenthe (deel 1). Strategie en een praktische uitwerking voor de totstandkoming van het Veiligheidshuis Drenthe, 2008, Drenthe: auteur, beschikbaar via www.veiligheidshuisdrenthe.nl/cms/bijlagen/20081204_Inrichtingsplan_Veiligheidshuis_Drenthe.pdf.

71 Ibidem, p.3.

72 De volgende ketenpartners zijn aangesloten bij het Veiligheidshuis: OM, Regiopolitie Drenthe, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Dienst Justitiële Inrichtingen (PI Noord, PI Ter Apel en JJI De Veenpoort), Verslavingszorg Noord Nederland, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, Bureau Jeugdzorg Drenthe, Leger des Heils, Halt Noord Nederland, Gemeenten (gemeenten in Drenthe worden binnen Veiligheidshuis vertegenwoordigd door Assen, Hogeveen en Emmen), GGD Drenthe, GGZ Drenthe en verschillende agendapartners (Inrichtingsplan Veiligheidshuis Drenthe), Meldpunt Huiselijk Geweld en Advies Meldpunt Kindermishandeling.

lijke doel van het Veiligheidshuis is met de verschillende ketenpartners te komen tot een integraal interventieadvies, dat is gebaseerd op een combinatie van zorg, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.⁷³ “In Drenthe staan [in het Veiligheidshuis] de thema’s Veelplegers, Huiselijk geweld, Na-zorg en Jeugd centraal”.⁷⁴

Naast deze twee samenwerkingsverbanden zijn ook initiatieven waarneembaar die minder structureel van aard zijn. Zo blijkt uit de interviews met de politie dat de GGD enkele keren per jaar met het PMT-team meegaat om te controleren op hygiënevoorschriften in de seksbedrijven. Daarnaast blijkt uit de interviews met de gemeente en de politie dat het idee bestaat om op gezamenlijke wijze de prostitutiecontroles uit te gaan voeren.⁷⁵ Volgens dit plan zou de gemeente een aantal gemeenteamttenaren als bestuurlijke toezichthouders aanwijzen, die belast worden met het controleren of de bepalingen, zoals deze zijn neergelegd in de APV, worden nageleefd.⁷⁶

Verder geeft de politie in haar interview aan dat korte lijntjes bestaan in gemeente Emmen, maar ook op regionaal niveau en dat bij misstanden men ‘elkaar wel weet te vinden’.⁷⁷ Dit beeld wordt ondersteund door verschillende interviews, waaruit blijkt dat er voornamelijk ad hoc samenwerking, in plaats van structurele samenwerking, bestaat tussen verschillende organisaties op casusniveau.

Uit de interviews komt naar voren dat, ondanks verschillende pogingen van ketenpartners, er in de praktijk nog geen geoperationaliseerde regionale of lokale samenwerkingsverbanden actief zijn op het terrein van mensenhandel. Zo heeft de Regionale Beheersdriehoek nog geen opdracht gegeven aan het RIEC Noord, hetgeen tot gevolg heeft dat het RIEC Noord geen rol in Emmen noch in Drenthe speelt in

73 Arrondismentaal Justitieel Beraad Drenthe, Inrichtingsplan Veiligheidshuis Drenthe (deel 1). Strategie en een praktische uitwerking voor de totstandkoming van het Veiligheidshuis Drenthe, 2008, Drenthe: auteur, p.3, beschikbaar via www.veiligheidshuisdrenthe.nl/cms/bijlagen/20081204_Inrichtingsplan_Veiligheidshuis_Drenthe.pdf.

74 Veiligheidshuis Drenthe, *Nieuwsbrief* 2, juli 2009, beschikbaar via www.veiligheidshuisdrenthe.nl/?nl/nieuwsbrief/2/ (geraadpleegd 20 augustus 2012).

75 In de Korpsmonitor 2010 is ook de prognose voor 2011-2012 opgenomen dat “het toezicht zoveel mogelijk overgedragen wordt aan de gemeenten” (Werson & Den Hertog, 2012, p. 27).

76 Volgens de gemeente gaan de gemeentelijke ambtenaren mee op controle om de politie (financieel) te ontlasten. De politie Drenthe heeft bijna ‘onder curatele’ gestaan vanwege de slechte financiële situatie. Daarop is besloten dat de gemeente dit takenpakket op zich zou gaan nemen, tevens met het doel dat de politie de capaciteit krijgt om de focus te verleggen naar niet-vergunde en illegale vormen van prostitutie en mensenhandel (interview gemeente Emmen). Formeel en bestuursrechtelijk ligt de handhavende taak in de prostitutiesector echter bij de gemeente zelf die deze taak vervolgens kan mandateren aan de politie. In veel gemeenten is sprake van een zodanige mandatering, terwijl hier, andersom, niet altijd financiering door gemeenten tegenover staat.

77 Overigens blijkt uit de Korpsmonitor 2010, dat het politiekorps Drenthe ook vindt “dat er sprake is van een goede samenwerking met ketenpartners” (Werson & Den Hertog, 2011, p. 27).

de operationele aanpak van mensenhandel.⁷⁸ Het RIEC Noord betreft dit en ziet in de toekomst graag “dat Drenthe trendvolger wordt van Friesland”, waar wel een sluitende ketenaanpak van mensenhandel tot stand gekomen is.⁷⁹ Ook het Veiligheidshuis is niet actief op mensenhandel, want in het Veiligheidshuis “Drenthe staan [enkel] de thema’s Veelplegers, Huiselijk geweld, Nazorg en Jeugd centraal”.⁸⁰ Hieruit wordt opgemaakt dat mensenhandel geen thema⁸¹ is binnen het Veiligheidshuis Drenthe.⁸²

Op het gebied van overige uitbuiting is er ook geen sprake van een structureel samenwerkingsverband.⁸³ De gemeente geeft aan dat op dit terrein ontwikkelingen plaatsvinden die kunnen leiden tot meer gestructureerde samenwerkingsverbanden, mits met de geplande actie *Octopus* (zie kader) signalen van mensenhandel en in het bijzonder overige uitbuiting naar boven komen.

Octopus

De gemeente heeft in het voorjaar 2012 met de politie, de brandweer, bouw- en woningtoezicht, Belastingdienst en medewerkers van het GBA multidisciplinaire controles uitgevoerd, met name om vormen van mensenhandel te signaleren. De actie *Octopus* was gericht op kamerverhuurbedrijven, verloederde huizen, horeca en bedrijventerreinen. Uit het interview met de gemeente blijkt tevens dat de actie niet gericht was op uitbuiting binnen de land- en tuinbouw⁸⁴, omdat er ten eerste geen signalen van uitbuiting zouden zijn en ten tweede omdat de gemeente “de stigmatisering van de landbouw wil voorkomen, want de land- en tuinbouw zit al [financieel] in de knel en de

78 Wel is het RIEC betrokken bij alle integrale overleggen betreffende dit onderwerp. Het RIEC heeft samen met de gemeente Emmen en in overleg met de verschillende ketenpartners het voorstel ontwikkeld om te komen tot een ketenaanpak in Drenthe. Dit voorstel is neergelegd in het voorgestelde plan van aanpak met het doel een integrale aanpak op te zetten op regionaal niveau. Het plan is getiteld ‘Ketenaanpak Mensenhandel Drenthe: Maandewark’ (Wilms & Wierda, 2012). Zie ook §4.2.3.

79 Interview RIEC Noord, 18 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview RIEC Noord”.

80 Veiligheidshuis Drenthe, *Nieuwsbrief* 2, juli 2009, beschikbaar via www.veiligheidshuisdrenthe.nl/?nl/nieuwsbrief/2/ (geraadpleegd 20 augustus 2012).

81 Ook is er geen geld om het Veiligheidshuis verder uit te bouwen (interview gemeente Emmen).

82 Dit volgt onder meer uit het inrichtingsplan van het Veiligheidshuis en interviews met de gemeente, de politie en het OM. Het OM constateert daarnaast een overlap tussen de activiteiten van het Veiligheidshuis en het RIEC. Het idee is dat het Veiligheidshuis zich gaat bezighouden met lokale problematiek en het RIEC met de aanpak van de georganiseerde misdaad op regionaal niveau. Ook heeft het OM zorgen geuit met betrekking tot private partijen (bijvoorbeeld hulpverlenende instanties) als onderdeel van het Veiligheidshuis, met het oog op de strafrechtelijke vervolging. Dit komt mede door onduidelijkheden in het convenant die gebruikt wordt in het Veiligheidshuis waardoor bijvoorbeeld de Belastingdienst terughoudend is met het delen van informatie. Dit laatste betreft het OM omdat de Belastingdienst wordt gezien als een belangrijke partner (interview met het OM, 16 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview OM”).

83 Uit de Korpsmonitor 2010 blijkt dat er in 2010 geen samenwerking is geweest tussen het politiekorps Drenthe enerzijds en de Arbeidsinspectie en SIOD anderzijds (Werson & Den Hertog, 2011, p.27).

84 Dit lijkt een opmerkelijke keuze te zijn wanneer met de actie wordt beoogd om de aard en omvang van mensenhandel in Drenthe in kaart te brengen. Immers als meest voornamelijk risicosector binnen Drenthe op het terrein van overige uitbuiting wordt de land- en tuinbouw genoemd

gemeente wil de land- en tuinbouw niet zonder reden in een kwaad daglicht stellen”.⁸⁵ De gemeente heeft er naar gestreefd om op deze manier te voldoen aan de opdracht van de burgemeester om de aard en omvang van mensenhandel in kaart te brengen en om als input te dienen voor de verdere discussie die plaatsvindt in het Regionaal College ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Deze actie heeft geen concrete signalen mensenhandel opgeleverd.⁸⁶

Dat op lokaal niveau nog geen aanpak van mensenhandel tot stand is gekomen, lijkt voornamelijk te liggen aan de opstelling van gemeente Emmen. De gemeente geeft aan geen formele aanpak opgesteld of aangenomen te hebben, omdat volgens haar “tot dusverre onvoldoende signalen zijn om daaraan aandacht te geven”.⁸⁷ Het is door de politie en het OM niet voldoende aannemelijk gemaakt dat mensenhandel een probleem is binnen de gemeente- en/of regiogrenzen. Ter ondersteuning hiervan verwijst de gemeente naar de CBA uit 2010 en de Korpsmonitor 2010, op basis waarvan de gemeente de conclusie heeft getrokken dat weinig tot geen mensenhandel voorkomt in Drenthe.⁸⁸ De politie en het OM zetten hier tegenover dat zonder het aanstellen van een ketenregisseur⁸⁹ en een regiocoördinator⁹⁰, plus het instellen van een ketenregieteam de aard en omvang van mensenhandel binnen Drenthe niet in kaart gebracht kan worden, laat staan effectief bestreden kan worden.⁹¹ De gemeente zegt hierover het volgende:

“Zonder een dergelijke probleemschets van de aard en de omvang is het voor de burgemeester van Emmen niet mogelijk om ten tijde van de economische crisis waarin de gemeentes de broekriem aan moeten halen, financiële middelen vrij te maken”.⁹²

85 Interview gemeente Emmen.

86 De laatste informatie stamt van 14 mei 2012. In verband met het feit dat er informatie is verzameld tot en met 31 mei 2012, is na deze periode geen nieuwe informatie opgevraagd met betrekking tot de actie Octopus.

87 Interview gemeente Emmen.

88 Uit de CBA volgt dat “er geen aanwijzingen zijn dat de omvang van mensenhandel toeneemt ten opzichte van voorgaande jaren. [...] Wel staat in de CBA dat in Drenthe een gunstig vestigingsklimaat voor prostitutie is. [...] Door mensenhandel als speerpunt aan te wijzen zowel landelijk als regionaal heeft dit geleid tot een beter zicht op de werkwijzen van de criminele samenwerkingsverbanden, dit komt tot uiting door een toename aan mutaties in Drenthe” (Discussienotitie Mensenhandel, 2011, p.2, beschikbaar via www.assen.nl/dsresource?type=pdf&objectid=default:32335&versionid=&subjectname=). Tevens volgt uit de CBA dat “door sluiting van seksinrichtingen het zicht op de prostitutie en de criminaliteit daaromheen beperkt wordt. In de CBA wordt de aanbeveling gedaan om tot een nieuwe aanpak te komen om inzichtelijk te maken in hoeverre in Drenthe sprake is van mensenhandel [...] (Discussienotitie Mensenhandel 2011, p.3).

89 Een ketenregisseur zou vanaf het begin een zaak goed kunnen opbouwen met startinformatie afkomstig vanuit verschillende ketenpartners (interview OM). Zie ook de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

90 Uit het interview met het OM komt het beeld naar voren dat geen burgemeester, in het licht van de bezuinigingen, zijn vingers wil branden aan de financiering van een regiocoördinator en/of een ketenregisseur. Zie ook de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

91 Interview politie; interview OM.

92 In het interview met de gemeente Emmen wordt de prioriteit van de aanpak van mensenhandel binnen de gemeente beeldend geschetst: “De betaald voetbal club Emmen heeft een grotere prioriteit dan mensenhandel op dit moment. Het volk wil brood en spelen”.

Deze discussie lijkt (deels) ten grondslag te liggen aan de impasse die momenteel bestaat in de provincie Drenthe. De gemeenten willen eerst het probleem van mensenhandel in kaart gebracht zien, alvorens zij (financiële) middelen beschikbaar stellen. De politie en het OM geven aan dat zonder de inzet van (financiële) middelen het probleem niet in kaart gebracht kan worden. De impasse is volgens meerdere respondenten te doorbreken door het aanstellen van een ‘bestuurlijk trekker’.⁹³ Deze bestuurlijk trekker⁹⁴ moet fungeren als aanjager en regievoerder om te komen tot een ketensamenwerking.

4.3.2 Samenwerking in de regio

Naast de voorgaande discussie is nog een andere (mogelijke) oorzaak aan te wijzen voor het uitblijven van een specifieke aanpak. Verschillende ketenpartners wijten het uitblijven hiervan aan een gebrek aan leiderschap en taakverdeling tussen de twee regiogemeenten van Drenthe, te weten Assen en Emmen. De burgemeesters van beide gemeenten lijken naar elkaar te wijzen op dit punt, hetgeen tot gevolg heeft dat geen van de burgemeesters zich daadwerkelijk heeft ontfemd over het probleem mensenhandel op regionaal niveau. Er is volgens het OM sprake van *struisvogelpolitiek* in Drenthe.

Ondanks de reeds genoemde knelpunten zijn er verschillende initiatieven geweest om ketensamenwerking op het gebied van mensenhandelbestrijding vorm te geven. Het eerste initiatief komt vanuit de Regionale Beheersdriehoek die de regiegroep prostitutie⁹⁵ tot stand heeft gebracht onder voorzitterschap van de beleidsambtenaar van Openbare Orde en Veiligheid, werkzaam bij de gemeente Emmen⁹⁶. Deze regiegroep had in eerste instantie tot doel het vergroten van het zicht op de vergunde prostitutie middels ketensamenwerking. Pas in een later stadium zijn daaraan een tweetal andere taken toegevoegd, te weten: het verder verdiepen van het thema mensenhandel en het voorbereiden en organiseren van een besloten bewustwordingsbijeenkomst voor burgemeesters op het thema mensenhandel op 2 september 2011. Het OM meldt dat na de bewustwordingsbijeenkomst verschillende burgemeesters uit de regio Drenthe te kennen gaven dat ze “de aard en de ernst van mensenhandel begrijpen. Toch heeft dit niet geleid tot een grote betrokkenheid noch tot een nadere invulling [van de ketensamenwerking]”.⁹⁷

Het gebrek aan prioriteit bij de Regionale Beheersdriehoek (voorgezeten door de burgemeester van Assen) lijkt mede debet te zijn aan de opgelopen vertraging van het laatste initiatief (beleidsnotitie ‘Maandewark’) om te komen tot een regionale ketenaanpak.

93 Interview met Jade, 17 januari 2012. Hierna wordt naar dit interview verwezen als “interview Jade”; interview OM.

94 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

95 De regiegroep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de GGD, gemeenten uit drie districten (Assen, Emmen en Hogeveen), politie, OM, KLPD en afhankelijk van de agenda, het RIEC en JADE.

96 Het OM geeft aan dat een burgemeester wenselijker zou zijn als voorzitter van de regiegroep, omdat deze over beslissingsbevoegdheid bezit in tegenstelling tot een beleidsmedewerker (interview OM).

97 Interview OM.

4.3.3 Informatiepositie⁹⁸

Uit de verschillende interviews komt het beeld naar voren dat de informatiepositie op seksuele uitbuiting binnen de gemeente (en de provincie Drenthe) voor verbetering vatbaar is.⁹⁹ Het OM gaat een stap verder en geeft aan dat gezien de hoeveelheid signalen mensenhandel afkomstig uit Drenthe, het opmerkelijk genoemd kan worden dat zo weinig preweegdocumenten¹⁰⁰ door de politie zijn aangeleverd op seksuele en overige uitbuiting. De verklaring voor het relatief lage aantal preweegdocumenten moet volgens het OM gezocht worden in de slechte informatiepositie.

Met betrekking tot de informatiepositie geeft de gemeente aan dat er geen zicht is op de niet-vergunde prostitutiesector, zoals de thuiswerkers. Daarnaast zijn er vanuit de gemeente zelf geen ambtenaren die als toezichthouders meegaan met de prostitutiecontroles, waardoor mogelijk niet tot nauwelijks gecontroleerd wordt op bestuurlijke voorschriften die verbonden zijn aan de vergunning voor seksinrichtingen en signalen gemist kunnen worden.¹⁰¹ Ook bestaat binnen de gemeente geen lokaal meldpunt¹⁰² waar signalen van mensenhandel gemeld kunnen worden.¹⁰³ Verder blijkt ook dat de gemeente weinig activiteiten heeft ondernomen op het terrein van mensenhandel.¹⁰⁴ Wel blijkt uit de interviews dat door de politie incidenteel op casusniveau informatie wordt gedeeld met de gemeente middels bestuurlijke rapportages. Deze worden meegenomen bij de aanvraag van vergunningen en kunnen leiden tot een weigering of een intrekking van een bestaande vergunning.¹⁰⁵ Daartegenover beschikt de gemeente over voor de politie relevante bestuurlijke informatie. Hoewel de gemeente en politie informatie kunnen delen, heeft dit niet geleid tot een onderzoek noch tot nieuwe informatie over criminele samenwerkingsverbanden.¹⁰⁶

De politie geeft een aantal mogelijke verklaringen voor de slechte informatiepositie. Zo geeft de politie aan niet te beschikken over voldoende capaciteit, hetgeen inhoudt dat bij een groot onderzoek, of enkele kleinere onderzoeken, er al niet meer genoeg capaciteit is om andere signalen op te volgen en/of

⁹⁸ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

⁹⁹ Dat de informatiepositie in Drenthe voor verbetering vatbaar is, wordt ook naar voren gebracht door de maatschappelijk werk organisatie Noordermaat. Noordermaat hield in 2011 elke week een spreekuur voor prostituees en constateerde het volgende: "Prostitutie en vrouwenhandel komen véél meer voor in Drenthe dan wordt gedacht", beschikbaar via www.rtdrenthe.nl/nieuws/meer-prostitutie-en-vrouwenhandel-drenthe-dan-gedacht (geraadpleegd 15 augustus 2012).

¹⁰⁰ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

¹⁰¹ Wel zijn er medewerkers van het PMT-team gemandateerd door de burgemeester om bestuurlijk toezicht uit te oefenen (interview gemeente Emmen; interview politie).

¹⁰² Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

¹⁰³ De politie geeft in haar interview aan dat zij heeft voorgesteld het meldpunt loverboys onder te brengen bij de GGD. Dit kon toentertijd echter niet gerealiseerd worden. GGD geeft wel aan dat dit meldpunt mogelijk bij Meldpunt huiselijk geweld ondergebracht zou kunnen worden (interview GGD, 19 januari 2012. Hierna wordt naar dit interview verwezen als "interview GGD").

¹⁰⁴ Interview met Wittelte, 19 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview Wittelte"; interview gemeente Emmen; interview politie; interview OM.

¹⁰⁵ Interview gemeente Emmen; interview politie.

¹⁰⁶ Interview gemeente Emmen; interview politie.

prostitutiecontroles uit te voeren.¹⁰⁷ De korpsexpert mensenhandel geeft in zijn interview aan dat er ook mogelijk een gebrek is aan expertise bij het PMT-team. Leden van de vreemdelingenpolitie (die onderdeel uitmaken van het PMT-team) zijn mogelijk niet genoeg opgeleid in het uitvoeren van de relevante bijzondere opsporingsbevoegdheden.¹⁰⁸ Volgens de korpsexpert zouden zij bij een juist gebruik van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk meer resultaat kunnen halen uit controles, signalen en aangiftes. Ook geeft de korpsexpert aan dat het mogelijk is dat bij de prostitutiecontroles signalen gemist worden door het PMT-team. De kans hierop is aanwezig omdat het PMT-team het vertrouwen van de prostituee verliest door openlijk te praten met exploitanten. Ook geeft de korpsexpert aan dat tijdens controles meer geobserveerd zou moeten worden en dat het team voorafgaand aan de controle over meer (bestuurlijke) informatie zou moeten beschikken.¹⁰⁹

Wel geeft de politie aan dat de informatie-uitwisseling tussen het bestuur en de politie via 'korte lijntjes' loopt en goed te noemen is.¹¹⁰ Het OM betwijfelt dit en vermeldt dat het huidige contact niet voldoende structureel is voor het bewerkstelligen van een goede informatiepositie. Er dient een structureel ketenoverleg te komen op regionaal niveau. De reden waarom de politie¹¹¹ hier volgens het OM (nog) sceptisch tegenover staat is dat "de politie [in regio Drenthe¹¹²] weinig ervaring heeft met het ketenoverleg en daardoor niet goed begrijpt welke voordelen dit kan opleveren om een beter beeld te krijgen van de problematiek en wat het voor meerwaarde heeft om mensenhandel over de gehele linie aan te pakken".¹¹³

Met betrekking tot overige uitbuiting geeft het OM aan dat deze vorm van uitbuiting nog onderschat wordt in Drenthe en hier nog niet voldoende zicht op is. In aanvulling hierop geeft de politie ook aan geen specifiek toezicht uit te oefenen in andere risicosectoren dan de seksindustrie.¹¹⁴ Volgens de politie is hiervoor niet voldoende capaciteit beschikbaar. Daarnaast geven de gemeente en de SIOD aan dat er ook geen zicht is op de buitenlandse migranten die werkzaam zijn in de kassen, land- en tuinbouw en horeca binnen de gemeente Emmen. De SIOD vermeldt vervolgens in haar interview dat er een gebrek is aan signalen vanuit de verschillende (bestuurlijke) instanties. Ook geeft de SIOD aan dat zij het idee hebben dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de informatie die zij verstrekken aan de gemeente dan wel de politie. Daarnaast komt uit het interview met de Arbeidsinspectie naar voren dat de SIOD de meest voor de hand liggende, en enige instantie is waar zij signalen van mensenhandel melden. Er be-

107 Dit volgt tevens uit de interviews met de verschillende ketenpartners (interview met Nidos, 10 april 2012. Hierna wordt naar dit interview verwezen als "interview Nidos"; interview Jade; interview OM; interview RIEC Noord; interview gemeente Emmen).

108 Interview politie.

109 Hoewel volgens de korpsexpert het toezicht op punten verbeterd kan worden, blijkt uit de Korpsmonitor 2010 dat het politiekorps Drenthe op het aandachtsveld *Toezicht op alle punten conform norm scoort* (Werson & Den Hertog, 2011, p.26).

110 Ook uit de Korpsmonitor 2010 volgt het beeld dat het politiekorps Drenthe de samenwerking met het bestuur als goed betiteld (Werson & Den Hertog, 2011, p.27).

111 Het OM maakt hier een onderscheid tussen de korpsleiding en de politie 'op de werkvloer'. Volgens het OM ziet de korpsleiding hiervan wel de meerwaarde.

112 Toevoeging van de auteur.

113 Interview OM.

114 De politie geeft aan wel betrokken te zijn bij controles in de Chinese horeca.

staat op lokaal noch regionaal niveau een meldpunt waar dergelijke signalen gemeld kunnen worden. Uit het interview met de SIOD komt tot slot het beeld naar voren dat elke organisatie louter de belangen van de eigen organisatie behartigt en dit nadelige gevolgen heeft voor het samenwerken en het uitwisselen van informatie op het gebied van overige uitbuiting.

De gemeente en politie spraken in hun interviews de verwachting uit dat de informatiepositie op overige uitbuiting verbeterd zou worden met de actie *Octopus*. Tevens zou deze actie moeten leiden tot een verbeterde samenwerking tussen de verschillende (relevante) instanties met het oog op het bestrijden van overige uitbuiting in de toekomst. Ten tijde van dit onderzoek liep deze actie nog.

4.3.4 Aansluiting op zorgketen

Hoewel Drenthe een bijzondere positie inneemt in vergelijking met de rest van Nederland als het aankomt op de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel¹¹⁵, bestaat er geen structureel samenwerkingsverband tussen de gemeente, de politie en het OM enerzijds en de zorg- en hulpverleningsinstanties anderzijds. Als voornaamste reden hiervoor wordt het gebrek aan een regiocoördinator aangevoerd.¹¹⁶ Wel bestaan er ad hoc contacten tussen de verschillende instanties uit de opsporingsketen en verschillende zorginstanties op casusniveau.

Echter, deze ad hoc contacten zijn volgens verschillende respondenten niet voldoende om de ervaren knelpunten weg te nemen. Zo zou door het gebrek aan een regiocoördinator een versnippering bestaan in de hulpverlening aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Voornamelijk op het gebied van prostitutie wordt dit als knelpunt ervaren. Er is momenteel geen (afgestemd) aanbod met betrekking tot maatschappelijke en psychosociale hulpverlening voor prostituees, hetgeen tot gevolg kan hebben dat signalen van mensenhandel (structureel) gemist worden. De GGD, die het inlooppreekuur voor prostituees organiseert, geeft in dit verband ook aan dat zij niet over voldoende expertise beschikt om mensenhandel te signaleren en dat als signalen wel worden opgevangen, ze niet weet waar ze deze kwijt kan.¹¹⁷ De regiocoördinator zou in het oplossen van deze knelpunten een rol kunnen vervullen.

¹¹⁵ In Drenthe worden gemiddeld rond de 100 slachtoffers van mensenhandel opgevangen. Nergens in Nederland worden zoveel slachtoffers, afkomstig uit het hele land, opgevangen. Drenthe kent ook als enige regio in Nederland een beschermde opvang waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen opgevangen worden die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel. Daarnaast worden in de regio Drenthe - in het kader van de *pilot* categorale opvang slachtoffers mensenhandel (COSM) – ook mannelijke slachtoffers van mensenhandel opgevangen. Tot slot bieden opvanginstellingen in Drenthe ook onderdak aan andere groepen slachtoffers (interview Jade; interview Wittelte; gesprek met Fier Fryslân, 17 januari 2012. Hierna zal naar dit gesprek worden verwezen als “gesprek Fier Fryslân”).

¹¹⁶ Interview RIEC Noord; interview Wittelte; interview Jade; interview OM; interview GGD.

¹¹⁷ In het kader hiervan geven verschillende zorginstellingen ook aan dat de stap naar de politie (in sommige gevallen) te groot is. Zo willen zij het vertrouwen van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel niet beschamen. De regiocoördinator zou volgens hen een goede verbinding kunnen zijn tussen de opsporingsinstanties en de zorginstanties (interview GGD; interview Jade; interview Wittelte; gesprek Fier Fryslân).

Ook wordt als knelpunt ervaren dat bij gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel het onduidelijk is welke (crisis-)opvang binnen de regio vrij is en ook geschikt is.¹¹⁸ Dit kan leiden tot vertraging in het plaatsen van het slachtoffer binnen de regio, maar kan ook tot gevolg hebben dat het slachtoffer buiten de regio geplaatst wordt. De politie geeft aan dat dit laatste het opsporingsonderzoek kan frustreren. Als laatste knelpunt geeft zorgcentrum Wittelte¹¹⁹ aan dat de dossieroverdracht tussen instellingen (zowel residentieel als ambulant) nog weleens tekort schiet. De regiocoördinator zou hierin een rol kunnen spelen als regievoerder in het (zorg-)traject van het slachtoffer.

Door het gebrek aan een regiocoördinator in de regio Drenthe neemt momenteel de regiocoördinator van Groningen¹²⁰ de coördinatie rondom prostitutie voor haar rekening en de regiocoördinator van Friesland het plaatsen en begeleiden van slachtoffers van mensenhandel. Echter, door het gebrek aan coördinatie in Drenthe, is deze constructie noodgedwongen tot stand gekomen en behelst geen structurele oplossing.¹²¹ Daarom geven verschillende (zorg-)instanties aan een regiocoördinator te willen.¹²²

Overigens blijkt uit de verschillende interviews dat het gebrek aan een regiocoördinator niet alleen heeft geleid tot knelpunten binnen de regio, maar ook tot regionaal overstijgende knelpunten. De regiocoördinator van Friesland en de medewerkers van zorgcentrum Wittelte geven aan dat er vanuit het land aanvragen komen om slachtoffers te plaatsen, maar dat het lastig is binnen Drenthe geschikte en beschikbare opvang te vinden. Dit wordt veroorzaakt door het gebrek aan een regiocoördinator die over deze kennis beschikt. Dit heeft tot gevolg dat de instroom van slachtoffers op landelijk niveau mogelijk gefrustreerd wordt, terwijl er (mogelijk) wel plek vrij is in Drenthe.

Hoewel de eerdergenoemde problemen met betrekking tot de zorg onder de aandacht zijn gebracht, is hierin door de gemeente Emmen en andere Drentse gemeenten geen verbetering gebracht.¹²³ Volgens verschillende geïnterviewden deed deze kans zich voor met de *pilot* Prostitutie Maatschappelijk Werk (zie kader), maar de gemeente Emmen besloot deze *pilot* niet te financieren. Eén van de doelstellingen van de *pilot* was de versnippering van de zorg binnen Drenthe tegen te gaan en te komen tot een vorm van zorgcoördinatie op regionaal niveau.

118 Jade stelt dat ketenpartners te vaak ‘van het kastje naar de muur wordt gestuurd’ wanneer ze op zoek zijn naar opvang voor slachtoffers (interview Jade).

119 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

120 Dit betreft de Prostitutiemaatschappelijk medewerker van Noordermaat die tevens fungeert als regiocoördinator van Groningen.

121 Interview GGD; interview Wittelte; interview Jade.

122 Jade en GGD geven in hun interviews aan een regiocoördinator te willen leveren, mits hier financiële ruimte voor wordt gecreëerd (interview Jade; interview GGD).

123 Interview OM; interview Wittelte; interview GGD; interview Jade; gesprek Fier Fryslân.

Pilot Prostitutie Maatschappelijk Werk

Op het gebied van zorg heeft in Drenthe wel een *pilot* genaamd *Prostitutie Maatschappelijk Werk* gelopen van 1 januari 2011 tot en met 1 januari 2012.¹²⁴ De aanleiding hiertoe is geweest dat het inloopsprekuur van de GGD Drenthe¹²⁵, waarin wordt beoogd de gezondheid van de prostituees en hun klanten te beschermen, niet voldeed aan de (toenemende) hulpvraag van de prostituees. Tijdens het spreekuur bleek steeds vaker dat prostituees kampen met problemen op maatschappelijk, relationeel- en/of psychosociaal vlak. De GGD trok toen aan de bel en gaf aan extra hulp nodig te hebben bij de psychosociale en praktische hulpverlening. Deze kreeg de GGD in de vorm van de toevoeging van een prostitutie maatschappelijk werker (PMW-werker) aan het inloopsprekuur.¹²⁶

Met de *pilot* zijn vijf doelen nagestreefd, te weten het bieden van psychosociale en praktische hulpverlening, hulpverlening en ondersteuning (op het gebied van wet- en regelgeving), signalering en herintegratie. De PMW medewerker heeft gefunctioneerd als *casemanager* en heeft daarnaast ook een controlerende functie gehad. Tijdens de gesprekken met de prostituees heeft de PMW-medewerker onder meer gelet op signalen van mensenhandel, ingezet op bewustwording en heeft prostituees die eruit willen stappen ondersteund en doorverwezen.

Uit het evaluatierapport van de GGD Drenthe blijkt dat de rol van de PMW-werker nog verder uitgebouwd zou worden ten behoeve van het opzetten van ketensamenwerking in Drenthe. De prostitutie maatschappelijk werker zou een bijdrage kunnen leveren aan het opzetten van een samenwerking die is gericht op zorgcoördinatie. De PMW-medewerker zou op het gebied van preventie, signaleren, advies, hulp, veilige opvang en begeleiding, alsook bij psychosociale en juridische ondersteuning en het bieden van een toekomstperspectief een rol kunnen vervullen.¹²⁷ De PMW-medewerker is gedurende de *pilot* gefinancierd door de GGD Drenthe en Noordermaat.

-
- 124 Uit de interviews met de GGD Drenthe, Noordermaat en het gesprek met de zorgcoördinator uit Friesland kwam het beeld naar voren dat elk van hen onverdeeld positief is over de behaalde resultaten die de PMW-medewerker heeft behaald tijdens de pilot. Zo blijkt uit de evaluatie van oktober 2011 door de GGD Drenthe dat de PMW-medewerker 55 korte contacten heeft gehad met prostituees en vier langdurige contacten. Tevens is door de contacten die de PMW-medewerker had met de prostituees het zicht verbeterd op misstanden binnen de prostitutie. Er zijn indicaties van mensenhandel waargenomen, echter om (concretere) signalen en misstanden te constateren is regelmatig contact nodig om een vertrouwensband op te bouwen. Tot slot blijkt uit het voorgestelde plan van aanpak 'Maandewark' dat door de regiegroep prostitutie wordt geopteerd voor een (hernieuwde) voortzetting van de PMW-medewerker (Wilms & Wierda, 2012).
- 125 In Assen wordt dit spreekuur eenmaal per twee weken gehouden. In Meppel en Emmen is dit vier keer per jaar. Ook worden alle seksbedrijven gevestigd in Drenthe tweemaal per jaar bezocht door de GGD Drenthe (interview GGD).
- 126 De PMW-medewerker is aangenomen geweest voor zes uur per week voor de periode van augustus tot en met december 2011 (interview GGD).
- 127 Deze toekomstvisie volgt uit de evaluatie van de pilot. Deze evaluatie is opgemaakt door de GGD Drenthe (interview GGD).

Per 1 januari 2012 liep deze subsidie af en is een aanvraag ingediend bij de gemeente Emmen.¹²⁸ De aanvraag is afgewezen¹²⁹, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat de PMW-medewerker niet meer actief is in Drenthe.¹³⁰

Een lokale aanpak van mensenhandel hangt echter niet alleen af van de opstelling van de gemeente, maar ook van de opstelling van andere ketenpartners.¹³¹ In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij de rol van andere (mogelijke) ketenpartners in de aanpak van mensenhandel.

4.3.5 Andere ketenpartners

Het RIEC Noord heeft eenmalig op ad hoc basis samengewerkt met het OM, de politie en de Belastingdienst.¹³² Het RIEC heeft als taak het verzamelen en bundelen van informatie afkomstig vanuit de verschillende instanties. Echter, hier ervaart het RIEC een tweetal knelpunten. Het eerste is dat de officieren van justitie ‘koudwatervrees’ kennen met betrekking tot het delen van informatie met het RIEC en de verschillende ketenpartners die aangesloten zijn bij het RIEC. De vrees bij het OM bestaat dat door het delen van de informatie het opsporingsbelang geschaad wordt.¹³³ In het verlengde hiervan geeft het OM aan dat met de tijd de samenwerking met het RIEC steeds beter vorm krijgt en het vertrouwen onderling aan het groeien is. De verwachting is dan ook dat de bereidheid om informatie uit te wisselen met het RIEC zal toenemen. Daarnaast ervaart het RIEC als knelpunt dat het lang kan duren alvorens informatie vrijgegeven wordt door de verschillende ketenpartners. Volgens het RIEC komt dit doordat de noodzaak niet altijd gevoeld wordt bij de ketenpartners om informatie (snel) aan te leveren. Ook worden door het RIEC de verschillende systemen waar de politie mee werkt als oorzaak genoemd voor de vertraging. Het zoeken in de verschillende systemen bemoeilijkt het zoekproces, waardoor de aanlevering van informatie wordt vertraagd.

Het RIEC geeft aan dat informatie tussen publieke ketenpartners onder het RIEC-convenant uitgewisseld kan worden binnen de kaders van de privacywetgeving waaraan de verschillende ketenpartners gebon-

128 De subsidie lijkt aangevraagd te zijn bij de gemeente Emmen, omdat gemeente Emmen als centrum-gemeente fungeert op het terrein van de vrouwenopvang (zie ook §4.1).

129 De gemeente heeft aangegeven dat hier gewoonweg geen financiële ruimte voor was (interview gemeente Emmen).

130 De medewerkers van de GGD geven in het interview enkele gevolgen van deze afwijzing. Ten eerste is de kennis die er met de PMW-medewerker nog was, verloren gegaan. Hierdoor weten de medewerkers van de GGD niet aan wie zij signalen van mensenhandel kunnen melden en welk hulpverleningstraject zij bijvoorbeeld kunnen aanbieden, ondanks dat er nog steeds ‘niet-pluis’ gevoelens bij het contact met prostituees zijn. Ten tweede hebben de GGD-medewerkers geen ervaring met slachtoffers van mensenhandel opgebouwd. Deze ervaring groeit ook nauwelijks. In de twee situaties waarin de GGD signalen van mensenhandel heeft gemeld aan de politie, is er namelijk geen terugkoppeling geweest waaruit bleek of de GGD het bij het rechte eind had. Om vertrouwen in het eigen oordeelsvermogen te krijgen zou deze terugkoppeling zeer wenselijk zijn. Ook op dit punt wordt de ervaring van een PMW-medewerker gemist. Tot slot geeft de GGD aan er niet te zijn om slachtoffers van mensenhandel te identificeren (interview GGD).

131 Zie voor voorbeelden hiervan ook de deelonderzoeken naar andere gemeenten.

132 Interview OM. Dit blijkt tevens uit een e-mailwisseling tussen BNRM en het RIEC, 17 oktober 2012.

133 Interview RIEC Noord; interview OM.

den zijn. Volgens het RIEC moet elke ketenpartner wel weten welke informatie op basis van de privacy-wetgeving gedeeld kan worden. Het RIEC heeft geen signalen dat informatie wordt achtergehouden.¹³⁴

De Belastingdienst wordt door het OM en het RIEC als een belangrijke partner gezien.¹³⁵ De Belastingdienst kan fiscaalrechtelijke middelen en boetes inzetten die het mensenhandelproces ook kunnen frustreren. Daarom wordt het door de verschillende ketenpartners van belang geacht de Belastingdienst (in een vroeg stadium) te betrekken bij de aanpak van mensenhandel. De Belastingdienst verzet zich echter tegen het toelaten van nieuwe partners bij het RIEC, omdat de Belastingdienst vreest dat de informatie voor andere doeleinden zal worden gebruikt dan waarvoor deze bestemd is.¹³⁶

Uit het interview met de Belastingdienst blijkt dat er geen contact is tussen de Belastingdienst en de politie om gezamenlijk controles binnen de prostitutiebranche te plannen en/of op elkaar af te stemmen.¹³⁷ Zo geeft de Belastingdienst aan dat het meerdere malen is voorgekomen dat de politie en de Belastingdienst elkaar tegenkwamen op controle en dat op dat moment één van de partijen vertrok.¹³⁸ De politie vindt dat wanneer de Belastingdienst mee op controle zou gaan dit het vertrouwen ten aanzien van de politie kan schaden, omdat de politie vreest dat de prostituees de politie mogelijk als verlengstuk van de Belastingdienst gaan zien.¹³⁹ Daarnaast geeft de Belastingdienst aan dat bij de politie gevraagd is naar informatie met betrekking tot prostituees die vanuit huis werken. De Belastingdienst geeft aan dat de politie deze informatie niet wil delen.¹⁴⁰ Ook vraagt de Belastingdienst (ten behoeve van de eigen veiligheid) bij de politie soms informatie op voordat ze gaan controleren in seksinrichtingen dan wel bij thuiswerkers. Hierop zou de politie niet tot nauwelijks reageren. De Belastingdienst kwalificeert haar eigen informatiepositie ten aanzien van prostitutie in Drenthe daarom ook als slecht en sluit ook niet uit dat signalen mensenhandel worden gemist.

134 De politie deelt overigens geen informatie die afkomstig is van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). Er zijn landelijke afspraken gemaakt dat deze informatie niet wordt gedeeld met de RIEC's (interview RIEC Noord).

135 Het RIEC zou de Belastingdienst graag toevoegen aan de driehoek (interview RIEC Noord). Zie over mogelijke vormen van samenwerking met de Belastingdienst ook NRM5, p.166.

136 Interview RIEC Noord.

137 Daarnaast zou de politie in het verleden ook op incidentele basis op casusniveau contact hebben gezocht met de Duitse politie. Echter, de taalbarrière heeft ertoe geleid dat dit contact verwaterd is (interview politie).

138 Interview Belastingdienst, 19 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview Belastingdienst".

139 Volgens de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) zijn om deze reden controles samen met de Belastingdienst niet geoorloofd. Zie hierover ook NRM7, p.307.

140 De Belastingdienst geeft aan dat de politie dit niet met hen wil delen, omdat de Belastingdienst dan belasting gaat innen bij deze thuiswerkers, terwijl de politie niet wil dat de Belastingdienst dit doet. Volgens de Belastingdienst ziet de politie in elke thuiswerker een mogelijk slachtoffer van mensenhandel, daarom zou belastinginning niet gepast zijn. De Belastingdienst geeft aan dat de politie met signalen moet komen die deze zienswijze ondersteunen. Zolang deze er niet zijn gaat de Belastingdienst gewoon door met het innen van belasting (interview Belastingdienst). Zie hierover ook NRM5, p. 116.

Op het terrein van overige uitbuiting heeft de politie contact met de Arbeidsinspectie en de SIOD.¹⁴¹ Het idee heeft ook bestaan om de vreemdelingenpolitie samen met de Arbeidsinspectie op controle te laten gaan, echter dit is er nooit van gekomen. Slechts bij het toezicht op de Chinese horeca wordt op meer structurele basis samenwerking gezocht.¹⁴² De Belastingdienst geeft daarentegen aan dat voor jaren terug er wel controles plaatsvonden door een multidisciplinair team, bestaande uit de vreemdelingenpolitie, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Maar hiervan is geen sprake meer omdat dit geen structureel samenwerkingsverband betrof en voortkwam uit onderlinge persoonlijke contacten, welke niet stand hebben gehouden.¹⁴³ De politie geeft tevens aan dat voor deze controles geen capaciteit beschikbaar is en dit ook (momenteel) geen prioriteit heeft.

Een ander punt dat voor verbetering vatbaar is, is de terugkoppeling naar instanties toe. Uit verschillende interviews komt het beeld naar voren dat wanneer signalen van mensenhandel worden gemeld bij de politie, hier geen terugkoppeling over volgt. Dit wordt als een gebrek ervaren, omdat het erop lijkt dat signalen niet opgevolgd worden en het geen meerwaarde heeft om te melden, waardoor de betrokkenheid om te melden afneemt. Daarnaast is een terugkoppeling van belang om het vertrouwen in het eigen oordeelsvermogen te verhogen. De GGD geeft aan dat zonder de terugkoppeling of het om een slachtoffer van mensenhandel gaat er weinig expertise opgebouwd kan worden.¹⁴⁴

Een ander ketenoverleg waar de regiogemeente Emmen¹⁴⁵ deel van uitmaakt is het zogeheten COBO-overleg (Centraal¹⁴⁶ Overleg Beschermde Opvang).

COBO-overleg

Op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) is in Drenthe wel een structureel samenwerkingsverband actief.¹⁴⁷ Dit netwerk is opgezet om de fragmentatie in juridische en praktische begeleiding, opvang en hulpverlening op het gebied van AMV's te stroomlijnen. Nidos¹⁴⁸ fungeert als ketenregisseur, omdat zij "immers verantwoordelijk zijn voor het

141 In de Korpsmonitor 2010 komt naar voren dat er geen samenwerking is tussen het politiekorps Drenthe en de Arbeidsinspectie en de SIOD (Werson & Den Hertog, 2011, p.27).

142 De Arbeidsinspectie geeft in een e-mailwisseling met BNRM van 8 oktober 2012 aan dat er geen gezamenlijke controles worden gehouden op het terrein van overige uitbuiting, maar dat dit wel gebeurt op andere terreinen. Hierbij zijn de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de vreemdelingenpolitie betrokken. Deze controles vinden plaats in verschillende sectoren, waaronder bijvoorbeeld ook de land- en tuinbouw, bouw, en detailhandel. Wanneer zich bij deze controles signalen mensenhandel voordoen, worden deze doorgegeven aan de SIOD.

143 Interview SIOD.

144 Interview GGD.

145 De andere regiogemeente van Drenthe, te weten Assen, neemt hier ook geen deel aan.

146 In plaats van *Centraal* wordt ook gesproken over *Casuïstiek* en *Casus*.

147 Ook dit overleg heeft de nodige opstartproblemen gehad, waarbij de IND had aangegeven als voorzitter te willen fungeren en de ketenregie op zich te willen nemen. Uiteindelijk is Nidos ketenregisseur geworden en werken IND en Nidos op een goede manier samen. Naar aanleiding hiervan geeft Nidos aan dat "elke organisatie toch op zijn eigen stoel zit met zijn eigen doelstellingen. Het is daarom ook constant op zoek naar de 'gemene deler'" (interview Nidos).

148 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

belang van de AMV”.¹⁴⁹ Nidos¹⁵⁰ heeft verschillende instanties samengebracht om op tactisch en operationeel niveau afstemming te zoeken, met het doel knelpunten te bespreken en glad te strijken en een praktische invulling te geven aan het traject welke de AMV gaat volgen.¹⁵¹

Centraal in deze keten staat het Centraal Overleg Beschermd Opvang, oftewel het COBO-overleg. Dit is een achtwekelijks overleg, waar Jade, COA¹⁵², IND, DT&V, advocatuur en de vreemdelingenpolitie aan deelnemen onder leiding van Nidos. Er is een convenant tussen IND, Nidos, DT&V en het COA op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld.¹⁵³ Jade geeft aan dat zij informatie uitwisselen met toestemming van de cliënt en mogelijk ook in geval van een noodsituatie.¹⁵⁴

Ten aanzien van de zorgketen geeft Nidos aan in een luxe positie te zitten, aangezien in tegenstelling tot het begin van de beschermde opvang (2006) er momenteel veel aanbod in zorgverlening is. “Het aanbod ‘buitelt’ over elkaar heen. Er gaat nu een initiatief uit vanuit Nidos en GGZ gezamenlijk om dit in kaart te brengen”.¹⁵⁵

4.4 Conclusie

Op lokaal en regionaal niveau is in Emmen geen sprake van een integrale ketensamenwerking op het terrein van mensenhandel. Er is geen specifiek mensenhandelbeleid opgesteld. Wel bestaat in Emmen een APV op het terrein van prostitutie, op basis waarvan gecontroleerd en gehandhaafd kan worden. Het lokale prostitutiebeleid is regionaal afgestemd. Met betrekking tot de formele aanpak is ondanks een aantal initiatieven daartoe geen plan van aanpak vastgesteld om te komen tot een integrale aanpak van mensenhandel. Voorts komt uit verschillende interviews het beeld naar voren dat ook in de praktijk geen integrale samenwerking is bewerkstelligd. In de praktijk worden voornamelijk de ketenregisseur en de regiocoördinator gemist; de ketenregisseur ten behoeve van de integrale bestrijding van mensenhandel en het in kaart brengen van de aard en omvang van mensenhandel binnen de regio en de regiocoördinator om de bestaande versnippering die bestaat in de hulpverlening en opvang in de regio Drenthe het hoofd te bieden.

Verschiedende oorzaken worden genoemd voor het uitblijven van een integrale ketensamenwerking. De twee regiogemeenten geven aan dat de aard en omvang van mensenhandel op lokaal en regionaal ni-

149 Interview Nidos.

150 ‘Nidos voert als onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers’. Deze informatie is afkomstig van de website van Nidos, beschikbaar via www.nidos.nl/Nidospijler/Waar%20Nidos%20voor%20staat.aspx (geraadpleegd 16 november 2012).

151 De voogd en de asieladvocaat maken de keuze tussen het aanvragen van een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling of een ander vreemdelingenrechtelijk traject.

152 Het COA is op casuïstiekniveau geen gesprekspartner. Het COA houdt zich bezig met de inrichting en de procedurele kant van de beschermde opvang.

153 Nidos geeft in het interview aan ‘prudent’ om te gaan met verstrekking van informatie op individueel niveau.

154 Jade geeft in verband hiermee aan dat de voogd van de AMV ook bij het overleg aanwezig is.

155 Interview Nidos.

veau het niet rechtvaardigt om, gezien de bezuinigingsmaatregelen, financiële middelen vrij te maken om een integrale ketensamenwerking te bewerkstelligen. De politie en het OM hebben volgens gemeente Emmen de taak de aard en omvang van mensenhandel binnen de regio in kaart te brengen. De gemeente Emmen ziet hier momenteel geen rol voor zichzelf weggelegd als initiërende en financieërende partij met betrekking tot het bewerkstelligen van een integrale aanpak. De gemeente geeft aan geen financiële middelen vrij te maken zolang de opsporingsinstanties niet de noodzaak kunnen aantonen om te komen tot een integrale aanpak.

Diverse andere ketenpartners, onder wie de opsporingsinstanties, schetsen een ander beeld. Zij geven aan dat de aard en omvang van mensenhandel slechts gedegen in kaart kan worden gebracht zodra een integrale aanpak van mensenhandel geformaliseerd en geoperationaliseerd is. De redenering hierbij is dat met de operationalisering van een integrale samenwerking minder signalen zullen worden gemist, er meer capaciteit zal zijn voor controles en toezicht, de expertise bij de verschillende ketenpartners zal groeien en informatie zal worden gekoppeld en uitgewisseld, hetgeen als geheel zal resulteren in een betere informatiepositie met betrekking tot mogelijke vormen van mensenhandel binnen de bestaande risicosectoren. In reactie op de visie van de gemeente geven de verschillende ketenpartners aan dat er genoeg redenen zijn om aan te nemen dat op lokaal en regionaal niveau mensenhandel plaatsvindt. Zij pleiten er daarom voor financiële middelen vrij te maken om te komen tot een integrale ketensamenwerking op regionaal niveau. Deze visie staat haaks op die van de gemeente.

Uit de interviews komt dan ook het beeld naar voren dat de gemeente, politie, het OM en andere regionale ketenpartners in de praktijk nog weinig samenwerken, informatie vergaren en informatie delen op het gebied van mensenhandel. Ketenpartners geven aan dat signalen van mensenhandel gemist kunnen worden door een gebrek aan (toe)zicht en handhaving in de gemeente. Er blijkt vooral weinig zicht te zijn op niet-vergunde prostitutie en op overige uitbuiting in Emmen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de informatiepositie van ketenpartners niet optimaal is. Het gebrek aan een goede informatiepositie van ketenpartners is vooral zorgelijk, omdat een verschuiving wordt waargenomen van de vergunde prostitutie naar de (minder zichtbare) onvergunde prostitutie.

Voorts geven het OM en de politie aan dat gezien het aantal signalen de opsporingsonderzoeken op het terrein van mensenhandel achterblijven. De politie vermeldt daarnaast dat ook signalen gemist kunnen worden, niet alle signalen op waarde worden geschat en signalen die wel op waarde worden geschat niet altijd leiden tot opsporingsonderzoeken. Hiervoor worden drie verklaringen gegeven. De eerste is dat de politie niet over voldoende (geoordeelde) capaciteit beschikt om (alle) signalen te onderzoeken. Ten tweede is er mogelijk een gebrek aan expertise bij de leden van de vreemdelingenpolitie die deel uitmaken van het PMT-team¹⁵⁶ waardoor signalen gemist of niet op waarde geschat worden en tot slot zouden ten behoeve van de signalering de prostitutiecontroles mogelijk voor verbetering vatbaar kunnen zijn.

Ketenpartners betwijfelen of het aantal ingeschreven zaken bij het Arrondissementsparket de aard en omvang realistisch in beeld brengt. Een vaststaand gegeven is dat het parket Assen het minst aantal ingeschreven zaken op het gebied van mensenhandel telt in de afgelopen jaren ten opzichte van de an-

¹⁵⁶ In de Korpsmonitor 2010 staat overigens vermeld dat de regio Drenthe op het aandachtsveld *Toezicht* op alle punten de score conform norm toegekend heeft gekregen (Werson & Den Hertog, 2012, p.26).

dere parketten in Nederland. Om te komen tot meer opsporingsonderzoeken en vervolgingen geeft het OM aan baat te hebben bij een ketenregisseur. Deze zou zaken in een vroeg stadium voor kunnen bereiden hetgeen de kwaliteit van (opsporings-)onderzoeken en vervolgingen ten goede zou komen. Daarnaast zou de ketenregisseur niet alleen moeten kijken naar een strafrechtelijk aanpak, maar ook naar een fiscale en/of bestuursrechtelijke aanpak.

Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat ook een regiocoördinator op regionaal niveau gemist wordt. Momenteel nemen de regiocoördinatoren van Friesland en Groningen dit waar voor Drenthe; dit is echter geen structurele oplossing. Het gebrek aan een regiocoördinator leidt tot een versnippering in het aanbod op het gebied van hulpverlening en opvang. Dit heeft zowel nadelige gevolgen voor slachtoffers van mensenhandel als voor de bestrijding van mensenhandel. Het is aannemelijk dat door het gebrek aan een regiocoördinator de hulpverlening en zorg niet voldoende aansluiten bij de behoeften van (potentiële) slachtoffers, hetgeen tevens tot gevolg kan hebben dat minder slachtoffers geneigd zijn om mee te werken aan een opsporingsonderzoek. Daarnaast wordt als knelpunt ervaren dat signalen van mensenhandel door het gebrek aan een regiocoördinator gemist worden en informatie in het kader van de bestrijding van mensenhandel niet (structureel) gedeeld wordt met de verschillende ketenpartners, hetgeen de opsporing bemoeilijkt.

Op lokaal en regionaal niveau bestaat een klassieke bestuurlijke impasse. De regiogemeenten geven enerzijds aan dat de opsporende instanties het mensenhandelprobleem eerst inzichtelijk moeten maken om de inzet van financiële middelen ten bate van een integrale aanpak te rechtvaardigen en anderzijds vinden verschillende andere ketenpartners vinden dat eerst de financiële ruimte vrijgemaakt moet worden om te komen tot een integrale ketensamenwerking voordat het mensenhandelprobleem inzichtelijk gemaakt kan worden. Uit dit deelonderzoek komt naar voren dat de informatiepositie tekort schiet, de cijfers zeer waarschijnlijk geen realistisch beeld schetsen van de werkelijke aard en omvang van mensenhandel binnen Drenthe en dat de zorgketen versnipperd is. Voor een kostenefficiënte integrale aanpak is het raadzaam dat de integrale aanpak binnen bestaande samenwerkingsverbanden ingebed wordt. Er is in de regio Drenthe een RIEC aanwezig en een Veiligheidshuis met drie vestigingen. Binnen deze al bestaande samenwerkingsverbanden zou de integrale aanpak regionaal en lokaal op structurele wijze ingebed kunnen worden. De situatie in Drenthe vraagt om een burgemeester die zijn bestuurskracht inzet en op doortastende wijze de bestuurlijke impasse doorbreekt. Dit met het doel om te komen tot een plan van aanpak waarin zowel oog is voor de integrale bestrijding van mensenhandel als voor de behoeften van slachtoffers.

5.1 Achtergrond

Eindhoven, gelegen in provincie Noord-Brabant, heeft 216.036 inwoners¹ en is centrumgemeente voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid.² De gemeente valt binnen de politie-regio Brabant Zuid-Oost, het arrondissement Den Bosch en de belastingregio Oost-Brabant. Eindhoven is ook de leidende regiogemeente³ op het gebied van veiligheid. Zo is de burgemeester van Eindhoven korpsbeheerder⁴ en voorzitter van het Regionaal College⁵ van politieregio Brabant Zuid-Oost.⁶ Aangezien de wetsvoorstellen voor de vorming van een nationale politie en voor de herziening van de gerech-

- 1 Zie website statline.cbs.nl. De cijfers van 15 juni 2012 zijn beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2,15&D2=129-132&D3=138-139,290,293,683,777,798&D4=23-24&HD=121003-1132&HDR=T&STB=G2,G1,G3 (geraadpleegd 3 oktober 2012).
- 2 Zie website zorgatlas, www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/centrumgemeenten-maatschappelijke-opvang-en-verslavingsbeleid/ (geraadpleegd 1 augustus 2012).
- 3 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.
- 4 Ibidem.
- 5 Ibidem.
- 6 Zie website politie Brabant Zuid-Oost, www.politie.nl/Brabant-Zuid-Oost/Afdelingen/Korpsleiding/ (geraadpleegd 5 oktober 2012). Met de invoering van de nationale politie per 1 januari 2013 zal het Regionaal College en de functie van de korpsbeheerder komen te vervallen. De leidende regiogemeente binnen de nieuwe regionale eenheid op het gebied van veiligheid zal de gemeente zijn die de nieuw aan te stellen “regioburgemeester” zal leveren. Art. 1, lid 1 sub g van de nieuwe Politiewet 2012 definieert als regioburgemeester de door Onze Minister aangewezen burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert. Dit zou voor de regio Oost-Brabant betekenen dat gemeente Eindhoven de regioburgemeester zal leveren. Er ligt echter een wetsvoorstel klaar om te regelen dat de regioburgemeester wordt aangewezen op aanbeveling van de burgemeesters binnen de regionale eenheid. Als dit wetsvoorstel aangenomen wordt door de Eerste en Tweede Kamer, zal de burgemeester van de grootste gemeente niet langer automatisch de regioburgemeester zijn (*Kamerstukken II 2011/12, 33 368, nr.2*. Zie ook abonneren.rijksoverheid.nl/article/nationale-politie/nieuwsbrief-nationale-politie/aanvullend-wetsvoorstel-np-goedgekeurd-door-ministerraad/1407/14082?mode=html_mail (geraadpleegd 5 oktober 2012)).

telijke kaart onlangs aangenomen zijn, zal de gemeente per 1 januari 2013 vallen binnen de politieregio Oost-Brabant en het arrondissement Oost-Brabant.⁷

Zoals reeds is vermeld, is op voorhand gecontroleerd of er Oost-Europese migranten gevestigd zijn en of er aanbod op internet is van seksuele dienstverlening binnen de gemeente.⁸ Dit blijkt het geval te zijn.⁹ Er zijn daarmee zowel risico's op seksuele als op overige vormen van uitbuiting binnen de gemeente. Uit de interviews blijkt dat er ook andere risicofactoren zijn voor mensenhandel in en rond de gemeente. Zo heeft Eindhoven een vergunde en onvergunde prostitutiesector en vermoedt de politie dat in beide sectoren uitbuiting plaatsvindt.¹⁰ Ook zou loverboy-problematiek en jeugdprostitutie aanwezig zijn.¹¹ Risico's op het gebied van overige uitbuiting zijn binnen de gemeente Eindhoven volgens de politie, Arbeidsinspectie en de SIOD voornamelijk te vinden in de Chinese horeca, in de schoonmaak, de (metaal- en chemie-)industrie, bouw, techniek en zorg. De risico's op overige uitbuiting buiten de gemeente zouden liggen in de omliggende land- en tuinbouwsector.¹²

Over de precieze aard en omvang van mensenhandel in de gemeente Eindhoven is het lastig een uitspraak te doen aan de hand van officiële documenten.¹³ Uit de cijfers van het Openbaar Ministerie (OM) komt naar voren dat in de periode 2007-2011 bij het Arrondissementsparket Den Bosch 51 mensenhan-

7 Art. 10 Wet herziening gerechtelijke kaart, *stb.* 2012, 313 en 314.

8 Zie §2.1.

9 Zie websites www.hookers.nl en www.kinky.nl voor een overzicht van seksuele dienstverlening in Eindhoven. Ook is data van het CBS geraadpleegd over het aantal Poolse en Hongaarse arbeidsmigranten binnen de gemeente Eindhoven. Deze cijfers zijn beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/Download/Bevolking_herkomstg_261012093430.html (geraadpleegd 26 oktober 2012).

10 Zie websites www.kinky.nl en www.hookers.nl (geraadpleegd 2 juli 2012); interview met Prostitutie Controle Team (PCT) van politie Brabant Zuid-Oost, 25 januari 2012. Hierna zal worden verwezen naar "interview PCT politie Brabant Zuid-Oost"; interview met twee medewerkers van vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost die zich bezighouden met mensenhandel, 30 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost".

11 Interview PCT politie Brabant Zuid-Oost; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

12 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview met Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), gebied Limburg en regio Eindhoven/Nijmegen, 22 maart 2012. Hierna zal worden verwezen naar "interview SIOD LEN"; interview met Arbeidsinspectie, AMF team Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord, 14 maart 2012. Hierna zal worden verwezen naar "interview AI Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord".

13 Overigens is er bij illegale, slachtofferloze, activiteiten of illegale activiteiten waarbij de aangiftebereidheid laag is (zoals mensenhandel) altijd sprake van een groot "dark number". Hierdoor is het lastig om een uitspraak te doen over de daadwerkelijke aard en omvang van het fenomeen mensenhandel. Om die reden wordt teruggegrepen op de aard en omvang volgens de *geregistreerde* mensenhandel (wat overigens niet kan worden beschouwd als een representatieve steekproef van mensenhandel zoals dat daadwerkelijk voorkomt).

delzaken waren ingeschreven.¹⁴ Dit komt neer op ongeveer tien mensenhandelzaken per jaar. Uit de Korpsmonitor 2010 kan voorts afgeleid worden dat het aantal aangiftes, onderzoeken en verdachten van mensenhandel gestegen is tussen 2008 en 2010 in politieregio Brabant Zuid-Oost.¹⁵ Uit de cijfers van het OM en de Korpsmonitor kan echter niet opgemaakt worden hoeveel mensenhandelzaken specifiek betrekking hebben gehad op de gemeente Eindhoven, hoeveel zaken hebben geleid tot een veroordeling en hoeveel zaken betrekking hadden op overige uitbuiting en op seksuele uitbuiting.

De openbare jaarverslagen van de politie Eindhoven zijn wel gericht op de gemeente Eindhoven. Deze verslagen gaan echter niet heel specifiek in op de mensenhandelzaken die zijn gedraaid. Ook het Trimesterrapport van 2011 is niet heel gedetailleerd. Zo geeft het rapport niet aan hoeveel mensenhandelzaken gedraaid zijn en om hoeveel verdachten het ging. Dit rapport meldt slechts dat “het aantal signalen mensenhandel in de afgelopen periode [lijkt] toegenomen te zijn, zonder dat hiervoor direct een aanwijsbare aanwijzing bestaat. Het gevolg hiervan is dat er momenteel binnen de Gezamenlijke Recherche Eindhoven vrijwel altijd wel een onderzoek op dit gebied wordt uitgevoerd. Vrijwel alle onderzoeken hebben betrekking op seksuele uitbuiting”.¹⁶

Uit de interviews die BNRM heeft afgenomen komt meer informatie naar voren over mensenhandelzaken in Eindhoven. Zo geeft politie Brabant Zuid-Oost aan dat er in januari 2012 twee jeugdprostitutie-/loverboyzaken waren die duidelijk betrekking hadden op de gemeente Eindhoven, waarvan één zaak nog in de opstartfase zat.¹⁷ Daarnaast blijkt uit de interviews en openbare bronnen, dat op 23 maart 2012 een grootschalige actie plaatsvond op het Baekelandplein, een raamprostitutiegebied in Eindhoven. De actie is verricht naar aanleiding van binnengekomen signalen van seksuele uitbuiting en heeft geleid tot verschillende aanhoudingen en onderzoeken (zie kader hieronder - “project Baekelandplein”).¹⁸ Ook

14 Zie Bijlage 2 – Tabel 1: *Ingeschreven zaken per Arrondissementsparket (2007-2011)*. Hierbij wordt wel de kanttekening gezet dat wanneer een mensenhandelzaak bij het OM wordt ingeschreven dit niet direct betekent dat deze zaak ook uiteindelijk door de rechter in eerste aanleg wordt afgedaan. Zo kan het OM bijvoorbeeld beslissen om te seponeren.

15 Aangiftes: van acht in 2008 naar 28 in 2010; onderzoeken: van vijf in 2008 naar zeven in 2010; verdachten: van negen in 2008 naar tien in 2010 (Werson & Den Hertog, 2011, pp. 94-95).

16 Politie Eindhoven, 2011, p. 8, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=165928/Bijlage_1__1e_Trimesterrapportage_2011.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012).

17 In deze twee zaken betrof het slachtoffers uit Eindhoven, die in Eindhoven geworven waren. De daadwerkelijke uitbuiting vond echter plaats in Duitsland en Antwerpen. Verder waren er in de regio Brabant Zuid-Oost dertien ‘Bg-zaken’ waarvan het nog niet duidelijk was of deze betrekking hadden op Eindhoven (bron: interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost).

18 Interview met Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Den Bosch, 5 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview OM Den Bosch”; interview met Regionale Informatie en Expertise Centrum Zuid-Oost Brabant, 25 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview RIEC ZOB”.

met betrekking tot de aanpak van overige uitbuiting heeft BNRM informatie ontvangen.¹⁹ Tot slot meldt de KMar dat mensenhandelonderzoeken zijn gestart die voornamelijk betrekking hebben op seksuele uitbuiting.²⁰

Project Baekelandplein

Aangezien justitie al geruime tijd het vermoeden had dat mensenhandel plaatsvond in het raam-prostitutiegebied het Baekelandplein in Eindhoven, is in het geheim een grootschalige actie voorbereid door het OM (Arrondissementsparket Den Bosch en het Landelijk Parket), de politie (regiokorps Brabant Zuid-Oost en de Nationale Recherche), gemeente Eindhoven, het RIEC²¹ Zuid-Oost Brabant en de Belastingdienst. Verder zijn ook de GGD, het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), Europol, de IND en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensen-smokkel (EMM) betrokken bij de actie.

Actie

Na maandenlange voorbereiding is het Baekelandplein op vrijdag 23 maart 2012 om 20.00 uur door de politie hermetisch afgesloten. De panden zijn gecontroleerd op naleving van vergunningsvoorschriften, brandveiligheid en volksgezondheid. Vijfenveertig prostituees zijn overgebracht naar het stadhuis, waar ze zijn ondervraagd door rechercheurs en de vraag kregen of zij aangifte wilden doen. Op het stadhuis waren ook hulpverleners, advocaten en tolken aanwezig. Tweeëntwintig prostitueebezoekers kregen de vraag of zij iets hebben gezien of gemerkt van mensenhandel of andere misstanden. Publiek, pooiers, beheerders en exploitanten moesten zich legitimeren en zijn bevraagd op signalen van mensenhandel. Buurtbewoners waren per brief op de hoogte gebracht. Aan de actie deden 300 politiemensen en 50 ambtenaren mee.

Resultaten

Uit gemeentelijke controles van de panden aan het Baekelandplein bleek dat veel zaken op het gebied van brandveiligheid en vergunningen niet in orde waren. Ook zijn vijf panden aan de Edisonstraat gecontroleerd. In alle panden was sprake van illegale bewoning. Er zijn op de avond van de actie in totaal zes mensen aangehouden. Drie daarvan zijn aangehouden op verdenking van mensenhandel. De maandag erna is ook een Hongaarse man aangehouden in Hongarije op ver-

19 Interview met een beleidsmedewerker van gemeente Eindhoven die zich bezighoudt met de aanpak van mensenhandel, 31 januari 2012. Dit interview is aangevuld per e-mail en telefoon door andere beleidsmedewerkers van gemeente Eindhoven (9 februari 2012, 6 maart 2012 en 17 oktober 2012). Hierna zal naar dit interview en de aanvullende informatie worden verwezen als “interview gemeente Eindhoven”.

20 E-mail Koninklijke Marechaussee (KMar), 9 juli 2012.

21 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

denking van mensenhandel. Twee verdachten van mensenhandel stonden op 29 maart 2012 voor de rechter tijdens een pro-forma zitting.²²

Uit de gegevens in deze paragraaf zou afgeleid kunnen worden dat lokale handhavings- en opsporingsdiensten actief inzetten op het bestrijden van mensenhandel en dat seksuele uitbuiting momenteel de meeste capaciteit vergt. Of deze gegevens ook aangeven dat voornamelijk seksuele uitbuiting, en weinig overige uitbuiting, voorkomt in Eindhoven, of dat deze informatie voornamelijk een weergave betreft van de prioritering of focus van lokale handhaving- en opsporingsdiensten, is moeilijk te zeggen. Uit de interviews komt wel naar voren dat signalen van overige uitbuiting gemist kunnen zijn doordat de focus van de (gemeentelijke) toezichthouders voornamelijk gericht is op seksuele uitbuiting.²³ Ook blijkt uit de interviews dat het aantal opsporingsonderzoeken niet de werkelijke omvang van mensenhandel weergeeft. Zowel het OM als de politie geven aan dat het aantal opsporingsonderzoeken te laag is ten opzichte van het aantal binnengekomen signalen. Door capaciteitsgebrek en ‘concurrentie’ van mensenhandel met andere delicten bij de politie, zouden sommige mensenhandelzaken lang op de plank zijn blijven liggen.²⁴ Hier zal verder op ingegaan worden in §5.3, waar de aanpak van mensenhandel in de praktijk beschreven wordt.

In de volgende paragrafen wordt eerst uiteengezet welke beleidsinstrumenten de gemeente ontwikkeld heeft om handhavend op te treden tegen vormen van uitbuiting en hoe de aanpak van mensenhandel formeel vormgegeven is.

22 *Aanhouding in Hongarije na actie in Eindhoven*, De Telegraaf.nl, 27 maart 2012, beschikbaar via www.telegraaf.nl/binnenland/article11796061.ece?cid=rss (geraadpleegd 1 augustus 2012); *Actie Baekelandplein gericht tegen mensenhandel*, ED.nl, 23 maart 2012, beschikbaar via www.ed.nl/112nieuws/10722608/Actie-Baekelandplein-gericht-tegen-mensenhandel.ece (geraadpleegd 2 juli 2012); *Actie Eindhoven levert weinig op*, NOS.nl, 29 juni 2012, beschikbaar via nos.nl/artikel/389554-actie-eindhoven-levert-weinig-op.html (geraadpleegd 2 juli 2012); *Actie mensenhandel Eindhoven*, NOS.nl, 24 maart 2012, beschikbaar via nos.nl/artikel/355022-actie-mensenhandel-eindhoven.html (geraadpleegd 2 juli 2012); *Actie mensenhandel: gesprekken met 54 prostituees, 6 aanhoudingen*, Eindhoven.nl, 24 maart 2012, beschikbaar via www.eindhoven.nl/artikelen/Actie-mensenhandel-gesprekken-met-54-prostituees-6-aanhoudingen.htm (geraadpleegd 2 juli 2012); *Grote politieactie tegen mensenhandel Eindhoven, zes aanhoudingen*, De Volkskrant, 23 maart 2012, beschikbaar via m.volkskrant.nl/article/portal/3230255/Grote-politieactie-in-Eindhoven-tegen-vrouwenhandel.html (geraadpleegd 1 juli 2012); *Hongaarse verdachte van mensenhandel in Eindhoven uitgeleverd*, Inhetnieuws.nl, 11 april 2012, beschikbaar via www.inhetnieuws.nl/go/11683457/?u=aHRocDovL3d3-dmFuLW1lbnNlbnhhbm4ubmwwbmlldXdzLzhvbmdhYXJzZS12ZXJkYWNoZGUtdmFuLW1lbnNlbnhhbmRlbC1laW5kaG92ZW4tdWloZzVsZXZlcmQ%3D (geraadpleegd 1 augustus 2012); *Politie arresteert weer verdachte mensenhandel Baekelandplein*, Politie.nl, 22 juni 2012, beschikbaar via www.politie.nl/brabant-zuid-oost/nieuws/persberichten/20120622ewopolitiearresteertverdachtenmensenhandelbaekelandplein.asp (geraadpleegd 2 juli 2012); interview OM Den Bosch; interview PCT politie Brabant Zuid-Oost; interview RIEC ZOB; aanvullende informatie PCT Eindhoven, 12 oktober 2012; interview gemeente Eindhoven.

23 Interview gemeente Eindhoven; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview SIOD LEN.

24 Interview OM Den Bosch; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

5.2 Beleid en aanpak

5.2.1 Prostitutie- en mensenhandelbeleid

De gemeente Eindhoven heeft nog geen aparte beleidsnota opgesteld voor mensenhandel. Wel heeft de gemeente beleid ontwikkeld waarin uiteengezet wordt op welke wijze toezicht gehouden kan worden op (uitbuiting in) de horeca- en prostitutiebranche. Zo is in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Eindhoven opgenomen dat escortbedrijven en seksinrichtingen vergunningsplichtig zijn en dat deze vergunning geweigerd kan worden als er aanwijzingen zijn dat illegale vreemdelingen of slachtoffers van mensenhandel in het bedrijf werkzaam zijn.²⁵ In de APV wordt geen verwijzing gemaakt naar thuiswerkende prostituees. Het 'thuiswerken' is daarmee in beginsel niet vergunningsplichtig. Echter, wanneer thuiswerkers adverteren of met meerdere mensen vanuit dezelfde woning werken ontstaat wel een vergunningplicht,²⁶ omdat dan sprake is van een 'seksinrichting'. Volgens het Prostitutie Controle Team (PCT) adverteert het merendeel van de thuiswerkers, waardoor een vergunningplicht ontstaat. De gemeente zou echter geen vergunningen afgeven aan thuiswerkers, omdat de gemeente er geen nieuwe seksinrichtingen bij zou willen hebben.²⁷ Hieruit kan afgeleid worden dat het merendeel van de thuiswerkende prostituees in Eindhoven zonder de benodigde vergunning (en dus illegaal) werkt.

Met de sluiting van de tippelzone worden voor de straatprostitutie geen vergunningen meer afgegeven. Tot vorig jaar voerde de gemeente een 'uitsterfbeleid'²⁸ op deze vorm van prostitutie via een systeem van toegangspasjes voor prostituees op de officiële tippelzone op de Achtseweg.²⁹ Toen de gemeente echter constateerde dat het bestaan van de tippelzone (verslaafde) prostituees de noodzaak ontnam om uit

25 Artt.1.1.6, 3.2.1-3.2.2, 3.3.2 van de APV gemeente Eindhoven 2010.

26 Interview PCT politie Brabant Zuid-Oost.

27 Ibidem.

28 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

29 Zo gaf de gemeente aan af te willen van straatprostitutie om overlast op straat te verminderen en om straatprostituees een betere toekomst te bieden. Om toegang te verkrijgen tot de tippelzone aan de Achtseweg Zuid en het uitstroomprogramma Levenskracht, moesten prostituees een pasje hebben waarvoor zij zich dienden te registreren (bron: College van B&W Eindhoven, Raadsinformatiebrief. Betreft evaluatie effectiviteit aanpak straatprostitutie via Levenskracht, 19 juni 2012, Raadsnummer 12R4923. Inboeknummer 12.25.501. Dossiernummer 12bst00824, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=showdoc/id=348039/Evaluatie_effectiviteit_aanpak_straatprostitutie_via_Levenskracht.pdf (geraadpleegd 2 juli 2012); College van B&W Eindhoven, Raadsvoorstel inzake aanpak straatprostitutie vanaf 2011 tot en met 2014, Beslisdatum B&W: 23 november 2010, Raadsnummer 10R4084, Inboeknummer 10BST02272, Dossiernummer 047.553, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=110212/type=pdf/Raadsvoorstel_inzake_aanpak_straatprostitutie_vanaf_2011_tot_en_met_2014.pdf (geraadpleegd 2 juli 2012); *Straatprostitutie: tippelzone sluit, levenskracht door*, Groenlinks.nl, 25 maart 2011, beschikbaar via eindhoven.groenlinks.nl/node/64762 (geraadpleegd 4 juli 2012); interview PCT politie Brabant Zuid-Oost.

zichzelf uit de prostitutie te stappen, is besloten tot sluiting van de tippelzone per mei 2011 en van een continuering van het uitstroomprogramma Levenskracht tot 2014.³⁰

Voorts meldt de gemeente dat zij een maximumbeleid voert op seksinrichtingen. Zo zouden niet meer dan 45 vergunningen uitgegeven kunnen worden. Gemeente Eindhoven geeft in haar interview aan dat er zich binnen de gemeente 31 seksinrichtingen bevinden.³¹ Uit het interview met de politie komt naar voren dat in de gehele regio Brabant Zuid-Oost 45 vergunde seksinrichtingen gevestigd zijn.³²

In de APV en het 'Handhavingsarrangement Prostitutiebeleid' staat beschreven welke handhavingsbevoegdheden (lokale) overheidsorganen hebben. Bovendien staat erin vermeld welke bestuurs- en strafrechtelijke stappen door de politie, het OM, de gemeente en andere instanties (gezamenlijk) ondernomen kunnen worden indien misstanden zoals illegaliteit en mensenhandel waargenomen worden in de lokale prostitutiebranche.³³ Het Horecastappenplan kan ingezet worden om (vermoedens) van uitbuiting in de horeca bestuursrechtelijk aan te pakken. Zo kan de gemeente op basis van dit plan en de plaatselijke APV horecagelegenheden (tijdelijk) sluiten als illegale prostituees en andere illegale werknemers aangetroffen worden.³⁴

5.2.2 Aanpak mensenhandel – gemeente

Uit beleidsstukken en openbare bronnen is op te maken dat de aanpak van mensenhandel een prioriteit is voor de gemeente Eindhoven en dat met verschillende ketenpartners gezocht wordt naar manieren

30 Ibidem; College van B&W Eindhoven. Nadere toelichting bij raadsvoorstel. Betreft Raadsvoorstel inzake aanpak straatprostitutie vanaf 2011 tot en met 2014, Beslisdatum B&W: 1 februari 2011, Raadsnummer 10R4084, Inboeknummer 10BST02272, Dossiernummer 05.151, beschikbaar via eindhoven.notu-doc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=126192/type=pdf/Nadere_toelichting_bij_raadsvoorstel_inzake_aanpak_straatprostitutie_vanaf_2011_tot_en_met_2014.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012). Het programma Levenskracht werd eerder beschreven in NRM7, p.284.

31 Interview gemeente Eindhoven.

32 Dit blijkt ook uit aanvullende mondelinge informatie aan BNRM van de PCT politie Brabant Zuid-Oost, verstrekt aan BNRM op 21 november 2012. Uit de Korpsmonitor 2010 blijkt dat de regio Brabant Zuid-oost in 2010 46 locatiegebonden seksinrichtingen kende en 8 niet-locatiegebonden seksinrichtingen (Werson & Den Hertog, 2011, p.87).

33 Gemeente Eindhoven, Handhavingsarrangement prostitutiebeleid Eindhoven, 2002, Eindhoven: auteur; College van B&W Eindhoven, Raadsinformatiebrief aan leden van de gemeenteraad van Eindhoven, 28 mei 2002, Raadsnummer 02.085.001. Inboeknummer 02N026532. Dossiernummer 222.103.

34 Gemeente Eindhoven, Horecastappenplan 2010, juli 2010, Eindhoven: auteur, pp.9, 20-22. Zie ook NRM7, pp. 292-293.

om mensenhandel zo effectief mogelijk aan te pakken.³⁵ Zo heeft de gemeente in haar 'Actieplannen Integrale Veiligheid 2012' opgenomen dat ze een integrale aanpak van mensenhandel wil bewerkstelligen in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.³⁶ Partners waarmee de gemeente samenwerking zoekt in de aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn de politie, Belastingdienst, Openbaar Ministerie, Arbeidsinspectie, energiebedrijf Endinet, banken, bond van verzekeraars, notarissen, en advocaten.³⁷ In een antwoord op vragen van de gemeenteraad geeft de gemeente voorts aan dat sinds 2012 de manager georganiseerde criminaliteit van de gemeente verantwoordelijk is gesteld voor de coördinatie op de bestuurlijke aanpak van alle vormen van mensenhandel.³⁸

De gemeente heeft nog geen specifieke beleidsnota opgesteld voor de aanpak van overige vormen van uitbuiting. Wel geeft de gemeente in een raadsinformatiebrief uit 2011 aan dat zij reeds in 2009 een aanpak geformuleerd heeft voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (zogenaamde 'MOE-landers'). In aansluiting daarop is een pilot uitgevoerd waaruit belangrijke lessen zouden zijn geleerd met betrekking tot overlast en uitbuiting van arbeidsmigranten (zie onderstaand kader).

Pilot en aanpak MOE-landers

Om het groeiende aantal Midden- en Oost-Europeanen – ook wel MOE-landers genoemd – in de regio in goede banen te laten leiden en om overlast en uitbuiting tegen te gaan, heeft de gemeente Eindhoven in februari 2009 een plan van aanpak opgesteld voor deze groep arbeidsmigranten. Vervolgens is onder regie van de gemeente Eindhoven een pilot uitgevoerd die zich richtte op handhaving, huisvesting, integratie en zorg. In de pilot werd door de gemeente Eind-

35 College B&W Eindhoven, Antwoorden op: Raadsragen van het raadslid de heer P. Leenders en de heer I. Wijbenga (CDA) over Mensenhandel van 21 november 2011, Beslisdatum B&W: 28 februari 2012, Raadsnummer 12R4754, Inboeknummer 12bst00419, Dossiernummer 12.09.103 2.1.1, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=203671/Ingekomen_raadsragen_mensenhandel__CDA_.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012); College B&W Eindhoven, Antwoorden op: Raadsragen van het raadslid de heer A.J.O. Wijbenga (CDA) betreffende Escortservice, Beslisdatum B&W: 1 maart 2011, Raadsnummer 11R4245, Inboeknummer 11BST00293, 1 maart 2011, Dossiernummer 11.09.152, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=120056/type=pdf/ffa39edc2412f16fa18213579edd9d5d.pdf; Gemeente Eindhoven, Horecastappenplan 2010, juli 2010, Eindhoven: auteur.

36 De uitgangspunten van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel zijn volgens de actieplannen: (meer) communicatie, intern en extern, over het herkennen signalen van mensenhandel; integrale controles op branches waar vermoeden is van mensenhandel; naast het strafrechtelijk traject waar mogelijk bestuursrechtelijk ingrijpen door vergunningen in te trekken, panden te sluiten, vermogen af te pakken en door boetes op te leggen (bron: Samenvatting Actieplannen Veiligheid 2012, p.10 en Actieplan georganiseerde criminaliteit 2012, pp.9, 11-12, 15-16. Beide beschikbaar via www.eindhoven.nl/artikelen/Actieplannen-Integrale-Veiligheid-2012.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012)).

37 Ibidem.

38 College B&W Eindhoven, Antwoorden op: Raadsragen van het raadslid de heer P. Leenders en de heer I. Wijbenga (CDA) over Mensenhandel van 21 november 2011, Beslisdatum B&W: 28 februari 2012, Raadsnummer 12R4754, Inboeknummer 12bst00419, Dossiernummer 12.09.103 2.1.1, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=203671/Ingekomen_raadsragen_mensenhandel__CDA_.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012).

hoven onder andere samengewerkt met het Regionaal Coördinatiecentrum Fraudebestrijding (RCF), het Bestuurlijk Interventie Team Eindhoven (BITE), Srada³⁹ en de brandweer om een groot aantal controles op de huisvesting van arbeidsmigranten uit te voeren. De controles zouden hebben geleid tot de aanpak van woonoverlast, illegale kamerverhuur, slechte huisvesting en slechte werkomstandigheden van arbeidsmigranten. Ook zou veel informatie verzameld zijn over MOE-landers en over criminele personen en structuren zoals huisjesmelkers en malafide werkgevers.⁴⁰

Om samenwerking en informatie-uitwisseling tussen partijen in dit project mogelijk te maken, is in 2009 een tweetal convenanten⁴¹ gesloten:

- 1 Een convenant 'Huisvesting uitzendmigranten' tussen de gemeente Eindhoven en de brancheverenigingen ABU⁴², NBBU⁴³ en VIA⁴⁴;
2. Een convenant 'Aanpak illegale huisvesting, tewerkstelling en inkomen van en hulpverlening aan arbeidsmigranten Eindhoven' tussen de gemeente, SNCU⁴⁵, Srada en woningcorporaties.⁴⁶

In 2011 zijn deze convenanten samen met de partners geëvalueerd in twee bijeenkomsten. De twee bijeenkomsten zijn als waardevol ervaren door de convenantpartners. Partijen hebben dan ook aangegeven elkaar vaker te willen ontmoeten voor het delen van kennis en ervaringen en het samen aanpakken van problemen. Voorgesteld werd een periodiek overleg op te zetten waarbij alle partners van de twee convenanten aan tafel zitten. Deze lokale 'Moelandertafel' is echter nog niet opgezet. Wel is in het kader van de prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningcorporaties in Eindhoven thans een werkgroep MOE-landers actief waarin de gemeente, woningcorporaties en Srada zitting hebben. Daarnaast wordt nog onderzocht of aangesloten kan worden bij een regionale MOE-landers werkgroep.⁴⁷

Omdat de aanpak van MOE-landers nog niet optimaal geborgd is binnen de gemeente, geeft de gemeente in de raadsinformatiebrief van 2011 aan dat zij de aanpak van arbeidsmigranten structureel invulling wil geven in de gemeentelijke organisatie, door een viertal aandachtsgebieden te benoemen, te weten: betaalbare huisvesting, woonoverlast, georganiseerde criminaliteit en begeleiding en onder-

39 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

40 College B&W Eindhoven, Raadsinformatiebrief Betreft Borging aanpak Moelanders 2011 e.v., 1 februari 2011, Raadsnummer 11R4209, Inboeknummer 11BST00100, Dossiernummer 05.202, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=150395/type=pdf/RIB_Borging_aanpak_Moelanders_2011_e.v.pdf (geraadpleegd 2 juli 2012).

41 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

42 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 Ibidem.

46 Aanvullende e-mail van gemeente Eindhoven, 11 september 2012.

47 Ibidem.

steuning.⁴⁸ De gemeente geeft daarbij aan dat zij wil samenwerken en afspraken wil maken op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten met private partijen zoals woningcorporaties en werkgevers.⁴⁹ Ook meldt de gemeente dat zij de aanpak van georganiseerde criminaliteit wil betrekken bij de aanpak van arbeidsmigranten om een vervolgaanpak te formuleren op de criminele netwerken die profiteren van de afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten.⁵⁰ In het kader van begeleiding en ondersteuning zouden voorts informatiepunten ingesteld worden waar migranten terecht kunnen met vragen en klachten.⁵¹

In haar 'Programma wonen 2011-2015' meldt de gemeente daarnaast dat zij een onderzoek is gestart naar de omvang en huisvesting van de groep buitenlandse werknemers binnen haar gemeentegrenzen.⁵² Tot slot vermeldt de gemeente Eindhoven in haar 'Actieplan woonoverlast' dat ze overbewoning en huisjesmelkerij integraal wil aanpakken door onder andere een meldpunt⁵³ op te richten waar burgers verdachte situaties en overlast kunnen melden, en door Bestuurlijke Interventie Teams (BITE) in te zetten op huisvesting (zie onderstaand kader voor meer informatie).⁵⁴

48 College B&W Eindhoven, Raadsinformatiebrief. Betreft Borging aanpak Moelanders 2011 e.v., 1 februari 2011, Raadsnummer 11R4209, Inboeknummer 11BST00100, Dossiernummer 05.202, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=150395/type=pdf/RIB_Borging_aanpak_Moelanders_2011_e.v.pdf (geraadpleegd 2 juli 2012).

49 Ibidem.

50 Ibidem.

51 Ibidem; College B&W Eindhoven, Raadsinformatiebrief. Betreft Informatiepunt Arbeidsmigranten, 18 oktober 2011, Raadsnummer 11R4566, Inboeknummer 11bst01790, Dossiernummer 11.42.501. Zie ook website Lijst Pim Fortuyn Eindhoven (*Raadsvragen: Met Eindhoven subsidiegeld Oost-Europa in?* van 29 maart 2012), www.lijstpimfortuyn-eindhoven.nl/index.php/nieuws/756-subsidiegeld-oost-europa (geraadpleegd 1 augustus 2012); Website Migranten Informatie Punt Eindhoven, www.mipo40.nl/ (geraadpleegd 1 augustus 2012); Website Vreemdelingen Informatie Punt, www.eindhoven.nl/artikelen/Vreemdelingen-Informatie-Punt.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012). Er is een Migranten Informatie Punt en een Vreemdelingeninformatiepunt in Eindhoven. Op de website van het Migranten Informatie Punt wordt het verschil tussen deze diensten als volgt uitgelegd:

“ - MIP (Migranten Informatie Punt) - Migranten afkomstig uit landen binnen de EU met vraagstukken die te maken hebben met werk en verblijf in Nederland in de meest brede zin van het woord.

- VIP (Vreemdelingen Informatie Punt) - Migranten afkomstig uit landen buiten en binnen de EU met vraagstukken die te maken hebben met de vreemdelingenwet en sociale zekerheid.”

52 Gemeente Eindhoven, Programma Wonen 2010-2015 met een doorkijk naar 2020, 2009, Eindhoven: auteur, pp.5, 25-26. 38, beschikbaar via www.kindvriendelijkesteden.nl/Praktijkvoorbeelden/RWMV/2009/programmawonen_eindhoven_2009.pdf (geraadpleegd 31 juli 2012).

53 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

54 Zie Gemeente Eindhoven, Actieplan woonoverlast, december 2011, pp. 4-6, 8-13, beschikbaar via www.eindhoven.nl/artikelen/Actieplannen-Integrale-Veiligheid-2012.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012).

Bestuurlijke Interventie Teams Eindhoven (BITE)

Bestuurlijke Interventie Teams van de gemeente Eindhoven (BITE) zijn teams, samengesteld uit verschillende handhavende instanties die integraal met elkaar samenwerken op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de stad. De teams worden onder andere ingezet voor complexe overlastproblemen zoals overbewoning, huisvesting van illegalen en illegale verbouwing/aanbouw in een (kamerbewoning)pand zonder benodigde gebruiksvergunning. Ook worden BITE ingezet bij de controle van horecapanden, malafide bedrijven of illegale garagebedrijven.

Partners die deel uit kunnen maken van BITE zijn onder meer de (vreemdelingen)politie, brandweer, milieudienst, Belastingdienst, bouw- en woningtoezicht (Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer), sociale rechercheurs (Dienst Werk, Zorg en Inkomen), Regionaal Platform Fraudebestrijding (RCF), Voedsel- en Warenautoriteit, stadsdeelteams (o.a. BIBOB-, horeca-, en woonoverlast-teams) en sociaal verpleegkundigen van de GGD.⁵⁵

5.2.3 Gemeente in de regio

In haar 'Actieplannen' en in een antwoord op gemeenteraadsvragen geeft de gemeente Eindhoven voorts aan dat ze de aanpak van georganiseerde criminaliteit en mensenhandel regionaal wil inbedden via het RIEC Zuid-Oost Brabant (RIEC ZOB) en de Taskforce B5.^{56 57} In het 'Document Borging bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad in Zuid-Oost Brabant', dat door het Regionaal College Brabant Zuid-Oost is goedgekeurd op 12 november 2010, staat voorts beschreven hoe regionale ketenpartners, met ondersteuning van het RIEC ZOB, een integrale aanpak van georganiseerde misdaad (waaronder mensenhandel) vorm kunnen geven door ketenoverleg te organiseren en onderling informatie uit te wisselen op basis van het RIEC-convenant.⁵⁸

De gemeente Eindhoven is al convenantpartner van het RIEC ZOB, net als de politie Brabant Zuid-Oost, het Arrondissementsparket Den Bosch (mede namens het Landelijk Parket en Functioneel Parket), de Belastingdienst Oost-Brabant (mede namens de Douane), de provincie Brabant en 20 andere gemeen-

55 Zie website gemeente Eindhoven, www.eindhoven.nl/stad/veiligheid/BITE/Wat-is-BITE.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012).

56 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

57 Ibidem; Gemeente Eindhoven, Actieplannen Integrale Veiligheid 2012, 7 februari 2012, Eindhoven: auteur. Zie Samenvatting Actieplannen Veiligheid, 2012, p.10 en Actieplan georganiseerde criminaliteit, 2012, pp.6, 9, 12-13, 15-16, beschikbaar via www.eindhoven.nl/artikelen/Actieplannen-Integrale-Veiligheid-2012.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012).

58 Stuurgroep Integrale Overheidshandhaving, Borging bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde misdaad in Zuid-Oost Brabant, 2010, plaats onbekend: RIEC ZOB, beschikbaar via www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=oCEsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.asten.nl%2Fdsresource%3Ftype%3Dpdf%26objectid%3Ddefault%3A7992%26versionid%3D%26subobjectname%3D&ei=P3P9T7avCof8oQXYx_yRBw&usq=AFQjCNFjoS4XfsQElvxEfBNXTopMN56iw (geraadpleegd 1 augustus 2012).

ten.⁵⁹ De gemeente is ook lid van de Taskforce B5, een samenwerkingsverband van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de vijf grootste Brabantse gemeenten,⁶⁰ de politie,⁶¹ de Arrondissementsparketten Breda en Den Bosch, de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst, dat tot doel heeft de georganiseerde criminaliteit in Brabant terug te dringen door de bestuurlijke, fiscale en justitiële aanpak van de georganiseerde misdaad op elkaar af te stemmen.⁶²

Voorts geeft de gemeente in haar 'Actieplannen' aan dat ze de ketenaanpak van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek wil blijven ondersteunen. De gemeente heeft zich ook tot doel gesteld om daders van jeugdprostitutie (bestuursrechtelijk/fiscaal) harder aan te pakken, om maatschappelijke bekendheid van jeugdprostitutie te vergroten, zorg voor slachtoffers te verbeteren en preventieactiviteiten te ondersteunen.⁶³ De ketenaanpak jeugdprostitutie en loverboy-problematiek bestaat sinds 2005 en heeft als doelstelling⁶⁴ slachtoffer- en daderpreventie, (na)zorg en repressie op elkaar af te stemmen via een samenwerkingsverband tussen partners uit de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, en zorgketen⁶⁵. Om dit samenwerkingsverband te bewerkstelligen is een convenant getekend door de verschillende part-

59 Regionaal Convenant, Geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad regio Zuid-Oost Brabant. Ondertekend door bovengenoemde partijen in december 2010. Opgevraagd bij een medewerker van RIEC ZOB.

60 Eindhoven, Breda, Tilburg, Helmond en Den Bosch.

61 Nationale Recherche, Bovenregionale Recherche Zuid Nederland en drie Brabantse regiokorpsen, waaronder politie Brabant Zuid-Oost.

62 Zie website www.vdmmp.nl/waar-we-actief-zijn/212.html (geraadpleegd 1 augustus 2012).

63 Gemeente Eindhoven, Actieplannen Integrale Veiligheid 2012, 7 februari 2012, Eindhoven: auteur. Zie Samenvatting Actieplannen Veiligheid, 2012, p.7 en Actieplan geweld, 2012, pp. 6-9, 12, 16-18. beschikbaar via www.eindhoven.nl/artikelen/Actieplannen-Integrale-Veiligheid-2012.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012). Onder preventieactiviteiten wordt het voorlichtingsproject 'Gevaarlijke Liefde' van Humanitas verstaan; de lancering in oktober 2011 van de website www.loveboyseindhoven.nl met informatie over jeugdprostitutie en loverboys door gemeente Eindhoven, Neos en Welzijn Eindhoven, Dommelregio; en het uitvoeren van een onderzoek naar de mogelijkheid van een 'neploverboy' avond (Gemeente Eindhoven, Actieplannen Integrale Veiligheid 2012, 7 februari 2012, Eindhoven: auteur, beschikbaar via www.eindhoven.nl/artikelen/Actieplannen-Integrale-Veiligheid-2012.htm (geraadpleegd 1 augustus 2012)).

64 Volgens het convenant is de doelstelling van de ketenaanpak: "het voorkomen van slachtoffer- en daderchap; het uit de prostitutie houden en halen van minderjarige meisjes en jongens; het verbeteren van signalering en handelingsperspectieven van beroepsgroepen; het organiseren en continueren van hulpverlening voor individuele meisjes en jongens uit deze groep, slachtoffer en pleggergericht; gerichte samenwerking met en tussen instellingen op het terrein van preventie, opvang & hulpverlening en repressie". Het convenant is beschikbaar via de website van Welzijn Eindhoven, www.welzijneindhoven.nl/Site/loader/loader.aspx?DocumentID=6bbf208e-78bd-4be8-97c2-b1169b823078 (geraadpleegd 1 augustus 2012). Zie ook de website van jeugdprostitutie.nu, www.jeugdprostitutie.nu/interventies/ketenaanpak/ketenaanpakeindhoven (geraadpleegd 1 augustus 2012).

65 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

ners, waaronder de gemeente Eindhoven.⁶⁶ Het samenwerkingsverband is ondergebracht in het Veiligheidshuis⁶⁷ regio Eindhoven, waar een casusoverleg⁶⁸ jeugdprostitutie plaatsvindt.⁶⁹ Daarnaast kan in werkgroepen samengewerkt worden met andere instellingen uit Eindhoven.⁷⁰ Tevens is een Meldpunt Jeugdprostitutie en een informatieve website voor jeugdprostitutie en loverboy-problematiek opgericht. Deze zijn ondergebracht bij Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen (SHG-EK), een samenwerkingsverband tussen Neos⁷¹, Welzijn Eindhoven en DommelRegio, waarvoor de gemeente Eindhoven subsidie verleend.⁷²

66 Andere partners van het convenant zijn: politie Brabant Zuid Oost, Arrondissementparket Den Bosch, Loket W (nu: Lumens Groep, waarvan Welzijn Eindhoven deel uitmaakt), Neos (vrouwen- en maatschappelijke opvang bij huiselijk geweld) en de GGD (bron: Ibidem; Website Politea, www.politea.nl/t.php?assetname=text&id=157 (geraadpleegd 1 augustus 2012); Website Brabant Zorg, www.brabantzorg.net/organisaties/neos_eindhoven/introductie (geraadpleegd 1 augustus 2012)).

67 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

68 Ibidem.

69 De deelnemende organisaties zijn het Team Mensenhandel en Zeden van politie Brabant Zuid-Oost, de regiocoördinator Welzijn Eindhoven, de regiocoördinator Dommelregio, gemeente Eindhoven en De Combinatie Jeugdzorg (geïndiceerde hulpverlening). Zie website Veiligheidshuis regio Eindhoven, www.veiligheidshuiseindhoven.nl/Thema%E2%80%99s/Relationeel_geweld/Jeugdprostitutie_en_loverboys/Casusoverleg_Jeugdprostitutie (geraadpleegd 1 augustus 2012). Op de website van het Veiligheidshuis staat dat er eens per drie weken overleg wordt gehouden. Volgens een medewerker van De Combinatie Jeugdzorg zou het overleg elke vier weken plaatsvinden (aanvullende informatie De Combinatie Jeugdzorg, 9 oktober 2012).

70 Zo wordt er volgens de website jeugdprostitutie.nu ook in werkgroepen samengewerkt met GgZE, Novadic (verslavingszorg), De Combinatie (geïndiceerde hulpverlening), Raad voor de Kinderbescherming, Leger des Heils, reclassering, moskee, Halt en leerplichtambtenaren. Zie website www.jeugdprostitutie.nu/interventies/ketenaanpak/ketenaanpakeindhoven (geraadpleegd 1 augustus 2012).

71 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

72 Het Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen is een samenwerkingsverband tussen Neos, Welzijn Eindhoven en DommelRegio en wordt volledig gesubsidieerd door gemeente Eindhoven. Bron: Interview met Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen, 20 februari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview SHG-EK”. Zie ook de website van Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen, www.loverboys-eindhoven.nl/Wiezijnwij.aspx (geraadpleegd 1 augustus 2012).

5.2.4 Aanpak mensenhandel – politie

De aanpak van mensenhandel is ook voor politie Brabant Zuid-Oost⁷³ een speerpunt. In haar 'Jaarplan 2011' geeft het korps aan de bestrijding van mensenhandel "inmiddels zowel politiek als operationeel hoge prioriteit" heeft gekregen en dat het daarom "van belang [is] dat in de keten een verantwoorde bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding en opsporing van mensenhandel, illegale prostitutie en overige mensoonterende afhankelijkheidsrelaties in arbeidsverhoudingen".⁷⁴ Daarbij geeft het korps aan niet alleen haar handhavende- en opsporingsbevoegdheden in te willen zetten, maar ook (bestuurlijke) ketenpartners te willen betrekken bij de aanpak van mensenhandel door hen bestuurlijke rapportages te sturen en "multidisciplinair casusoverleg" met hen te beleggen.⁷⁵ De leden van het PCT,⁷⁶ dat onderdeel uitmaakt van de afdeling vreemdelingenpolitie van het regiokorps Brabant Zuid-Oost, zijn in de APV aangewezen als toezichthouder op de prostitutiesector in Eindhoven.⁷⁷ Het PCT controleert de vergunningen, voert escortcontroles uit en verricht onderzoek naar illegale prostitutie, minderjarigheid en gedwongen prostitutie. Bij aangetroffen misstanden wordt – naast een eventuele strafrechtelijke afdoe-

-
- 73 Binnen het regiokorps zijn taken op het gebied van mensenhandelbestrijding verdeeld tussen de vreemdelingenpolitie en de Divisie Recherche. De chef van de Divisie Recherche is verantwoordelijk voor de portefeuille mensenhandel en het Unithoofd van de vreemdelingenpolitie is aangewezen als korpsexpert mensenhandel. Dit betekent in de praktijk dat het opsporingsteam van de vreemdelingenpolitie alle signalen van mensenhandel verzamelt en screent die via (het PCT van) de politie of via andere instanties binnenkomen. Als uit de screening blijkt dat het gaat om serieuze signalen, zorgt dit opsporingsteam voor de veredeling van signalen en projectvoorstellen. Als een projectvoorstel vervolgens door de weegploeg komt, gaat de zaak naar de gezamenlijke recherche of naar de Divisie Recherche die het opsporingsonderzoek verder uitvoert. Vervolgens wordt er expertise geleverd aan het onderzoek door mensenhandel-gecertificeerde rechercheurs van de vreemdelingenpolitie. Bron: College van B&W Eindhoven, Antwoorden op: Raadsvragen van het raadslid de heer A.J.O. Wijbenga (CDA) betreffende Escortservice van 18 januari 2011, Beslisdatum B&W: 1 maart 2011, Raadsnummer 11R4245, Inboeknummer 11BST00293, Dossiernummer 11.09.152 1, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=120056/type=pdf/ffa39edc2412f16fa18213579edd9d5d.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012); interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.
- 74 Politie Eindhoven, Jaarplan 2011 (versie 1.0), jaar uitgave onbekend, Eindhoven: auteur, pp.10, 41, beschikbaar via www.politie.nl/Brabant-Zuid-Oost/Images/jaarplanpolitieeindhoven2011_tcm27-662059.pdf (geraadpleegd 5 oktober 2012).
- 75 Ibidem, p.41.
- 76 Het PCT meldt dat al haar leden mensenhandel-gecertificeerd en opgeleid zijn om signalen van mensenhandel te onderkennen en te signaleren (bron: aanvullende informatie PCT politie, 12 oktober 2012).
- 77 §6.2 (a) Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Eindhoven 2010; College van B&W Eindhoven, Antwoorden op: Raadsvragen van het raadslid de heer A.J.O. Wijbenga (CDA) betreffende Escortservice van 18 januari 2011, Beslisdatum B&W 1 maart 2011, Raadsnummer 11R4245, Inboeknummer 11BST00293, Dossiernummer 11.09.152 1, beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=120056/type=pdf/ffa39edc2412f16fa18213579edd9d5d.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012).

ning – een bestuurlijke rapportage gemaakt waarop de gemeente het ‘Handhavingsarrangement prostitutiebeleid’ toepast.⁷⁸

5.3 Aanpak mensenhandel in de praktijk

Uit de voorgaande beschrijving van officiële bronnen en beleidsstukken komt naar voren dat de gemeente Eindhoven nog geen specifieke beleidsnota heeft opgesteld voor mensenhandel. Wel is gemeentelijk beleid opgesteld voor toezicht en handhaving op de prostitutiebranche en de horeca. Daarnaast komt beleid omtrent bepaalde verschijningsvormen van mensenhandel terug in beleidsstukken die zien op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, geweld, woonoverlast en uitbuiting van arbeidsmigranten. Ook zijn er verschillende lokale en regionale samenwerkingsverbanden waarmee de gemeente invulling kan geven aan een ketenaanpak van mensenhandel. De volgende paragrafen beschrijven in hoeverre in de praktijk sprake is van een integrale aanpak van mensenhandel in Eindhoven.

5.3.1 Samenwerkingsverbanden

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en ketenpartners op het gebied van mensenhandelbestrijding via verschillende samenwerkingsverbanden verloopt en dat deze gericht zijn op verschillende aspecten van mensenhandel. De samenwerkingsverbanden lijken niet of nauwelijks verbonden met elkaar te zijn en verschillen in ontwikkeling, samenstelling en aanpak.

Het meest ontwikkelde samenwerkingsverband blijkt de keten jeugdprostitutie en loverboy-problematiek te zijn, die in 2006 is ondergebracht bij het Veiligheidshuis regio Eindhoven.⁷⁹ Uit interviews blijkt dat in het vierwekelijks casusoverleg jeugdprostitutie wordt gewerkt aan een integrale aanpak van jeugdprostitutie- en loverboy-problematiek door de politie, het Veiligheidshuis (Bureau Coördinatie), Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen (SHG-EK), Reclassering, De Combinatie Jeugdzorg en Humanitas⁸⁰.⁸¹ De ketenregisseur⁸² van het Veiligheidshuis, een gemeenteamtbenaar, ziet toe op de samenwerking tussen de partners en fungeert als verbindingspersoon tussen de keten en de gemeente.⁸³ De hulpverlening en opvang worden gecoördineerd door een regiocoördinator⁸⁴ van het

78 College van B&W Eindhoven, Antwoorden op: Raadsvragen van het raadslid de heer A.J.O. Wijbenga (CDA) betreffende Escortservice van 18 januari 2011, Beslisdatum B&W: 1 maart 2011, Raadsnummer 11R4245, Inboeknummer 11BST00293, Dossiernummer 11.09.152 1, beschikbaar via eindhoven.notu-doc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=120056/type=pdf/ffa39edc2412f16fa18213579edd9d5d.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012).

79 Interview met Veiligheidshuis regio Eindhoven en medewerker gemeente Eindhoven, 31 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview Veiligheidshuis regio Eindhoven”.

80 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

81 Interview met Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen, 20 februari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview SHG-EK”; interview Veiligheidshuis regio Eindhoven. Het OM neemt nog niet deel aan het casusoverleg, maar geeft aan indirect aangesloten te zijn op de keten via de nauwe samenwerking met politie Brabant Zuid-Oost (interview OM Den Bosch).

82 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

83 Interview Veiligheidshuis regio Eindhoven.

84 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

SHG-EK.⁸⁵ Andere partijen zijn indirect aangesloten op de keten. Zo wordt contact opgenomen met Neos als opvang nodig is binnen Eindhoven voor meerderjarige slachtoffers.⁸⁶ Binnen het samenwerkingsverband wordt naast het zorg- en strafrechtelijk traject aandacht besteed aan preventie. Zo sluit Humanitas aan bij het casusoverleg vanwege de voorlichtingsbijeenkomsten die de organisatie organiseert in het kader van het project Gevaarlijke Liefde en het Maatjescontact dat zij opgezet heeft voor (potentiële) slachtoffers van loverboys.⁸⁷ Door de nauwe samenwerking van partners uit de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en zorgketen binnen het Veiligheidshuis, worden preventie, repressie en zorg op elkaar afgestemd, waardoor sprake is van een sluitende keten en een integrale aanpak.

Voor andere vormen van mensenhandel is de ketenaanpak minder ver ontwikkeld. Wel zijn er veelbelovende netwerken en projecten binnen Eindhoven die uit kunnen groeien tot structurele samenwerkingsverbanden op dit gebied. Zo is rond december 2011 het project Baekelandplein opgestart waarin intensief samengewerkt werd door het OM (Arrondissementsparket Den Bosch en Landelijk Parket), de gemeente Eindhoven, de politie (regiokorps Brabant Zuid-Oost en de Nationale Recherche) en de Belastingdienst. Het doel van het project was om in een grootschalige, gezamenlijke actie panden, pooiers, prostituees en prostituanten in het raamprostitutiegebied het Baekelandplein door te lichten om informatie in te winnen over mensenhandelpraktijken.⁸⁸ Het is mogelijk dat dit samenwerkingsverband in enige vorm gecontinueerd wordt. Zo gaf het OM aan dat de deelnemende partners ook na de actie nog een aantal keer willen samenkomen om de resultaten van de actie te bespreken.⁸⁹ De politie Brabant Zuid-Oost meldt dat een samenwerkingsverband is gestart tussen de KMar, de SIOD, het RIEC Brabant Zuid-Oost en de zes zuidelijke politieregio's (de "Zuid-6") om informatie uit te wisselen over mensenhandel.⁹⁰

Voor de aanpak van overige uitbuiting lijkt nog geen structureel samenwerkingsverband te bestaan. De politie geeft wel aan goede (ad hoc) contacten te onderhouden met Fairwork (een stichting die moderne slavernij in Nederland bestrijdt en voorkomt) CoMensha (het Coördinatiecentrum Mensenhandel)⁹¹, vakbonden en Migrada (belangenorganisatie voor arbeidsmigranten) naar aanleiding van een zaak die voortkwam uit de proeftuin overige uitbuiting.⁹² De Arbeidsinspectie meldt dat zij één-op-één contacten onderhoudt met de politie, de SIOD, het OM, de VWA⁹³, de IND, het COA en met interventieteams.⁹⁴ De (vreemdelingen)politie zou ook deelnemen aan controles van de Arbeidsinspectie in sectoren die

85 Interview SHG-EK; interview Veiligheidshuis regio Eindhoven.

86 Interview met Neos, 27 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview Neos".

87 Interview Veiligheidshuis regio Eindhoven; interview met Humanitas, 20 februari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview Humanitas".

88 Zie §5.1 voor meer informatie over het project Baekelandplein.

89 Interview OM Den Bosch.

90 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview SIOD LEN. Politie Brabant Zuid-Oost maakt deel uit van dit samenwerkingsverband (interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost).

91 Zie begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

92 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

93 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

94 Interview AI Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord.

gevoelig zijn voor arbeidsuitbuiting.⁹⁵ Op het gebied van arbeidsuitbuiting werken de Arbeidsinspectie en de politie nog niet op structurele basis samen met de gemeente.⁹⁶

De gemeente zou wel, om de aanpak op 'MOE-landers' te borgen, zitting nemen in een 'Werkgroep MOE-landers' met woningcorporaties en Srada in het kader van de prestatieafspraken die zijn gemaakt met de woningcorporaties in Eindhoven om uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan.⁹⁷ De gemeente en de politie melden voorts dat gelet wordt op signalen van mensenhandel bij de controles van de Bestuurlijke Interventie Teams (BITE) op huisvesting en bedrijfspanden, hoewel deze teams niet specifiek gericht zijn op mensenhandelbestrijding.⁹⁸ Zo nemen de politie en brandweer op initiatief van de gemeente jaarlijks deel aan tien reguliere controles op huizen en bedrijfspanden, waarbij de gemeente en brandweer controleren op brandveiligheid en huisvesting, en de vreemdelingenpolitie op signalen van mensenhandel let.⁹⁹

De gemeente, de politie, het OM en andere ketenpartners lijken over het algemeen tevreden te zijn over de samenwerkingsverbanden op mensenhandel waaraan zij deelnemen. Vooral de keten jeugdprostitutie/loverboy-problematiek zou goed georganiseerd zijn. De (indirecte) samenwerking met de gemeente binnen dit verband wordt door geïnterviewden ook als goed omschreven.¹⁰⁰ Wel geeft de politie in januari 2012 aan dat de gemeente Eindhoven zich actiever zou kunnen opstellen in de aanpak van andere vormen van mensenhandel dan loverboy-problematiek en jeugdprostitutie.¹⁰¹ Zo zou de gemeente lange tijd weinig voortvarend hebben gehandeld op bestuurlijke rapportages van het PCT over (vermoedens van) misstanden in de vergunde prostitutiebranche en zou de gemeente nog weinig oog hebben gehad voor overige uitbuiting.¹⁰² Volgens de politie zou de gemeente hebben gedacht dat toezicht op de prostitutiesector en de aanpak van mensenhandel voornamelijk een taak was van de politie en niet van de gemeente.¹⁰³ De politie geeft in januari 2012 ook aan dat zij nog geen vast aanspreekpunt heeft bij de gemeente voor mensenhandel en voor controle en handhaving op de prostitutiebranche, en dat zij dit als lastig ervaart.¹⁰⁴ Er zou ook geen structurele samenwerking zijn van de politie en andere ketenpart-

95 Interview AI Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

96 Interview AI Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

97 Interview gemeente Eindhoven. Een medewerker van de gemeente meldt ook dat het plan bestaat om een periodiek overleg op te zetten waarbij alle partners aan tafel zitten die het convenant 'huisvesting uitzendmigranten' of het convenant 'aanpak illegale huisvesting, tewerkstelling en inkomen van en hulpverlening aan arbeidsmigranten Eindhoven' hebben ondertekend. Deze lokale "MOE-landerstafel" is echter nog niet opgezet. Daarnaast wordt nog onderzocht of aangesloten kan worden bij een regionale MOE-landers-werkgroep (zie het kader "Pilot en aanpak MOE-landers" aan het begin van dit hoofdstuk), (aanvullende e-mail van gemeente Eindhoven, 11 september 2012).

98 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

99 Interview gemeente Eindhoven; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

100 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview SHG-EK.

101 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

102 Interview PCT politie Brabant Zuid-Oost; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

103 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

104 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview PCT politie Brabant Zuid-Oost.

ners met de gemeente op het gebied van andere vormen van mensenhandel dan jeugdprostitutie en loverboy-problematiek.¹⁰⁵

De gemeente geeft zelf ook toe dat zij lange tijd weinig ondernomen heeft op dit gebied, omdat mensenhandelbestrijding niet gezien werd als een prioriteit.¹⁰⁶ De gemeente en het OM geven echter aan dat hier wel verandering in is gekomen. Zo zou de gemeente wakker zijn geschud tijdens het project Baekelandplein en zich vervolgens actief ingezet hebben om bij te dragen aan de integrale aanpak van mensenhandel.¹⁰⁷ De samenwerking tussen de gemeente, het OM en de politie lijkt daardoor verbeterd te zijn.¹⁰⁸

De actieve deelname van de gemeente aan het project Baekelandplein lijkt echter in het begin niet zonder hobbels verlopen te zijn. Zo zou de gemeente in korte tijd actief hebben moeten worden op verschillende terreinen, terwijl er nog nauwelijks ervaring en kennis voorhanden was op het gebied van mensenhandelbestrijding.¹⁰⁹ Voor het OM was deze achterstand een knelpunt, vooral omdat de gemeente niet snel kon reageren – zij moest namelijk eerst een standpunt innemen voordat tot actie kon worden overgegaan.¹¹⁰ Niettemin geeft het OM aan erg tevreden te zijn met de nieuwe, actieve opstelling van de gemeente Eindhoven en met de resultaten die geboekt zijn door de samenwerking in het project Baekelandplein.¹¹¹

5.3.2 Samenwerking in de regio

Uit de interviews komt verder naar voren dat de regionale samenwerking nog niet goed tot stand is gekomen. Zo wordt de Taskforce B5 nauwelijks ingezet wordt voor mensenhandelbestrijding. De samenwerking zou vooral gericht zijn op de bestrijding van georganiseerde hennepeteelt; de aandacht voor mensenhandel zou daardoor beperkt zijn.¹¹² Geïnterviewden melden ook dat de aanpak van mensenhandel via het RIEC ZOB nog in de kinderschoenen staat, ondanks het feit dat het RIEC al in 2008 opgericht is.¹¹³ Het RIEC ZOB geeft aan dat hier verschillende redenen voor zijn. Allereerst zou het RIEC ZOB de beschikking hebben gekregen over een zeer beperkte capaciteit. Daarnaast tekenden de 21 gemeenten van Brabant Zuid-Oost pas eind 2010 het RIEC-convenant. Hierdoor gebeurde er de eerste twee jaar weinig. Bovendien zouden de gemeenten zich in 2010 voornamelijk aan hebben gesloten om de georganiseerde hennepeteelt aan te pakken; mensenhandel had weinig prioriteit. Daarnaast zou de politie lange tijd van mening zijn geweest dat signalen van georganiseerde criminaliteit niet op haar eigen initiatief in het samenwerkingsverband konden worden ingebracht. Volgens het RIEC ZOB was de gang-

105 Interview AI Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview SIOD LEN.

106 Interview gemeente Eindhoven.

107 Interview gemeente Eindhoven; interview OM Den Bosch.

108 Ibidem.

109 Ibidem.

110 Interview OM Den Bosch.

111 Ibidem.

112 De verwachting is niet dat er nog veel aandacht zal worden gegeven aan mensenhandel, voor de geplande opheffing van het samenwerkingsverband eind 2013 (interview RIEC ZOB).

113 Interview OM Den Bosch; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview RIEC ZOB; interview SIOD LEN.

bare praktijk in 2011 dat de politie nagenoeg geen signalen aanleverde. Ook zou zij slechts hebben willen meewerken aan informatie-uitwisseling en het veredelen van signalen, als andere convenantpartners op voorhand konden aantonen dat er sprake was van georganiseerde criminaliteit.¹¹⁴

Het RIEC ZOB meldt dat door de relatief eenzijdige inbreng van signalen, de focus op hennepsteelt, het restrictief interpreteren van het begrip georganiseerde misdaad en de beperkte capaciteit, het RIEC ZOB lange tijd weinig kon met de grote hoeveelheid signalen die het binnenkreeg. Een aantal daarvan betrof mogelijk mensenhandel. RIEC ZOB kon ook niet de initiërende, faciliterende en coördinerende rol spelen in de aanpak van mensenhandel zoals het graag gewild had. In plaats daarvan was het genoodzaakt zo veel mogelijk aansluiting te zoeken op bestaande netwerken – wat slechts ten dele lukte door de beperkte capaciteit. Sinds september 2011 zou het standpunt van de politie echter gewijzigd zijn. Door de politie zouden nu ook signalen aangebracht en behandeld worden binnen het RIEC ZOB. Toch is het RIEC ZOB nog steeds zoekende naar een “balans tussen ambitie, activiteiten en rol”. Medewerkers van het RIEC ZOB melden dat zij graag meer zouden willen samenwerken met het Veiligheidshuis en met zorgpartners, omdat zij het noodzakelijk achten dat netwerken meer met elkaar worden verbonden. Het RIEC ZOB geeft echter aan dat een ketenregie mensenhandel binnen de huidige capaciteit niet is voorzien en derhalve ook niet mogelijk is. Er is nog geen overkoepelende aanpak van mensenhandel tot stand gekomen noch is er een regionale ketenregisseur en regiocoördinator aangewezen voor alle vormen mensenhandel.¹¹⁵

5.3.3 Informatiepositie¹¹⁶

In de interviews komt naar voren dat de informatiepositie van de gemeente Eindhoven nog verbeterd kan worden. Zo geeft de gemeente aan dat signalen van mensenhandel gemist kunnen worden, omdat er vanuit de gemeente (tot voor kort) niet veel aandacht was voor mensenhandel. Er zou dan ook nog geïnvesteerd moeten worden in de bewustwording van GBA-medewerkers en van bepaalde gemeentelijke toezichthouders¹¹⁷. Deze ambtenaren zouden nog niet weten waar zij op moeten letten om signalen van mensenhandel te detecteren tijdens hun werkzaamheden omdat zij hier niet op getraind worden. Daarnaast is een lokaal meldpunt voor signalen van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek niet gericht op andere vormen van mensenhandel.¹¹⁸

Het OM en de politie lijken redelijk goed op de hoogte te zijn (geweest) van misstanden in de prostitutiesector. Toch was de informatiepositie van deze organisaties niet optimaal. Zo werden tot voor kort

¹¹⁴ Interview RIEC ZOB; aanvullende e-mail RIEC ZOB, 12 juli 2012 en 15 oktober 2012.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

¹¹⁷ Hierbij moet gedacht worden aan andere gemeentelijke toezichthouders dan de leden van het PCT en de leden van het BITE-team (bron: aanvullende informatie gemeente Eindhoven, 17 oktober 2012; aanvullende informatie PCT politie Brabant Zuid-Oost, 12 oktober 2012).

¹¹⁸ Interview gemeente Eindhoven.

geen thema-analyses verricht door de politie en het OM.¹¹⁹ Voor wat betreft andere vormen van mensenhandel dan jeugdprostitutie en loverboy-problematiek zou tot voor kort nauwelijks informatie uitgewisseld zijn tussen de gemeenten enerzijds en het OM en de politie anderzijds. Als oorzaak wordt het gebrek aan structurele samenwerking op dat gebied genoemd.¹²⁰

Wel zijn er aanwijzingen dat er verbetering in de informatiepositie van deze organisaties is gekomen sinds de start van het project Baekelandplein. Zo geeft het OM aan dat door de toegenomen samenwerking meer informatie uitgewisseld wordt tussen de gemeente, de politie, het OM en andere ketenpartners op het gebied van mensenhandel.¹²¹ De basis voor uitwisselen van informatie binnen het project is het RIEC ZOB-convenant. Uit de interviews komt naar voren dat de daadwerkelijke uitwisseling van informatie niet alleen een juridische basis vergde, maar ook een omslag in denken bij de politie. Zo meldt het OM:

“De politie wilde eerst dat de gemeente wegging als deze informatie tijdens het overleg [over het Baekelandplein] werd besproken. Nu blijft de gemeente daar op initiatief van het OM wel bij. Hoewel daar aanvankelijk niet heel enthousiast op werd gereageerd door de politie is het nu normaal. De gemeente is er ook blij mee. Het is dus een goede ervaring tot nu toe.”¹²²

Ook zijn er tekenen dat sinds het project Baekelandplein meer gedaan wordt aan informatievergaring door deze organisaties. Zo hebben de politie, het OM en het RIEC ZOB samengewerkt aan een onderzoek naar (facilitatoren van) mensenhandel op het Baekelandplein;¹²³ en zou de nieuwe afdeling ‘Intelligence’ van de gemeente bezig zijn met het verzamelen van informatie over (illegale) prostitutie om meer inzicht te krijgen op de prostitutiebranche.¹²⁴

5.3.3 Aansluiting op zorgketen

Binnen het Veiligheidshuis regio Eindhoven is een duidelijke verbinding tot stand gebracht tussen de strafrechtelijke keten en de zorgketen voor de aanpak van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek. De zorgcoördinatie voor slachtoffers van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek tot 23 jaar is belegd

119 Interview OM Den Bosch; interview politie Brabant Zuid-Oost. De politie lijkt via het PCT al een redelijke goede informatiepositie op de seksindustrie te hebben. Zo geeft de politie aan dat het PCT vergunningsinformatie van de gemeente kreeg en dat het PCT minstens 6 controles per jaar uitvoerde op alle vergunde seksinrichtingen in Eindhoven. Het Baekelandplein werd zelfs twee keer per week gecontroleerd. Daarnaast voerde het PCT regelmatig controles uit op de escort- en thuiswerkbranche. De politie geeft echter aan dat zij op arbeidsuitbuiting minder goed zicht had omdat zij niet zonder uitnodiging van de Arbeidsinstantie op controle kon gaan, en signalen van arbeidsuitbuiting vaak binnenkomen bij de gemeente (interview PCT politie Brabant Zuid-Oost; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost).

120 Interview gemeente Eindhoven; interview OM Den Bosch; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview PCT politie Brabant Zuid-Oost.

121 Interview OM Den Bosch.

122 Interview OM Den Bosch.

123 Interview OM Den Bosch; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview RIEC ZOB.

124 Interview gemeente Eindhoven.

bij het SHG-EK.¹²⁵ Binnen Eindhoven wordt aan minderjarige jeugdprostituees en slachtoffers van loverboys, na een aanmelding bij Bureau Jeugdzorg, hulp geboden door De Combinatie Jeugdzorg.¹²⁶ Meerderjarige, vrouwelijke slachtoffers (tot 23 jaar) worden door de regiocoördinatoren van SHG-EK doorverwezen naar Neos.¹²⁷

Ketenpartners geven aan dat de samenwerking binnen het Veiligheidshuis goed verloopt. De indirecte samenwerking met de gemeente via de ketenregisseur lijkt ook geen problemen te geven. Humanitas en SHG-EK geven wel aan dat zij graag verandering zien in hun subsidierelatie met de gemeente. Zo zou Humanitas nu elk jaar opnieuw een subsidieaanvraag moeten doen. Dat zou veel tijd vergen en elk jaar onzekerheden met zich meebrengen over de voortzetting van activiteiten. Humanitas zou dan ook graag structurele subsidie ontvangen.¹²⁸ SHG-EK zou graag méér subsidie ontvangen, omdat het zou kampen met een capaciteitstekort.¹²⁹

Voor andere vormen van mensenhandel is nog geen structureel belegd samenwerkingsverband waar zorginstellingen op aangesloten kunnen zijn. Ook is nog geen regiocoördinator aangesteld. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat samenwerkingsverbanden op andere vormen van mensenhandel dan jeugdprostitutie en loverboy-problematiek recentelijk op gang zijn gekomen en vaak nog op projectbasis opereren. Ook speelt het RIEC ZOB nog geen coördinerende en overkoepelende rol in de regionale ketenaanpak van mensenhandel. Samenwerkingsverbanden op andere vormen van mensenhandel dan jeugdprostitutie en loverboy-problematiek staan daarom nog relatief los van elkaar en hebben nog geen structurele aansluiting gevonden met zorgpartners. Instanties die te maken krijgen met deze slachtoffers van mensenhandel - zoals de politie, de GGD en de SIOD - treffen daarom ad hoc maatregelen. Slachtoffers worden aangemeld bij CoMensha en/of Fairwork, die vervolgens de opvang en zorg regelen. Volwassen vrouwelijke slachtoffers kunnen vervolgens geplaatst worden in de opvang van Neos in Eindhoven, of in een opvanghuis in een andere regio.¹³⁰ Voor grote groepen (mannelijke) slachtoffers lijken nog geen vaste opvangvoorzieningen te bestaan binnen Eindhoven.¹³¹

5.3.4 Andere ketenpartners

Uit de interviews blijkt dat ketenpartners van de gemeente over het algemeen tevreden te zijn met de samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen. Op het gebied van informatie-uitwisseling verschillen de ervaringen van de ketenpartners echter. Zo meldt het RIEC ZOB dat informatie-uitwisseling van (bestuurlijke) ketenpartners met de SIOD en de KMar enigszins moeilijk verloopt, omdat de laatste twee

¹²⁵ Interview SHG-EK. Voor het begrip “loverboy-slachtoffer” wordt overigens een brede definitie gehanteerd – ook jongens en andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting kunnen hieronder vallen, zolang er sprake is van een loverboy (interview SHG-EK).

¹²⁶ Ingevulde vragenlijst door De Combinatie Jeugdzorg, 1 mei 2012. Hierna zal naar deze vragenlijst worden verwezen als “vragenlijst De Combinatie Jeugdzorg”.

¹²⁷ Uit veiligheidsoverwegingen worden slachtoffers van mensenhandel echter niet altijd in hun eigen hun regio opgevangen. Neos vangt dan ook vooral slachtoffers uit de Randstad op (bron: vragenlijst De Combinatie Jeugdzorg; interview Neos).

¹²⁸ Interview Humanitas.

¹²⁹ Interview SHG-EK.

¹³⁰ Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview Neos; interview SIOD LEN.

¹³¹ Interview SIOD LEN.

instanties het convenant van het RIEC ZOB niet hebben ondertekend. De verwachting is ook niet dat de SIOD en de KMar dit convenant nog zullen ondertekenen, omdat het RIEC ZOB dit jaar zal opgaan in het nieuwe RIEC Oost Brabant, waarvoor een nieuw convenant opgesteld zal worden. In de tussentijd wordt geanonimiseerd informatie gedeeld.¹³²

De informatie-uitwisseling binnen het samenwerkingsverband van de KMar, de SIOD, het RIEC ZOB en de zes zuidelijke politiekorpsen (“Zuid-6”), zou volgens politie Brabant Zuid-Oost daarentegen weinig problemen opleveren. Een apart convenant voor informatie-uitwisseling tussen deze partners wordt ook niet nodig geacht door de politie, omdat het samenwerkingsverband vooralsnog bestaat uit opsporingsinstanties.¹³³ Wel zou het verschil in informatiesystemen tussen de instanties soms een knelpunt zijn bij het uitwisselen van informatie.¹³⁴

Binnen de keten jeugdprostitutie en loverboys lijkt de informatie-uitwisseling over het algemeen ook goed te verlopen door het bestaan van onderling vertrouwen en een convenant.¹³⁵ Wel meldt het SHG-EK dat belangenverschillen informatie-uitwisseling soms in de weg staan. Zo zou de hulpverlening in sommige gevallen terughoudend zijn in het verlenen van informatie aan de politie om de vertrouwensband met de cliënt niet te schaden. De politie zou op haar beurt verlangen dat zorginstellingen wachten met het aanbieden van hulpverlening als er nog een strafrechtelijk onderzoek loopt.¹³⁶ Het Veiligheidshuis meldt dat de privacywetgeving soms ook een knelpunt vormt voor informatie-uitwisseling. Volgens het Veiligheidshuis is de huidige privacywetgeving onduidelijk en bestaat er grote behoefte aan een “landelijk dichtgetimmerd protocol”, waarin duidelijk omschreven staat wanneer welke instelling informatie mag delen met welke andere instelling. Dit zou des te meer gewenst zijn, omdat het convenant van het Veiligheidshuis bijna af zou lopen en de regels voor het nieuwe convenant opnieuw onder de loep genomen moeten worden.¹³⁷ Daarnaast zou het Veiligheidshuis na een interventie graag meer terugkoppeling zien vanuit de strafrechtsketen, om zo beter zicht te krijgen op het aantal opsporingsonderzoeken dat gestart wordt naar aanleiding van binnengekomen meldingen.¹³⁸

Ook de Arbeidsinspectie en de SIOD merken op dat (onduidelijkheid over) de privacywetgeving een knelpunt vormt bij het uitwisselen van informatie tussen ketenpartners.¹³⁹ De SIOD vermeldt voorts dat belangenverschillen samenwerking en informatie-uitwisseling soms in de weg staan. Zo zouden partners vooral gericht zijn op het dienen van het belang van de eigen organisatie. Als de samenwerking vervolgens te weinig op zou leveren, kon van hogerhand plots besloten worden dat iemand uit het samenwerkingsverband gehaald werd.¹⁴⁰

132 Aanvullende email RIEC ZOB, 9 juli 2012.

133 In de toekomst zou een dergelijk convenant wel nodig kunnen zijn omdat de politie graag zou zien dat de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel aanschuiven bij het samenwerkingsverband, aldus de politie (interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost).

134 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost.

135 Interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost; interview SHG-EK; interview Humanitas.

136 Interview SHG-EK.

137 Interview Veiligheidshuis regio Eindhoven.

138 Interview Veiligheidshuis regio Eindhoven.

139 Interview AI Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord; interview SIOD LEN.

140 Interview SIOD LEN.

Voorts lijkt de Belastingdienst nog niet altijd bewust te zijn van de rol die zij kan spelen in de aanpak van mensenhandel. Een geïnterviewde medewerker, die zelf betrokken is geweest bij een overige uitbuitingszaak die voortvloeide uit de proeftuin overige uitbuiting¹⁴¹, pleit dan ook voor meer bewustwording onder medewerkers van de Belastingdienst.¹⁴² Zo meldt de geïnterviewde dat tijdens controles op huisvesting door controleurs over het algemeen nog weinig gelet wordt op signalen van mensenhandel. Bovendien zouden de controleurs die wel signalen opvangen, hier niet altijd opvolging aan geven omdat zij het nog niet als hun taak zien om hier iets mee te doen.¹⁴³ Ook komt uit het interview naar voren dat aan ketensamenwerking het risico kleeft dat de partners gedemotiveerd raken als samenwerking in een bepaalde zaak niet tot de gewenste vervolgactie leidt. Zo geeft de geïnterviewde medewerker van de Belastingdienst aan dat hij nu minder bereid is met het OM samen te werken, omdat de laatstgenoemde tot zijn teleurstelling besloot om geen strafrechtelijke vervolging in te stellen in de overige uitbuitingszaak waar hij en andere ketenpartners aan mee hadden gewerkt.¹⁴⁴

Tegengestelde belangen en verschillende verwachtingen lijken overigens vaker een probleem te zijn in de samenwerking tussen de Belastingdienst en het OM. Zo meldt het OM dat de Belastingdienst aanvankelijk vooral meedeed aan het project Baekelandplein om te kijken of de prostituees wel hun belastinggeld betaalden, terwijl het OM meer nadruk wilde leggen op beheerders, exploitanten en pooiers. Dit lijkt enige frictie te hebben opgeleverd in het begin van het project.¹⁴⁵ Volgens het OM is dit knelpunt in de samenwerking in het project Baekelandplein uiteindelijk wel opgelost:

“Na een gesprek met een leidinggevende bij de Belastingdienst staan de neuzen weer dezelfde kant op en denkt de Belastingdienst proactief mee. Je moet je soms realiseren dat de aanpak die je zelf voor ogen hebt niet altijd even duidelijk is voor de andere partners. Een gesprek hierover kan dan verhelderend zijn.”¹⁴⁶

Uit de interviews komt tot slot naar voren dat er nog knelpunten zijn in de zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Zo zouden er volgens het SHG-EK te weinig (specialistische) opvangplaatsen zijn, vooral voor vrouwen boven de 21 jaar. Deze vrouwen zouden namelijk net te jong zijn voor de volwassenenopvang en te oud voor veel jeugdupvanginstellingen. Daarnaast zou de samenwerking met CoMensha verbeterd kunnen worden en zou het (te) veel bureaucratische rompslomp opleveren als een slachtoffer in een andere regio opgevangen wil worden dan in haar woonplaats.¹⁴⁷ Voorts menen het SHG-EK en de Combinatie Jeugdzorg dat meer geld en aandacht besteed moet worden aan preventie.¹⁴⁸

141 Proeftuin: overige uitbuiting in de land- en tuinbouw, 2012.

142 Interview met Belastingdienst regio Oost Brabant, 15 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview Belastingdienst Oost Brabant”.

143 Interview Belastingdienst Oost Brabant.

144 De geïnterviewde medewerker van de Belastingdienst vindt het moeilijk te begrijpen dat het OM het oordeel of sprake was van mensenhandel of van slecht werkgeverschap niet heeft overgelaten aan de rechter. Hierdoor zou de verdachte werkgever, de dag na de gezamenlijke actie, door hebben kunnen gaan met het uitbuiten van zijn personeel (interview Belastingdienst Oost-Brabant).

145 Interview OM Den Bosch.

146 Interview OM Den Bosch.

147 Interview SHG-EK.

148 Vragenlijst De Combinatie Jeugdzorg; interview SHG-EK.

Combinatie Jeugdzorg is ook van mening dat hulpverlening niet alleen dient te zijn op de slachtoffers. Zij zou graag zien dat ambulante begeleiding van ouders/opvoeders verder ontwikkeld wordt, zodat de laatstgenoemden beter omgaan met het slachtoffer en de complexe opvoedsituatie. Ook zou zij graag zien dat er lotgenotencontact komt voor slachtoffers/risicomeiden (vervolg op *Girlz Only*¹⁴⁹) en/of hun ouders/opvoeders.¹⁵⁰ Tot slot melden de politie en de SIOD dat een groot tekort bestaat aan opvangplaatsen voor grote groepen (mannelijke) slachtoffers van mensenhandel.¹⁵¹

5.4 Conclusie

Uit de beschrijving van beleidsstukken en openbare bronnen komt naar voren dat in de gemeente Eindhoven in principe alle instrumenten aanwezig zijn om een succesvolle integrale aanpak van mensenhandel te bewerkstelligen. Zo heeft de gemeente beleid voor toezicht en handhaving op de prostitutiebranche en horeca. Daarnaast heeft de gemeente Eindhoven aangegeven in officiële (beleids-) documenten een integrale aanpak van mensenhandel, jeugdprostitutie, loverboy-problematiek en uitbuiting van (Midden- en Oost-Europese) arbeidsmigranten op te willen zetten met ondersteuning van het Veiligheidshuis, het RIEC ZOB en de Taskforce B5.

Uit de interviews volgt voorts dat in Eindhoven een vergevorderde integrale aanpak voor jeugdprostitutie en loverboy-problematiek tot stand is gekomen binnen het Veiligheidshuis regio Eindhoven. De regionale aanpak (van andere vormen) van mensenhandel is minder ontwikkeld. De regionale samenwerkingsverbanden Taskforce B5 en het RIEC ZOB blijken slechts beperkt ingezet te worden voor de aanpak van mensenhandel. De regionale focus op de ketenaanpak van georganiseerde hennepeteelt en een gebrek aan bewustzijn van de gemeente Eindhoven van de rol die zij kon spelen in de aanpak van andere vormen van mensenhandel dan jeugdprostitutie en loverboy-problematiek, lijken hieraan ten grondslag te liggen. Uit de interviews komt wel naar voren dat de actie op het Baekelandplein de aanpak (van andere vormen van) mensenhandel verder heeft gebracht. Zo ontstaat het beeld dat dit project de gemeente Eindhoven bewust en actief heeft gemaakt op het gebied van mensenhandelbestrijding. Samenvattend kan gesteld worden dat sinds dit project, ketenpartners in de regio van Eindhoven meer samen lijken te werken op verschillende aspecten van mensenhandel, elkaar meer lijken te vertrouwen en meer informatie met elkaar lijken te delen. Deze ontwikkelingen komt de informatiepositie van de gemeente en van haar ketenpartners ten goede.

Uit de interviews komen enkele aandachtspunten naar voren. Zo blijkt de informatiepositie van de gemeente Eindhoven nog niet optimaal te zijn en is het meldpunt voor signalen van jeugdprostitutie en loverboys niet gericht op andere vormen van mensenhandel. De gemeente vermeldt zelf ook dat nog geen mensenhandeltraining wordt gegeven aan gemeentemedewerkers en dat gemeentelijke toezichthouders niet weten waar zij op moeten letten om signalen van mensenhandel te herkennen. Door de

149 Het project *Girlz Only* heeft als doel te voorkomen dat meiden in misbruikrelaties terechtkomen en is tevens bedoeld om het patroon te doorbreken wat daarvoor zorgt. Zie www.st-neos.nl/paginas/p2_2_3.html (geraadpleegd op 19 november 2012).

150 Vragenlijst De Combinatie Jeugdzorg.

151 Interview SIOD LEN; interview vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost. De opvang van grote groepen slachtoffers van mensenhandel speelt niet alleen in Eindhoven, en is als zodanig reeds opgepakt in het plan van aanpak van de Task Force Mensenhandel.

afwezigheid van een dergelijk meldpunt en training ontstaat het risico dat signalen van mensenhandel niet (tijdig) opgepakt worden.

Daarnaast volgt uit de interviews dat sommige ketenpartners onduidelijkheid ervaren op het gebied van privacywetgeving en elkaars verwachtingen en belangen. Dit wordt aangewezen als knelpunt voor samenwerking en informatie-uitwisseling. Een integrale aanpak lijkt daarmee zowel duidelijkheid over de kaders van de privacywetgeving te vergen, als een investering in onderlinge relaties en verwachtingenmanagement. Er worden ook knelpunten gesignaleerd op het gebied van zorg en opvang. Zo zouden er volgens ketenpartners nog niet genoeg opvangplaatsen zijn voor alle categorieën slachtoffers; zou het (te) veel papierwerk kosten slachtoffers buiten de eigen regio op te vangen; en zou de financiering van preventiemaatregelen en zorginstellingen verbeterd kunnen worden.

Het RIEC zou door haar regionale taak en bevoegdheden een rol kunnen spelen bij het verhelpen of verminderen van deze knelpunten. Uit de interviews blijkt echter dat het RIEC ZOB niet over de benodigde capaciteit beschikt om de initiërende, coördinerende en faciliterende rol te vervullen die het graag zou willen spelen in de regionale aanpak van mensenhandel. Hierdoor kan het RIEC slechts een beperkt aantal mensenhandelzaken behandelen. Ook lijken samenwerkingsverbanden en zorg voor slachtoffers versnipperd te raken door het gebrek aan een overkoepelende strategie en coördinatie. Er is dan ook nog geen regionale ketenregisseur aangesteld voor de aanpak van alle vormen van mensenhandel, noch een regiocoördinator en zorgketen voor alle categorieën slachtoffers van mensenhandel. Voorts is thans geen verbinding gelegd tussen het RIEC en het Veiligheidshuis, waardoor nog geen sprake is van onderlinge afstemming van de taken op het gebied van mensenhandel. Hierdoor ontstaat het risico dat de organisaties langs elkaar heen werken en er door ketenpartners dubbel werk wordt verricht.

Dat verschillende projecten op het gebied van mensenhandel zijn gestart en dat de gemeente Eindhoven aangesloten is bij een Veiligheidshuis en bij het RIEC ZOB, betekent echter wel dat de basis voor ketensamenwerking op het gebied van mensenhandel reeds gelegd is. De totstandkoming van een integrale aanpak van alle vormen van mensenhandel lijkt dan ook vooral gelegen in een betere informatiepositie van de gemeente; in het verder ontwikkelen en onderling verbinden van bestaande samenwerkingsverbanden; in het aanstellen van een regionale ketenregisseur en een regiocoördinator; en in het vrijmaken van (financiële) middelen voor het RIEC.

6 Gemeente Vlaardingen

6.1 Achtergrond

Vlaardingen, gelegen in de provincie Zuid-Holland, telt 71.269 inwoners¹ en is centrumgemeente voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid.² De gemeente valt binnen de politie-regio Rotterdam-Rijnmond, belastingregio Rijnmond en binnen het Arrondissementsparket Rotterdam. Aangezien de wetsvoorstellen voor de vorming van een nationale politie en voor de herziening van de gerechtelijke kaart onlangs aangenomen zijn, zal de gemeente per 1 januari 2013 vallen binnen de politieregio Rotterdam en binnen het herziene gebied van het Regioparket Rotterdam. De nabijgelegen gemeente Rotterdam (610.386 inwoners)³ is de leidende regiogemeente⁴ op het gebied van veiligheid. Zo is de burgemeester van Rotterdam korpsbeheerder⁵ en voorzitter van het Regionaal College⁶ van de politieregio Rotterdam-Rijnmond.⁷

Zoals reeds is vermeld, is op voorhand gecontroleerd of er Oost-Europese migranten gevestigd zijn en of er aanbod op internet is van seksuele dienstverlening binnen de gemeente.⁸ Dit blijkt het geval te

1 Zie website statline.cbs.nl. De cijfers van 15 juni 2012 zijn beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2,15&D2=129-132&D3=138-139,290,293,683,777,798&D4=23-24&HD=121003-1132&HDR=T&STB=G2,G1,G3 (geraadpleegd 3 oktober 2012).

2 Zie website zorgatlas, www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/centrumgemeenten-vrouwenopvang/ (geraadpleegd 1 augustus 2012).

3 Zie website Statline.cbs.nl. De cijfers van 15 juni 2012 zijn beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2,15&D2=129-132&D3=138-139,290,293,683,777,798&D4=23-24&HD=121003-1132&HDR=T&STB=G2,G1,G3 (geraadpleegd 3 oktober 2012).

4 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

5 Ibidem.

6 Ibidem.

7 Met de invoering van de nationale politie per 1 januari 2013 zal het Regionaal College en de functie van de korpsbeheerder komen te vervallen. De leidende regiogemeente binnen de nieuwe regionale eenheid op het gebied van veiligheid zal de gemeente zijn die de nieuw aan te stellen “regioburgemeester” zal leveren. Art. 1, lid 1 sub g van de nieuwe Politiewet 2012 definieert als regioburgemeester de door Onze Minister aangewezen burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert. Dit zou voor de regio Rotterdam betekenen dat gemeente Rotterdam de regioburgemeester zal leveren. Zie verder Hoofdstuk 5, voetnoot 6.

8 Zie §2.1.

zijn.⁹ Er zijn daarmee zowel risico's op seksuele als op overige vormen van uitbuiting binnen de gemeente. Uit de interviews blijkt voorts dat er ook andere risicofactoren zijn voor mensenhandel in en rond de gemeente Vlaardingen. Zo heeft de gemeente een haven en arbeidsintensieve industrietakken (waaronder chemische industrie), waarin het risico bestaat op overige uitbuiting.¹⁰ Daarnaast is volgens de politie sprake van hotel- en thuisprostitutie waar weinig zicht op is.¹¹ Andere risicosectoren in de buurt van de gemeente Vlaardingen zijn onder meer de uitzendbranche voor de land- en/of tuinbouw (Westland), Chinese horeca, massagesalons, nagelstudio's en de schoonmaakbranche.¹²

De precieze omvang en aard van prostitutie en mensenhandel in Vlaardingen is onbekend – er is bij (semi-)illegale, slachtofferloze, activiteiten of (semi-)illegale activiteiten met een lage aangiftebereidheid immers altijd sprake van een groot *dark number*. Wel zijn enige cijfers beschikbaar ten aanzien van het deel van de mensenhandel dat wel in beeld is.¹³ Zo heeft het Regionale Informatie en Expertisecentrum Rotterdam-Rijnmond (RIEC¹⁴ RR) in een regioscan¹⁵ gegevens verzameld over prostitutie en mensenhandel in diverse gemeenten in politieregio Rotterdam-Rijnmond, waaronder Vlaardingen.¹⁶ Uit de onderstaande tabel blijkt dat één slachtoffer van mensenhandel uit Vlaardingen is getraceerd in 2010; dat drie escortbedrijven in Vlaardingen ingeschreven staan; dat enkele signalen van mensenhandel in 2008 en 2009 zijn waargenomen; en dat in 2008 en 2010 twee slachtoffers van mensenhandel zijn aangemeld. Voorts zijn diverse boeterapporten van de Arbeidsinspectie opgesteld voor overtredingen van de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (Wml) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze boeterapportages zijn opgenomen in de regioscan als indicator van overige uitbuiting.¹⁷

-
- 9 Zie websites www.hookers.nl en www.kinky.nl voor een overzicht van seksuele dienstverlening in Vlaardingen. Ook is data van het CBS geraadpleegd over het aantal Poolse en Hongaarse arbeidsmigranten binnen de gemeente Vlaardingen, beschikbaar via statline.cbs.nl/StatWeb/Download/Bevolking_herkomstg_261012093430.html (geraadpleegd 26 oktober 2012).
 - 10 Interview met politie Rotterdam-Rijnmond, 25 januari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview politie Rotterdam-Rijnmond”.
 - 11 Interview politie Rotterdam-Rijnmond.
 - 12 Interview met Arbeidsinspectie (nu Inspectie SZW), 28 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview AI Rotterdam-Rijnmond”.
 - 13 Dit geregistreerde deel kan overigens niet worden beschouwd als een representatieve steekproef van mensenhandel zoals dat daadwerkelijk voorkomt.
 - 14 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.
 - 15 Ibidem.
 - 16 Data betreffende (potentiële) signalen van mensenhandel ontvangt het RIEC Rotterdam-Rijnmond van de Eenheid Vreemdelingen Politie (EVP) van de Politie Rotterdam-Rijnmond, maar ook van Prostitutie Maatschappelijk Werk van Stichting Humanitas (PMW) en de Arbeidsinspectie. Bij de EVP worden signalen bijgehouden en onderzocht van mensenhandelzaken in de regio (bron: Regionaal Informatie en Expertise Centrum Rotterdam Rijnmond (RIEC RR), Regioscan 2010. Mensenhandel en softdrugs-handel, 2011, p.4).
 - 17 Deze gegevens zijn afkomstig van de Regioscan en zijn zeer globaal van aard. De exacte achtergrond van deze zaken kan niet worden afgeleid uit de regioscan (bron: Ibidem).

Tabel 1. Prostitutie en mensenhandel in de gemeente Vlaardingen

Vlaardingen	2008	2009	2010	2011
Als woon/verblijfplaats (potentiële) slachtoffers mensenhandel	0	0	1	-
Als pleegplaats (potentiële) signalen mensenhandel	2	1	0	-
Nieuwe aanmeldingen slachtoffers mensenhandel	2	0	2	-
KvK ingeschreven escortbedrijven	-	-	2	3 ¹⁸
Aantal bestuurlijke rapportages (illegale prostitutie)	-	-	1	-
Opgestelde boeterapporten (indicator overige uitbuiting)	3	5	5	-

Bron: Regionaal Informatie en Expertise Centrum Rotterdam Rijnmond (RIEC RR), Regioscan 2010. Mensenhandel en softdrughandel, 2011.

Uit interviews zijn voorts gegevens naar voren gekomen over strafrechtelijke mensenhandelonderzoeken van de afgelopen twee jaar. Zo heeft politie Rotterdam-Rijnmond één onderzoek verricht naar een loverboyzaak die afkomstig was uit Vlaardingen.¹⁹ De SIOD meldt dat begin 2012 een onderzoek werd gestart naar overige uitbuiting in de gemeente.²⁰ Het RIEC RR meldt tot slot dat een regionaal onderzoek naar een bepaalde vorm van mensenhandel loopt, dat ook betrekking heeft op Vlaardingen.²¹

Of deze cijfers aangeven dat mensenhandel weinig voorkomt in Vlaardingen, of dat handhaving- en opsporingsdiensten structureel signalen over het hoofd zien door een gebrek aan bewustzijn, is moeilijk te zeggen. Zo melden verschillende geïnterviewden dat de politie Rotterdam-Rijnmond veel aandacht besteedt aan mensenhandelbestrijding in de regio en actief toezicht houdt en handhaaft op de prostitutiebranche in de gemeente Vlaardingen.²² Ook zou er binnen het korps aandacht zijn voor overige uitbuiting en zou er een goede samenwerking en informatie-uitwisseling zijn met de SIOD om

18 In de Regioscan staat wel dat twee van deze seksbedrijven in 2011 uitgeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel. De Regioscan heeft deze bedrijven echter wel meegeteld omdat het niet zeker is dat de activiteiten van deze seksbedrijven ook gestaakt zijn (bron: Ibidem, p.8).

19 Interview politie Rotterdam-Rijnmond.

20 Interview met de SIOD (nu Inspectie SZW), 23 februari 2012. Verder zal naar dit interview worden verwezen als "Interview SIOD Rotterdam-Rijnmond".

21 Interview met Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Rotterdam-Rijnmond (RIEC RR), 30 januari 2012. Verder zal naar dit interview worden verwezen als "Interview RIEC RR".

22 Interview politie Rotterdam-Rijnmond; aanvullende informatie, 10 oktober 2012; Interview SIOD Rotterdam-Rijnmond; Aanvullende informatie, 15 oktober 2012; Interview met het OM Regioparket Rotterdam, 8 februari 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als "interview OM Rotterdam-Rijnmond".

overige uitbuiting aan te pakken.²³ Er zijn wel aanwijzingen dat de signalering vanuit de gemeente en vanuit zorginstellingen verbeterd kan worden. Het OM meldt bijvoorbeeld dat het lage aantal signalen van mensenhandel uit Vlaardingen verband kan houden met een eventueel gebrek aan bewustzijn van mensenhandel onder gemeentelijke toezichthouders en zorginstellingen in Vlaardingen.²⁴ De gemeente Vlaardingen geeft zelf ook aan dat het gemeentelijke toezicht en handhaving nog tekort schiet, al wordt er wel gewerkt aan het verhogen van het bewustzijn van gemeentepersoneel.²⁵ De lokale zorginstelling Elckerlyc²⁶ gaat niet uit van een gebrek aan bewustzijn van mensenhandel onder haar medewerkers. Wel zouden signalen niet altijd gemeld worden, omdat medewerkers hun vermoedens niet hard zouden kunnen maken vanwege de terughoudendheid van cliënten om over hun ervaringen te praten.²⁷ Hier zal verder op in worden gegaan bij de beschrijving van de aanpak van mensenhandel in de praktijk (§6.3). In de volgende paragrafen wordt echter eerst uiteengezet welk beleid de gemeente heeft ontwikkeld om toezicht te houden en handhavend op te treden tegen uitbuiting. Voorts wordt bekeken welke beleidsinitiatieven genomen zijn om een ketenaanpak van mensenhandel vorm te geven.

23 Interview politie Rotterdam-Rijnmond; aanvullende informatie, 10 oktober 2012; interview SIOD Rotterdam-Rijnmond; aanvullende informatie, 15 oktober 2012. De politie geeft aan dat wanneer signalen van overige uitbuiting binnenkomen, allereerst wordt gekeken hoe omvangrijk de zaak vermoedelijk is. Als het om een kleine zaak lijkt te gaan, neemt de politie de zaak zelf op zich. Lijkt het om een omvangrijk onderzoek te gaan, dan wordt de zaak overgedragen aan de SIOD (aanvullende informatie politie Rotterdam-Rijnmond, 10 oktober 2012).

24 Interview OM Rotterdam-Rijnmond.

25 Op 28 februari 2012 is voor leidinggevende ambtenaren van diverse afdelingen van gemeente Vlaardingen een bewustwordingsbijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst zijn presentaties gegeven door medewerkers van politie Rotterdam-Rijnmond, de SIOD en het RIEC over zowel seksuele als overige uitbuiting. Voor uitvoerende gemeenteambtenaren heeft een dergelijke bijeenkomst echter niet plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat de leidinggevendenden deze informatie doorgeven aan uitvoerende medewerkers op hun afdeling. De gemeente Vlaardingen verwacht dat hierdoor het bewustzijn en het aantal meldingen van signalen mensenhandel zal toenemen (bron: observatieverslag BNRM bewustwordingsbijeenkomst, 28 februari 2012; interview met gemeente Vlaardingen, 22 februari 2012 (met aanvullende informatie van 17 oktober 2012). Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview gemeente Vlaardingen”.

26 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

27 Een medewerker van Stichting Elckerlyc meldt hierover op 30 oktober 2012:

“...[Het] bewustzijn is bij de zorginstelling aanwezig. De medewerker van de zorginstelling kan de vermoedens van mensenhandel echter niet staven omdat de cliënt terughoudend is om relevante informatie te uiten. De cliënt laat dit na, deels uit angst om het (recht op) verblijf in Nederland in gevaar te brengen en deels uit angst voor bedreigingen die aan de cliënt geuit zijn. Hierdoor zijn de meetbare cijfers over slachtoffers mensenhandel onder het vermoede aantal”.

6.2 Beleid en aanpak

6.2.1 Prostitutie- en mensenhandelbeleid

Het beleid van de gemeente Vlaardingen op prostitutie en mensenhandel staat beschreven in de 'Algemene Plaatselijke Verordening' (APV) van Vlaardingen en in de nota 'Beleidskader Mensenhandel'.²⁸ Zo is in de APV opgenomen dat escortbedrijven en seksinrichtingen vergunningplichtig zijn en dat een vergunning geweigerd of ingetrokken kan worden als er aanwijzingen zijn dat illegale vreemdelingen, minderjarigen en/of slachtoffers van mensenhandel werkzaam zijn in het bedrijf.²⁹ Uit de APV en het Beleidskader Mensenhandel is op te maken dat thuiswerk in beginsel niet vergunningplichtig is in Vlaardingen.³⁰ Wel zijn concrete regels opgesteld waaraan thuiswerk moet voldoen om niet alsnog vergunningplichtig te worden.³¹ Wanneer thuiswerkers met meerdere mensen vanuit dezelfde woning werken kan wel een vergunningplicht ontstaan omdat dan sprake kan zijn van een 'seksinrichting'. In het 'Beleidskader Mensenhandel' staat verder beschreven dat de gemeente er binnen het vergunningstelsel voor heeft gekozen om met betrekking tot de prostitutiebedrijven (seksinrichtingen en escortbedrijven) het 'status-quo beleid' te hanteren.³² Dit betekent dat niet meer dan het huidige aantal vergunningen (één) wordt uitgegeven.³³ Straat- en raamprostitutie worden in de gemeente Vlaardingen niet toegestaan.³⁴

28 Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen 2012; Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011).

29 Artt. 3.4-3.5, 3.13-3.14 APV Vlaardingen 2012.

30 Artt. 3.1-3.4 APV Vlaardingen 2012; Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011).

31 In de APV staat omschreven wat onder een 'seksinrichting' moet worden verstaan: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval een prostitutiebedrijf verstaan. In het *Beleidskader Mensenhandel* is omschreven binnen welke grenzen het thuiswerk moet blijven om niet alsnog onder de vergunningplicht te vallen. De gemeente Vlaardingen bereikt dit doordat zij verschillende criteria hanteert zoals: thuiswerk vindt uitsluitend plaats in de eigen woning, de prostituee mag niet toestaan dat anderen of andere bewoners in de woning prostitutie bedrijven, het werven van klanten mag in principe alleen langs informele weg, overlast moet worden voorkomen en aan de buitenkant van het perceel mag niet duidelijk zijn dat prostitutie wordt bedreven (Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011)).

32 Ibidem.

33 In het verleden zat er een seksinrichting aan de Binnensingel. Na de brand in 2005 in dit bedrijf, waarbij het bedrijf in de as is gelegd, is een vergunning verleend aan een nieuwe seksinrichting aan het Grote Visserijplein. Dit betreft een Thais privéhuus dat tevens een escortbedrijf is (Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011)).

34 Ibidem.

6.2.2 Aanpak mensenhandel – gemeente³⁵

Uit beleidsstukken is op te maken dat de aanpak van mensenhandel in Vlaardingen onderdeel uitmaakt van een regionale ketenaanpak van mensenhandel. Het regionaal college van de politieregio Rotterdam-Rijnmond heeft op 30 juni de ‘Kadernota Regionale Aanpak Eergerelateerd geweld, Huiselijk geweld en Mensenhandel’ vastgesteld. In deze Kadernota is onder andere aangegeven dat er voor de regio Rotterdam-Rijnmond – waarvan de gemeente Vlaardingen deel uitmaakt – een uniforme regionale aanpak gerealiseerd moest worden voor de aanpak van mensenhandel. Onder leiding van de burgemeester van Barendrecht is vervolgens een stuurgroep Mensenhandel, Eergerelateerd geweld en Huiselijk geweld ingesteld, bestaande uit onder meer vertegenwoordigers van de politie Rotterdam-Rijnmond, het OM, de GGD Rotterdam en gemeente Rotterdam. Deze regionale stuurgroep heeft de hoofdlijnen van het project vastgesteld en heeft aangegeven op welke wijze de opdracht vanuit het Regionaal College aangepakt wordt. Onder leiding van de gemeentesecretaris van Maassluis is daarna een regionale werkgroep aan de slag gegaan met het ontwikkelen van concrete maatregelen ter uitvoering van de regionale aanpak. Deze werkgroep, die samengesteld is uit ambtenaren van verschillende gemeenten, de GGD Rotterdam, politie Rotterdam-Rijnmond en het OM, heeft de ‘Uitvoeringsmap Bestuurlijke Aanpak Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond’ (hierna afgekort tot ‘uitvoeringsmap’) opgesteld die aan gemeenten handvatten biedt om mensenhandel op een integrale en uniforme wijze aan te pakken. Zo staan in de ‘Uitvoeringsmap’ voorbeelddocumenten voor het vormgeven van het gemeentelijke mensenhandel- en prostitutiebeleid.³⁶ De gemeente Rotterdam en het RIEC RR hebben een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van regionaal beleid op mensenhandel. Zo is de ‘Uitvoeringsmap’ volgens burgemeester van Barendrecht tot stand gekomen dankzij “de uitstekende ondersteuning van het RIEC en van de medewerkers van de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam”.³⁷

Aan de hand van deze ‘Uitvoeringsmap’ heeft de gemeente Vlaardingen in september 2011 het ‘Beleidskader Mensenhandel’ opgesteld om een “sluitende integrale en regionaal verankerde aanpak ter bestrijding van misstanden in de prostitutiesector, jeugdprostitutie, loverboy-problematiek en mensenhan-

35 In het deelonderzoek naar Vlaardingen is niet, zoals in de deelonderzoeken naar de andere gemeenten (zie §§3.2.3, 4.2.3, 5.2.3), een aparte paragraaf opgenomen met de titel ‘Gemeente in de regio’. Hiervoor is gekozen, omdat de aanpak van mensenhandel in Vlaardingen te verweven is met de regionale aanpak van mensenhandel, waardoor het niet wenselijk is om eerst de aanpak van mensenhandel binnen de gemeente te beschrijven en vervolgens de rol van de gemeente in een regionaal perspectief uiteen te zetten.

36 In deze ‘Uitvoeringsmap’ staat beschreven dat in 2009 twee regionale bijeenkomsten georganiseerd zijn in de gemeente Barendrecht en dat bijna alle gemeenten uit de regio Rotterdam-Rijnmond op ambtelijk niveau aanwezig of vertegenwoordigd waren. De eerste regionale bijeenkomst in Barendrecht, op 3 juli 2009, stond in teken van het bewustwordingsproces binnen de gemeenten met betrekking tot mensenhandel. Tijdens de tweede bijeenkomst, op 15 december 2009, is de concept-uitvoeringsmap ter bespreking voorgelegd aan ambtenaren van de gemeenten uit de regio (bron: Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Rotterdam-Rijnmond, Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond, januari 2010, p.3, beschikbaar via www.riecnet.nl/rotterdamrijnmond/documenten (geraadpleegd 5 oktober 2012)).

37 Ibidem.

del” te realiseren.³⁸ In dit ‘Beleidskader’, dat grotendeels overeenkomt met het voorbeelddocument in de ‘Uitvoeringsmap’, staat het lokale prostitutiebeleid. Ook is beschreven dat Vlaardingen onderdeel uitmaakt van de Regionale Ketensamenwerking Mensenhandel van regio Rotterdam-Rijnmond en dat het RIEC RR deze ketensamenwerking faciliteert.³⁹ Zo voorziet het RIEC RR in beleidsadviezen, strategische en tactische analyses, in een gezamenlijke, centrale verwerking van informatie, en heeft het convenanten⁴⁰ gesloten met ketenpartners om informatie uit te wisselen. Deze convenanten zijn door het RIEC RR aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).⁴¹ De gemeente Vlaardingen heeft het Regionaal (of RIEC-)Convenant Mensenhandel ook ondertekend, net als politie Rotterdam-Rijnmond, het Arrondissementsparket Rotterdam-Rijnmond (per 1 januari 2013: Regioparket Rotterdam), het Functioneel Parket van het OM, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Belastingdienst regio Rijnmond, Stichting Humanitas, de Koninklijke Marechaussee (KMar), Bureau Jeugdzorg (BJZ), Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Stichting Reclassering Nederland en 18 andere gemeenten.⁴²

In de ‘Wegwijzer Keten Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond’ staat voorts beschreven dat de op het RIEC RR aangesloten partijen ook op verschillende niveaus overleg voeren. Zo zouden eens in de zes weken tijdens het ketenregieteam beleidsmatige en procesmatige knelpunten aan de orde komen; en elke vier weken een casusoverleg⁴³ plaatsvinden waarin potentiële signalen van mensenhandel worden behandeld. Daarbij zou de gemeente op welke de signalen betrekking hebben, aanwezig zijn.⁴⁴

Uit beleidsdocumenten blijkt ook dat zorginstellingen deel uitmaken van de regionale ketensamenwerking. Zo staat in de ‘Uitvoeringsmap’ dat Prostitutie Maatschappelijk Werk van Stichting Humanitas⁴⁵ (PMW) in opdracht van CoMensha⁴⁶ de zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel in de regio Rotterdam-Rijnmond verzorgt en fungeert als meld-, advies- en registratiepunt voor jeugdprostitutie.⁴⁷ In de ‘Wegwijzer Keten Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond’ zijn ook de rollen in de ketenaanpak be-

38 Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011).

39 Ibidem.

40 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

41 Ibidem.

42 Regionaal Convenant Mensenhandel Regio Rotterdam-Rijnmond, 14 februari 2011, beschikbaar via www.riecnet.nl/doc/rotterdamrijnmond/Regionaal%20Convenant_Mensenhandel.pdf (geraadpleegd 1 juni 2012).

43 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

44 RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2011.

45 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

46 Ibidem.

47 Dit betekent dat PMW in Rotterdam-Rijnmond verantwoordelijk is voor de coördinatie van de hulpverlening voor deze vrouwen en mannen. Slachtoffers van mensenhandel komen via CoMensha of via het casusoverleg van de Regionale Ketenaanpak Mensenhandel bij PMW terecht. PMW regelt vervolgens een opvangplek voor de slachtoffers en verzorgt de materiële en psychosociale hulpverlening. Verder zorgt PMW ervoor dat de cliënten juridische bijstand krijgen. Wanneer een slachtoffer niet in Nederland kan of wil blijven, dan begeleidt PMW deze man of vrouw bij de terugkeer naar het land van herkomst (RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, p. 22-24.).

schreven van instellingen als Bureau Jeugdzorg, het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en GGD Rotterdam-Rijnmond.⁴⁸

Uit het ‘Beleidskader Mensenhandel’ valt verder op te maken dat ook de gemeente Vlaardingen een rol zal spelen bij de detectie van en de interventie ten aanzien van signalen van mensenhandel en dit zal inbrengen in het casusoverleg:

“Signalen die de gemeente Vlaardingen bereiken worden ingebracht bij het voorbereidingsteam. In het regionale casusoverleg wordt de noodzakelijke afstemming tussen de partners met betrekking tot de interventies gezocht en gevonden. De gemeente Vlaardingen zal bij signalen die betrekking hebben op locaties of personen uit de eigen gemeente een casemanager aanwijzen om zorg te kunnen dragen voor de noodzakelijke regie op de interne gemeentelijke processen en organisatie. Deze casemanager zal daarnaast zorg dragen voor de vereiste afstemming met de overige regionale partners bij de ketenaanpak en hiertoe aansluiten bij het regionale casusoverleg”.⁴⁹

De gemeentelijke aanpak van overige uitbuiting blijkt nog in ontwikkeling te zijn. Zo staat in het ‘Beleidskader Mensenhandel’ dat de gemeente Vlaardingen:

“[...] op termijn ook sluitend gemeentelijk beleid [zal moeten ontwikkelen] voor overige vormen van uitbuiting buiten de prostitutiesector. Binnen de regionale ketenaanpak mensenhandel zullen signalen van overige uitbuiting tot die tijd opgepakt worden door de SIOD en Arbeidsinspectie [...]. Indien bij de aanpak een rol voor de gemeente Vlaardingen wordt gezien, zal het college per geval bezien of daaraan medewerking kan worden verleend. In principe staat de gemeente Vlaardingen daar positief tegenover”.⁵⁰

Een aanvullende nota voor de aanpak van overige uitbuiting is nog niet opgesteld. De gemeente Vlaardingen heeft wel in een aparte nota uiteengezet wat haar beleid is ten opzichte van Midden- en Oost-Europeanen (zogenaamde MOE-landers) – een migrantengroep die kwetsbaar is voor overige uitbuiting.⁵¹ Om meer zicht te krijgen op het aantal MOE-landers dat in Vlaardingen verblijft, zou volgens de nota een aantal acties zijn opgezet, zoals het bevorderen van de GBA-inschrijvingen en het uitwisselen

48 RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2011.

49 Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011).

50 Ibidem.

51 Stads Ontwikkeling en Toezicht (SOT), Nota Stand van zaken Moelanders [op] 1 februari 2009, 24 maart 2009, B&W agendapost gemeente Vlaardingen, VLD/2008/60560.

van gegevens met de Belastingdienst, woningcorporaties en uitzendbureaus.⁵² Voorts vermeldt de gemeente in haar 'Actieplan Wonen' dat in Vlaardingen incidenteel interventieteams ingezet worden op adressen waar uitkeringsfraude of illegale verhuur wordt vermoed.⁵³

6.2.3 Aanpak mensenhandel – politie

In het 'Beleidskader Mensenhandel' is opgenomen dat de gemeente Vlaardingen politie Rotterdam-Rijnmond aangewezen heeft voor het toezicht op en de handhaving van de prostitutiebranche in Vlaardingen.⁵⁴ Hierdoor fungeren de controleurs van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM) van de politie Rotterdam-Rijnmond als bestuurlijk toezichthouder. Volgens het 'Beleidskader' houdt het CPM "toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden; treedt [zij] actief op tegen seksinrichtingen en escortbedrijven die niet over een vergunning beschikken en hiervoor ook niet in aanmerking komen; controleert zij of er minderjarigen werken; of sprake is van gedwongen prostitutie; en of er uitbuiting plaatsvindt". De gemeente meldt in haar 'Beleidskader' dat hierop gecontroleerd wordt door het CPM, omdat dit "op grond van het Wetboek van Strafrecht signalen zijn van mensenhandel".⁵⁵

Uit de 'Wegwijzer Keten Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond' is op te maken dat de politie Rotterdam-Rijnmond een actieve rol speelt in de regionale aanpak van mensenhandel.⁵⁶ In het Korpsjaarplan 2012 van de politie Rotterdam-Rijnmond is de bestrijding van mensenhandel ook aangemerkt als één van de speerpunten waar het korps zich op richt in het kader van de bescherming van de maatschappelijke integriteit.⁵⁷ Uit de 'Wegwijzer' blijkt voorts dat de Eenheid Vreemdelingenpolitie⁵⁸ ingezet wordt voor de

52 Zo zijn de volgende afspraken gemaakt: De Belastingdienst verstrekt op verzoek van de gemeente de adresgegevens van buitenlandse werknemers die een sofinummer bij gemeenten of de belasting aanvragen. Buitenlandse werknemers melden tevens in welke plaats zij (gaan) wonen. De Belastingdienst levert deze gegevens aan bij Burgerzaken. De lijst kan vervolgens worden gescreend op personen die niet in het GBA zijn ingeschreven en het aantal personen dat op één adres woont; de Vlaardingse corporaties krijgen een aansluiting op het Webportal, hiermede kunnen gegevens gecontroleerd worden over huurders. Er is door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) toestemming verleend. Een convenant tussen gemeente en de woningbouw corporaties is ondertekend; en met diverse uitzendbureaus is de afspraak gemaakt dat zij hun MOE-landers aan het GBA melden. Het betreft MOE-landers die langer dan vier maanden in Vlaardingen verblijven (Nota van het afdelingshoofd Stads Ontwikkeling en Toezicht (SOT), Stand van zaken Moelanders [op] 1 februari 2009, 24 maart 2009, B&W agenda-post gemeente Vlaardingen, VLD/2008/60560).

53 Gemeente Vlaardingen, Actieplan Wonen Woonvisie Vlaardingen 2008-2030, februari 2008, p.5.

54 Gemeente Vlaardingen, Beleidskader Mensenhandel, 27 oktober 2011, Raadsbesluit VLD/2011/23096, 63.2.

55 Ibidem.

56 Uit de Korpsmonitor 2010 blijkt dat het Politiekorps Rotterdam-Rijnmond op het aandachtsveld Toezicht op alle punten conform norm scoort (Werson & Den Hertog, 2012, p.55).

57 Politie Rotterdam-Rijnmond, Korpsjaarplan 2012, november 2011, p.11, beschikbaar via www.politie-rotterdam-rijnmond.nl/media/194784/korpsjaarplan_2012.pdf (geraadpleegd 5 oktober 2012).

58 In de Korpsmonitor 2010 staat tevens vermeld dat alle onderzoeken mensenhandel worden toegewezen aan een speciaal daarvoor opgerichte unit (in Korpsmonitor de unit Migratiecriminaliteit genoemd). "Ook heeft het CPM het mandaat om buiten de stuurploeg om, in overleg met de officier van justitie, korte en spoedeisende zaken direct op te starten" (Werson & Den Hertog, 2012, p.55).

bestrijding van alle vormen van mensenhandel in de regio. Wel ligt de focus van de politie op de aanpak van seksuele uitbuiting.⁵⁹ Afgelopen jaren heeft de politie Rotterdam-Rijnmond dan ook actief deelgenomen aan het grootschalige project ‘Loveboys 2.0’ om loverboy-problematiek aan te pakken.⁶⁰

6.3 Aanpak mensenhandel in de praktijk

Uit de voorgaande beschrijving komt naar voren dat de gemeente Vlaardingen beleid heeft opgesteld ten aanzien van de prostitutiebranche, mensenhandel en kwetsbare migrantengroepen als Midden- en Oost-Europeanen. In de beleidsnota voor de aanpak van mensenhandel wordt ook beschreven hoe de gemeente invulling geeft aan de regionale ketenaanpak van mensenhandel van Rotterdam-Rijnmond. Voor de aanpak van overige uitbuiting is echter nog geen specifieke beleidsnota opgesteld. De volgende paragrafen beschrijven in hoeverre in de praktijk sprake is van een integrale aanpak van mensenhandel in Vlaardingen.

6.3.1 Samenwerkingsverbanden

Uit de interviews⁶¹ komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeente Vlaardingen, politie Rotterdam-Rijnmond, het OM en andere ketenpartners op het gebied van mensenhandelbestrijding in Vlaardingen vooral loopt via het RIEC RR, dat ook de regie voert op de regionale ketenaanpak.⁶² De gemeente en de politie werken daarnaast samen in het kader van de prostitutiecontroles die uitgevoerd worden door het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM) van politie Rotterdam-Rijnmond.⁶³ Voor een deel is het RIEC RR-netwerk een uitbreiding van al bestaande ketensamenwerkingsverbanden. Zo had Rotterdam al een eigen ketenaanpak mensenhandel sinds 2007. Bovendien beschikte de SIOD al

59 RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2011. De politie geeft aan dat zij zich vooral richt op de aanpak van seksuele uitbuiting, omdat zij de aanpak van overige uitbuiting primair een taak vindt van de SIOD en de Arbeidsinspectie. Niettemin zou er volop aandacht zijn voor overige uitbuiting binnen het korps en zouden signalen van overige uitbuiting uitgerechercheerd worden zodra deze binnenkomen, vaak in nauwe samenwerking met de SIOD (interview politie Rotterdam-Rijnmond, aanvullende informatie 10 oktober 2012).

60 In 2010 startte in Rotterdam de pilot ‘Loveboys 2.0’, op verzoek van de Task Force Mensenhandel. Deze pilot had als doel het krijgen van nader inzicht in de loverboy-problematiek en te onderzoeken welke interventiemogelijkheden, naast klassieke opsporing, zijn te ontwikkelen. De conclusies en aanbevelingen vanuit de pilot hebben als input gediend voor de landelijke Handreiking Loveboys. Zie voor meer informatie www.themadagloveboys2012.nl (geraadpleegd 1 augustus 2012).

61 Interview AI Rotterdam-Rijnmond; interview gemeente Vlaardingen; interview OM Rotterdam-Rijnmond; interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview RIEC RR; interview SIOD Rotterdam-Rijnmond.

62 Het OM, de SIOD, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst geven aan alleen via het RIEC RR samen te werken met de gemeente Vlaardingen (interview Rotterdam-Rijnmond; interview SIOD; interview arbeidsinspectie; interview met de Belastingdienst, 3 mei 2012. Verder zal naar dit interview worden verwezen als “Interview Belastingdienst”).

63 Interview gemeente Vlaardingen; interview politie Rotterdam-Rijnmond.

over een eigen regionaal netwerk met onder andere de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie vóór de oprichting van het RIEC RR.⁶⁴

6.3.2 Samenwerking in de regio

Medewerkers van verschillende ketenpartners geven aan tevreden te zijn over de regionale aanpak.⁶⁵ De samenwerking blijkt over het algemeen goed te verlopen en er is onderling vertrouwen.⁶⁶ Uit de interviews blijkt ook dat de opstelling van de regiogemeente Rotterdam en van voormalig burgemeester en korpsbeheerder Opstelten belangrijk is geweest voor de slagkracht van het RIEC RR en voor het opzetten van een regionale aanpak van mensenhandel. Zo was Opstelten volgens de gemeentesecretaris van Maassluis een pleitbezorger van de gemeentelijke aanpak en wist zijn gezag veel kleinere gemeenten te overtuigen dat mensenhandel, huiselijk en eengerelateerd geweld op een uniforme wijze aangepakt dienden te worden in de gehele politieregio.⁶⁷ Opstelten lijkt zich er ook van bewust te zijn geweest dat overheersing vanuit de grote stad niet de juiste aanpak is om kleinere gemeenten te betrekken bij de aanpak van mensenhandel. Zo verzocht hij als korpsbeheerder en voorzitter van het Regionaal College de burgemeester van Barendrecht om de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de beleidsmatige sturing op de regionale aanpak.⁶⁸ Ketenpartners merken daarnaast op dat het goed is dat het RIEC RR de dagelijkse regie voert over de ketenaanpak zodat kleinere gemeenten zich niet gedomineerd voelen door de gemeente Rotterdam en hun eigen inbreng kunnen leveren.⁶⁹ Tegelijkertijd vinden geïnterviewden het nuttig dat de aanpak regionaal georganiseerd is omdat mensenhandel niet gebonden is aan grenzen dan wel omdat kleinere gemeenten niet altijd over de middelen beschikken om het probleem eigenhandig aan te pakken.⁷⁰ De regiogemeente Rotterdam en het RIEC RR bieden ook ondersteuning aan de aanpak van mensenhandel van kleinere gemeenten.⁷¹ Zo helpen gemeente Rotterdam en het RIEC RR de gemeente Vlaardingen bij het opstellen van een nieuw 'Handhavingarrangement'.⁷²

64 Interview RIEC RR; interview SIOD Rotterdam-Rijnmond. De regionale aanpak mensenhandel is een uitbreiding van de ketenaanpak mensenhandel van Rotterdam, die in 2007 opgestart is. Nadat het regionale college besloot tot een regionale aanpak mensenhandel, is het Rotterdamse samenwerkingsmodel uitgebreid naar alle gemeenten in de politieregio. In 2011 hebben alle 19 gemeenten van de politieregio het Regionaal Convenant Mensenhandel getekend (interview RIEC RR).

65 In de korpsmonitor 2010 staat vermeld dat het politiekorps Rotterdam-Rijnmond tevreden is over de samenwerking met externe partners (Werson & Den Hertog, 2012, p.56).

66 Interview AI Rotterdam-Rijnmond; interview gemeente Vlaardingen; interview OM Rotterdam-Rijnmond; interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview RIEC RR.

67 Gesprek met de gemeentesecretaris van Maassluis, 27 februari 2012.

68 Ibidem.

69 Interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview RIEC RR.

70 Interview gemeente Vlaardingen; interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview RIEC RR; interview PMW.

71 Gesprek met de gemeentesecretaris van Maassluis, 27 februari 2012; interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview RIEC RR.

72 Interview politie Rotterdam-Rijnmond.

Ook de gemeente Vlaardingen ziet het voordeel van de regionale ketenaanpak van mensenhandel.⁷³ De aanpak van mensenhandel in Vlaardingen zelf zou nog wel in ontwikkeling zijn.⁷⁴ Volgens de politie heeft het ook enige tijd geduurd voordat de gemeente Vlaardingen zich bewust werd van mensenhandel en voordat zij het CPM aanwees als toezichthouder op de seksinrichting in Vlaardingen.⁷⁵ De samenwerking tussen de gemeente Vlaardingen en regionale ketenpartners, zoals politie Rotterdam-Rijnmond, lijkt steeds beter te gaan. Zo meldt de politie dat de gemeente aandacht zou hebben gekregen voor het onderwerp naar aanleiding van onderzoeken van de politie naar illegale prostitutie en door de actieve houding van het RIEC RR,⁷⁶ dat veel geïnvesteerd heeft in het betrekken van kleinere gemeenten bij de regionale aanpak van mensenhandel.⁷⁷ De gemeente zelf geeft ook aan dat zij eerder nog niet goed op de hoogte was van mensenhandel omdat de informatie-uitwisseling tussen de politie en de gemeente nog niet optimaal was. Met de komst van de regionale aanpak en het RIEC-convenant zou dit knelpunt verholpen zijn en zou de gemeente actief betrokken zijn geraakt bij de regionale aanpak van mensenhandel.⁷⁸

6.3.3 Informatiepositie⁷⁹

Uit de interviews komt naar voren dat de informatiepositie van de gemeente Vlaardingen nog verbeterd kan worden. Zo geeft de gemeente zelf aan dat er momenteel nog weinig toezicht en handhaving is op sectoren waarin uitbuiting plaats kan vinden; dat geen thema-analyses⁸⁰ worden verricht op het gebied van mensenhandel; en dat bij huisvestingscontroles nog weinig gelet wordt op signalen van mensenhandel. Ook is nog geen duidelijk meldpunt⁸¹ voor signalen van mensenhandel ingesteld bij de gemeente.⁸² Signalen zouden hierdoor over het hoofd gezien kunnen worden of kunnen blijven liggen. Wel wordt binnen de gemeente aan bewustwording gewerkt. Zo organiseerde het RIEC RR in Vlaardingen op 28 februari 2012 een bewustwordingsbijeenkomst mensenhandel, waaraan leidinggevende gemeenteamttenaren deelnamen van verschillende gemeenteafdelingen. Tijdens deze training, die is gegeven door medewerkers van het RIEC, de politie Rotterdam-Rijnmond en de SIOD, is aandacht be-

73 Interview gemeente Vlaardingen.

74 Interview gemeente Vlaardingen; aanvullende informatie gemeente Vlaardingen, 17 oktober 2012.

75 Interview politie Rotterdam-Rijnmond.

76 Interview RIEC RR.

77 Ibidem.

78 De gemeente meldt dat sinds zij aangesloten is bij het RIEC RR, zij een paar keer deelgenomen heeft aan het casusoverleg mensenhandel van het RIEC RR. Tijdens één overleg heeft de gemeente zelf ook een signaal ingebracht. Daarnaast heeft de gemeente een aantal keer bestuurlijk opgetreden naar aanleiding van bestuurlijke rapportages van het CPM over illegale escortservices binnen de gemeentegrenzen (bron: interview gemeente Vlaardingen, aanvullende informatie, 17 oktober 2012).

79 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

80 Ibidem.

81 Ibidem.

82 De gemeente meldt dat er “nog niet echt” een meldpunt is. Wel zouden signalen doorgegeven kunnen worden aan de beleidsmedewerker Toezicht en Veiligheid, die de signalen doorgeeft aan het RIEC en/of de politie. Maar of dit bekend is bij alle diensten van de gemeente, is niet duidelijk (bron: interview gemeente Vlaardingen; interview politie Rotterdam-Rijnmond).

steed aan zowel seksuele als overige uitbuiting.⁸³ Aan uitvoerende gemeentebtenaren is echter geen specifieke training gegeven. Het is de bedoeling dat leidinggevendenden de informatie van de bewustwordingsbijeenkomst doorgeven aan uitvoerende medewerkers op hun afdeling. De gemeente Vlaardingen verwacht dat hierdoor het bewustzijn en het aantal meldingen van signalen van mensenhandel zal toenemen.⁸⁴

Ook de politie en het OM lijken stevig in te zetten op het verkrijgen van een goede informatiepositie. Het CPM voert minstens zes controles per jaar uit op de enige vergunde seksinstelling van Vlaardingen (de Thaise massagesalon). Ook geeft de politie aan dat er in Vlaardingen toezicht wordt gehouden op de escort en thuisprostitutie. Daarnaast zou een goede samenwerking en informatie-uitwisseling bestaan tussen de SIOD en de politie op het gebied van overige uitbuiting.⁸⁵ De politie voert bovendien zaakoverstijgende deelonderzoeken uit op het gebied van mensenhandel die ook betrekking hebben op Vlaardingen.⁸⁶ Duidelijke knelpunten in de informatievergaring en -uitwisseling signaleren de politie en het OM dan ook niet.⁸⁷

Het onderlinge vertrouwen dat is opgebouwd tussen ketenpartners binnen het RIEC RR en het Regionale Convenant Mensenhandel dat gesloten is tussen de ketenpartners, lijkt de informatie-uitwisseling te vergemakkelijken. Dit komt de informatiepositie van deze instanties ten goede. Zo melden de gemeente Vlaardingen, het OM en de politie dat ze informatie delen via het RIEC en dat er weinig of geen knelpunten zijn bij het uitwisselen van informatie met elkaar en met andere ketenpartners.⁸⁸ De SIOD en de AI merken dat de verwerking en uitwisseling van informatie door kleinere gemeenten in de regio (zoals Vlaardingen) niet optimaal is, maar wel steeds beter wordt.⁸⁹

6.3.4 Aansluiting op zorgketen

De aansluiting van de zorgketen op de regionale ketenaanpak van mensenhandel blijkt ook deels via het RIEC RR te lopen. Zo is de regiocoördinator⁹⁰ Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) van Stichting

83 Observatieverslag BNRM bewustwordingsbijeenkomst, 28 februari 2012; interview gemeente Vlaardingen (met aanvullende informatie, 17 oktober 2012).

84 Ibidem.

85 Aanvullende informatie politie Rotterdam-Rijnmond per telefoon, 10 oktober 2012; aanvullende informatie SIOD per telefoon, 15 oktober 2012.

86 Interview politie Rotterdam-Rijnmond.

87 Interview OM Rotterdam-Rijnmond; interview politie Rotterdam-Rijnmond.

88 Interview gemeente Vlaardingen; interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview OM Rotterdam-Rijnmond. Wel lijkt het erop dat het CPM niet alle signalen mensenhandel deelt met de gemeente Vlaardingen, of dit pas na afloop van een strafrechtelijk onderzoek doet (interview gemeente Vlaardingen; interview politie Rotterdam-Rijnmond).

89 Interview AI Rotterdam-Rijnmond; interview SIOD Rotterdam-Rijnmond.

90 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

Humanitas aangesloten op het RIEC RR, net als de GGD, die de financiering verzorgt van PMW.⁹¹ Op lokaal niveau is de aansluiting van zorginstellingen op de ketenaanpak meer indirect van aard. Binnen Vlaardingen worden bijvoorbeeld meerderjarige slachtoffers van mensenhandel opgevangen door Stichting Elckerlyc, een lokale zorginstelling die een subsidierelatie heeft met de gemeente Vlaardingen.⁹² Slachtoffers worden bij de stichting aangemeld door Steunpunt Huiselijk Geweld Nieuwe Waterweg Noord (SHG-NWN), CoMensha, Shop⁹³ en Rosa Manus^{94, 95}.

SHG-NWN en Stichting Elckerlyc zijn nog niet officieel aangesloten bij de regionale ketenaanpak mensenhandel. Zij zijn ook nog geen convenantpartner van het RIEC RR.⁹⁶ Deze twee instellingen werken echter wel samen met instanties die aangesloten zijn op het RIEC RR. Daarnaast maken zij deel uit van het Lokale Zorgnetwerk (LZN) van zorginstellingen in de gemeente Vlaardingen, dat eens in de maand samenkomt.⁹⁷ Ook is er een Gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (GOSA) welke zorg coördineert en (crisis)opvang regelt voor probleemjongeren tot 23 jaar.⁹⁸ Bovendien is er een gemeentelijke vangnetfunctionaris, die bij complexe crisissituaties een coördinerende rol kan spelen op het gebied van zorg en opvang.⁹⁹ Via deze netwerken en contactpersonen kunnen de gemeente Vlaardingen en lokale zorginstellingen zorg en opvang van slachtoffers op elkaar afstemmen in het geval een casus mensenhandel zich aandient. Op deze manier zijn lokale zorginstellingen indirect aangesloten bij de regionale aanpak van mensenhandel. Bureau Jeugdzorg, dat officieel aangesloten is bij het RIEC RR, geeft ook aan op ad hoc basis samen te werken met de gemeente Vlaardingen en andere ketenpartners via het LZN en GOSA indien zaken zich voordoen binnen Vlaardingen die te maken hebben met jeugdprostitutie en loverboy-problematiek.¹⁰⁰

De samenwerking tussen de gemeente Vlaardingen en lokale en regionale zorgpartners lijkt in beginsel goed te verlopen. De vangnetfunctionaris geeft ook aan dat relevante zorgpartners binnen de gemeente

91 Interview met GGD Rotterdam-Rijnmond, 26 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “GGD Rotterdam-Rijnmond”; interview met Prostitutie Maatschappelijk Werk van Stichting Humanitas (PMW). Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview PMW”. De GGD onderneemt onder andere de volgende taken: coördineren van subsidiestromen maatschappelijke opvang; uitvoeren veldwerk vanuit de Afdeling Infectieziektebestrijding, sectie SOA-HIV; controleren van seksinrichtingen in samenwerking met dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V); begeleiden van basis- en voortgezet onderwijs op het gebied van relaties en seksualiteit (preventie). Bij de GGD is ook het Stadsregionaal Instrument Sluitende Aanpak (SISA) ondergebracht en het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) (RIEC RR, RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2011. keten mensenhandel Rotterdam-Rijnmond, december 2011, p.13).

92 Interview gemeente Vlaardingen; interview met Stichting Elckerlyc, 25 april 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “interview Stichting Elckerlyc”.

93 Zie de begrippenlijst voor een korte beschrijving van deze organisatie.

94 Ibidem.

95 Interview Stichting Elckerlyc; interview met Steunpunt Huiselijk Geweld Nieuwe Waterweg Noord (SHG-NWN), 12 maart 2012. Hierna zal naar dit interview worden verwezen als “Interview SHG-NWN”.

96 Ibidem.

97 Interview SHG-NWN; interview Stichting Elckerlyc.

98 Zie voor meer informatie, www.sisa.rotterdam.nl/index.php?pageID=1 (geraadpleegd 5 oktober 2012).

99 Interview gemeente Vlaardingen.

100 Ingestuurde vragenlijst door een medewerker van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam, 17 juli 2012.

elkaar kennen en goed op de hoogte zijn van elkaars activiteiten. Indien een slachtoffer van mensenhandel opvang nodig zou hebben, zou dit lokale netwerk daar een oplossing voor vinden.¹⁰¹ Wel zijn er nog knelpunten op het gebied van (de financiering van) huisvesting voor slachtoffers. Zo zou Stichting Elckerlyc graag willen dat er overleg en een aanspreekpunt komt bij de gemeente over de doorstroom van (B9-)slachtoffers¹⁰² uit de opvang naar een reguliere woonplek na een toewijzing van verblijf.¹⁰³ Zo geeft de stichting aan dat de doorstroom van de crisisopvang naar het begeleid wonen onder druk is komen te staan doordat de gemeente de subsidie stopgezet heeft voor het begeleid wonen van slachtoffers die niet in de gemeente Vlaardingen ingeschreven staan – wat een groot deel van de clientèle is. Zo zouden veel buitenlandse (B9-)slachtoffers die ondergebracht zijn bij Stichting Elckerlyc lang moeten wachten op het pasje van hun B9-verblijfsvergunning nadat ze aangifte hebben gedaan van mensenhandel. Zonder dat pasje zouden slachtoffers zich niet kunnen inschrijven bij de gemeente, wat nieuwe problemen oplevert.¹⁰⁴ Zonder gemeentelijke inschrijving zou bijvoorbeeld doorstroom vanuit de opvang naar begeleid wonen niet mogelijk zijn.¹⁰⁵

Ook PMW spreekt zijn zorgen uit over de financiering vanuit de gemeente Vlaardingen. Zo verleent de gemeente geen subsidie aan PMW, terwijl de GGD alleen betaalt voor slachtofferopvang in Rotterdam. Omdat PMW - in noodgevallen - wel slachtoffers blijft opvangen uit Vlaardingen en ook voorlichting blijft geven in de gemeente, ontstaat een gat in de financiering. Consequentie is dat slachtoffers uit

101 Interview gemeente Vlaardingen.

102 “B9-slachtoffers” zijn buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die gebruik maken van de B9-regeling. Bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel moet de politie de vreemdeling wijzen op het recht om na te denken of met de politie zal worden samengewerkt. Gedurende deze (maximaal) drie maanden bedenktijd, kan het slachtoffer tot rust komen en nadenken over het doen van aangifte of medewerking langs andere weg. Als het slachtoffer besluit aangifte te doen of op andere manier medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek krijgt hij of zij van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) een tijdelijke verblijfsvergunning in overeenstemming met de bepalingen zoals neergelegd in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000. Zie voor meer informatie NRM, 2012.

103 Interview Stichting Elckerlyc.

104 Dit knelpunt blijkt ook uit het onderzoek dat de NRM eerder dit jaar heeft uitgevoerd. Dit onderzoek is uitgebracht onder de titel ‘Opsporing mensenhandel en de B9-regeling’ (beschikbaar via: www.bnrm.nl/publicaties/B9/ (geraadpleegd op 21 november 2012)). Dit onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbeveling: “De NRM beveelt dan ook aan dat de procedure van het verstrekken van de verblijfspas aan slachtoffers in de B9-regeling wordt versneld” (NRM, 2012, p.21). Door de IND wordt momenteel onderzocht hoe het proces van de verstrekking van de verblijfspas aan slachtoffers versneld kan worden.

105 Ibidem. Volgens CoMensha kan het slachtoffer pas als hij of zij de verblijfspas in het bezit heeft, zich inschrijven in het GBA, een ziektekostenverzekering aanvragen, zich inschrijven voor inburgering, een uitkering krijgen, zich inschrijven als woningzoekende, en kan het slachtoffer eventueel voorrang krijgen bij de gemeente voor een eigen woning. Doordat het slachtoffer pas na ontvangst van de verblijfspas de procedure van doorstroming uit de opvang naar zelfstandige huisvesting in gang kan zetten, is de duur dat het slachtoffer in de opvang zit vaak langer dan voor het slachtoffer noodzakelijk is (NRM, 2012, p.22).

Vlaardingen onderaan de wachtlijst komen te staan van de opvang.¹⁰⁶ De GGD meldt dan ook dat met de gemeenten uit de regio momenteel overleg plaatsvindt waarin een dringende oproep wordt gedaan ook een subsidierelatie aan te gaan met PMW voor de opvang en begeleiding van slachtoffers.¹⁰⁷

Tot slot is het een aandachtspunt dat het Veiligheidshuis¹⁰⁸ Waterweg-Noord¹⁰⁹ geen (duidelijke) rol speelt in de regionale ketenaanpak van mensenhandel. Politie Rotterdam-Rijnmond en het RIEC RR werken dan ook niet samen met dit Veiligheidshuis.¹¹⁰ Doordat het Veiligheidshuis Waterweg-Noord niet betrokken is bij de regionale aanpak, ontstaat het risico dat signalen niet op adequate wijze worden opgevolgd. De gemeente Vlaardingen meldt bijvoorbeeld dat binnen het Veiligheidshuis de aandacht vooral uitgaat naar de aanpak van overlastplegende veelplegers; voor de aanpak van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek zou geen specifiek programma bestaan. Binnen het veelplegersoverleg zouden deelnemende partijen soms wel vermoedens hebben dat sprake is van loverboy-problematiek. De signalen zouden echter nooit concreet genoeg zijn geworden dat er een zaak uit voortkwam.¹¹¹ Het is echter niet duidelijk waarom de signalen nooit concreet zijn geworden en of dit verband houdt met de focus op de aanpak van overlast van veelplegers.

6.3.5 Andere ketenpartners

Uit de interviews blijkt dat ketenpartners van de gemeente onderling ook goed kunnen samenwerken en dat informatie-uitwisseling over het algemeen goed verloopt.¹¹² De Arbeidsinspectie geeft wel aan dat de privacywetgeving informatie-uitwisseling soms bemoeilijkt.¹¹³ Volgens politie Rotterdam-Rijnmond zijn er echter de afgelopen jaren nauwelijks problemen geweest op het gebied van informatie-uitwisseling. Er zouden in de keten manieren gevonden zijn om informatie uit te wisselen, zonder afbreuk te doen aan de beperkingen die opgelegd zijn door privacywetgeving.¹¹⁴ Wel zou het voor de politie soms lastig zijn een proces-verbaal op te maken aan de hand van informatie van ketenpartners, omdat de laatstgenoemden niet altijd de bron willen vermelden.¹¹⁵

Uit de interviews blijkt verder dat er nog knelpunten zijn in de zorg en opvang. Zo meldt Stichting Elckerlyc dat bij haar medewerkers specifieke kennis ontbreekt op het gebied van mensenhandel. De instelling zou graag getraind willen worden op dit gebied. Daarnaast zou een gebrek bestaan aan psychiatri-

¹⁰⁶ Interview PMW.

¹⁰⁷ Interview GGD Rotterdam-Rijnmond.

¹⁰⁸ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

¹⁰⁹ De regie over dit Veiligheidshuis ligt bij de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Voor meer informatie zie, www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis_schiedam (geraadpleegd op 20 november 2012).

¹¹⁰ Interview gemeente Vlaardingen; interview politie Rotterdam-Rijnmond; interview RIEC RR.

¹¹¹ Interview gemeente Vlaardingen.

¹¹² Uit de Korpsmonitor 2010 blijkt dat het politiekorps Rotterdam-Rijnmond de regionale ketenaanpak wil blijven doorontwikkelen (Werson & Den Hertog, 2012, p.56).

¹¹³ Interview AI Rotterdam-Rijnmond. Zie §7.5.3. voor meer informatie over informatie-uitwisseling binnen het kader van de privacywetgeving.

¹¹⁴ Interview politie Rotterdam-Rijnmond.

¹¹⁵ Interview AI Rotterdam-Rijnmond; interview gemeente Vlaardingen; interview RIEC RR; interview politie Rotterdam-Rijnmond.

sche opvang.¹¹⁶ Ook de GGD en de politie pleiten voor een specifieke zorgaanpak van mensenhandel. Zo zou er volgens de GGD (gesloten) categorale opvang moeten komen voor minderjarige slachtoffers en meer gedaan moeten worden aan daderpreventie.¹¹⁷ De politie zou graag meer gesloten opvang gerealiseerd zien. Zo zouden slachtoffers te snel terugvallen in de prostitutie, omdat ze al redelijk snel bewegingsvrijheid krijgen.¹¹⁸ Ook signaleert de GGD dat de opvang voor slachtoffers van overige uitbuiting nog niet goed verloopt, omdat zorginstellingen te laat ingelicht worden als acties worden verricht.¹¹⁹ De SIOD meent echter dat de landelijke opvang van slachtoffers van overige uitbuiting inmiddels goed is geregeld.¹²⁰ Wel is het volgens de SIOD opvallend dat er over overige uitbuiting weinig meldingen komen vanuit de zorginstellingen.¹²¹ Bureau Jeugdzorg meldt tot slot dat er te weinig opvangplaatsen zijn en dat het moeilijk is om slachtoffers buiten de eigen zorgregio van opvang te voorzien.

6.4 Conclusie

Uit de beschrijving van beleidsstukken en openbare bronnen komt naar voren dat in de gemeente Vlaardingen in beginsel alle instrumenten aanwezig zijn om een succesvolle integrale aanpak van mensenhandel te bewerkstelligen. Zo heeft de gemeente beleid opgesteld voor toezicht en handhaving met betrekking tot de prostitutiebranche, voor de aanpak van mensenhandel in het algemeen, en voor Midde- en Oost-Europese arbeidsmigranten. Daarnaast heeft de gemeente in haar mensenhandelbeleid uiteengezet hoe de gemeente invulling geeft aan de regionale ketenaanpak van mensenhandel van Rotterdam-Rijnmond.

Uit de interviews komt vervolgens het beeld naar voren dat de gemeente Vlaardingen zich inzet om de regionale aanpak van mensenhandel op lokaal niveau te realiseren. Dit doet ze door aansluiting te zoeken met regionale ketenpartners binnen het RIEC RR en door gemeentepersoneel deel te laten nemen aan bewustwordingsbijeenkomsten over mensenhandel. Uit de interviews spreekt ook een actieve houding van de politie, het OM en van andere regionale ketenpartners in de aanpak van mensenhandel. De ketensamenwerking en informatie-uitwisseling blijken over het algemeen goed te verlopen, hetgeen de informatiepositie van de ketenpartners ten goede komt. De gemeente Vlaardingen en de regio Rotterdam-Rijnmond zijn daarmee goed op weg om een integrale aanpak op het terrein van mensenhandel te realiseren.

Wel zijn er nog punten van aandacht. Zo komt in de interviews naar voren dat de informatiepositie van de gemeente Vlaardingen nog niet optimaal is en er geen vast meldpunt is ingericht voor het verzamelen van signalen van alle vormen van mensenhandel. Hierdoor kunnen de gemeente en haar ketenpartners minder goed zicht houden op de aard en omvang van mensenhandel. De gemeente lijkt wel aan verbetering van de informatiepositie te werken door leidinggevende ambtenaren meer bewust te maken van

116 Interview Stichting Elckerlyc.

117 Interview GGD Rotterdam-Rijnmond.

118 Interview politie Rotterdam-Rijnmond.

119 Interview GGD Rotterdam-Rijnmond.

120 Problemen die bestonden met betrekking tot de opvang van grote groepen slachtoffers arbeidsuitbuiting zijn landelijk geagendeerd en zijn sinds augustus 2012 ondervangen.

121 Aanvullende informatie interview SIOD per telefoon, 17 oktober 2012.

mensenhandel. Het is echter wel een punt van aandacht dat ook uitvoerende medewerkers bewust worden gemaakt van signalen van mensenhandel en dat er ook een meldpunt komt voor alle vormen van mensenhandel, anders ontstaat het risico dat signalen van mensenhandel niet op adequate wijze worden opgevolgd. Daarnaast signaleren ketenpartners verschillende knelpunten in zorg voor slachtoffers, waaronder een gebrek aan (bijzondere) opvangplaatsen voor bepaalde groepen slachtoffers en problemen met de (gemeentelijke financiering van) de zelfstandige huisvesting en zorgregio-overschrijdende opvang van slachtoffers.

Het RIEC RR en het Veiligheidshuis Waterweg-Noord kunnen een rol spelen om deze knelpunten te verhelpen en een volledig integrale aanpak tot stand te brengen. Dit vergt wel dat deze samenwerkingsverbanden onderling verbonden zijn en dat relevante zorginstellingen aangesloten zijn op de ketenaanpak. Het Veiligheidshuis Waterweg-Noord blijkt zich echter vooral te richten op de aanpak van veelplegers en blijkt nog niet betrokken te zijn bij de regionale aanpak van mensenhandel. Hierdoor zouden signalen van mensenhandel gemist of niet op de juiste manier verwerkt kunnen worden. Bovendien ontstaat het risico dat door het gebrek aan onderlinge afstemming tussen het Veiligheidshuis Waterweg-Noord en het RIEC RR, partners langs elkaar heen werken en dubbel werk verricht wordt.

De totstandkoming van een volledig integrale aanpak van alle vormen van mensenhandel, lijkt dan ook vooral gelegen in het onderling verbinden van het RIEC RR en het Veiligheidshuis Waterweg-Noord, in een betere informatiepositie van de gemeente en in directere aansluiting van zorginstellingen en het Veiligheidshuis Waterweg Noord bij de regionale ketenaanpak van mensenhandel.

De Nederlandse (regio-)gemeenten¹ spelen een sleutelrol in de regionale en lokale aanpak van mensenhandel. Uit voorgaande deelonderzoeken volgt dat niet elke (regio-)gemeente deze rol als zodanig herkent en/of op zich neemt met het gevolg dat de (integrale) aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau daar niet tot stand is gekomen. Dit hoofdstuk beschrijft het algemene proces van het opzetten van een integrale aanpak op lokaal en regionaal niveau. Daarbij wordt aandacht besteed aan de rol die gemeenten hierbij op zich kunnen nemen. Bij het beschrijven van het proces wordt waar relevant ingezoomd op de vier onderzochte gemeenten om aan te geven waar in het proces zich *best practices* en knelpunten voordoen waar andere gemeenten zich mogelijk in herkennen en van kunnen leren.

Eerst komt het lokaal beleid en de regionale afstemming aan bod (§7.1), vervolgens wordt ingegaan op bewustwording en op de rol van de bestuurlijk trekker² met betrekking tot de integrale aanpak (§7.2). Daaropvolgend staat de identificatie van andere ketenpartners centraal en hoe deze bij de integrale aanpak betrokken kunnen worden (§7.3). Daarna wordt het belang en de inhoud van het plan van aanpak beschreven (§7.4 en §7.5). In aansluiting hierop worden de *best practices* en knelpunten beschreven van het bewerkstelligen van een integrale aanpak in de praktijk (§7.6). Tot slot volgt een korte samenvatting van dit hoofdstuk (§7.7).

7.1 Lokaal beleid en regionale afstemming

Mensenhandel kan in iedere gemeente voorkomen.³ Elke gemeente heeft de mogelijkheid deze vorm van (georganiseerde) misdaad op bestuurlijk niveau te frustreren door het uitoefenen van toezicht en handhaving. In het kader hiervan is het van belang dat iedere gemeente beschikt over beleid op basis waarvan het toezicht en de handhaving uitgeoefend kunnen worden⁴ en dat het beleid zowel ziet op de aanpak van seksuele uitbuiting als op uitbuiting in andere sectoren ('overige uitbuiting'). Om seksuele uitbuiting tegen te gaan kan gedacht worden aan het opstellen van lokaal beleid om de vergunde pros-

1 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

2 Ibidem.

3 Zo zijn in elk van de vier onderzochte gemeenten meerdere signalen van mensenhandel aangetroffen, hebben diverse opsporingsonderzoeken gedraaid en zijn verschillende mensenhandelzaken ingeschreven bij het betreffende Arrondissementsparket. Zie Hoofdstuk 3–6.

4 Hendriks & Corsel, 2009, p.2.

titutiebranche te reguleren.⁵ Bij overige uitbuiting wordt bedoeld op beleid met betrekking tot toezicht en handhaving op huisvesting en binnen risicosectoren zoals de horeca, industrie en land- en tuinbouw.⁶

Het lokaal gemeentelijk beleid ligt ten grondslag aan een effectieve (lokale) bestuurlijke aanpak met het doel om mensenhandel binnen de gemeentegrenzen te bestrijden.⁷ Naast het opnemen van beleid in de gemeentelijke regelgeving met betrekking tot toezicht en handhaving, is het tevens raadzaam in een aparte mensenhandelnota uiteen te zetten op welke manier en in welke samenwerkingsverbanden toezicht en handhaving op lokaal niveau vormgegeven wordt.

Naast het lokaal implementeren van beleid is ook regionale afstemming van belang. De regionale afstemming is een belangrijk middel om te voorkomen dat mensenhandelaren zich verplaatsen naar (omringende) gemeenten met minder vergunningvoorwaarden en/of naar gemeenten waar minder bestuurlijk toezicht plaatsvindt.⁸ Dit risico op verplaatsing wordt versterkt wanneer één van de gemeenten in de regio besluit het toezicht en de handhaving te intensiveren en er in omliggende gemeenten beleidslacunes bestaan dan wel in mindere mate sprake is van toezicht en handhaving.⁹

Dat lokale en regionale verschuivingen kunnen optreden door veranderingen in het gemeentelijke beleid op vergunningen en toezicht kan ook afgeleid worden uit het deelonderzoek naar Arnhem:¹⁰

Er is een algemeen dalende trend waar te nemen in de legale prostitutiesector in Arnhem. De oorzaak ligt mede in het besluit van de gemeente Arnhem om met betrekking tot de tippelprostitutie een 'uitsterfbeleid'¹¹ te voeren en daarnaast heeft de gemeente in 2005 verschillende raamexploitanten, die gevestigd waren in het gebied 'Spijkerkwartier', uitgekocht met het doel

5 Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 hebben de gemeenten de bevoegdheid gekregen om dit zelf in te richten (NRM7, pp. 290–293, 317–319; Hendriks & Corsèl, 2009, p.8).

6 Geen van de vier gemeenten heeft specifiek beleid ontwikkeld op het gebied van overige uitbuiting. Daarentegen wordt in Vlaardingen, in het gemeentelijke beleidskader mensenhandel, gesteld dat er op termijn sluitend gemeentelijk beleid voor overige vormen van uitbuiting buiten de prostitutiesector dient te komen (Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011).

7 “Ketenpartners zoals de FIOD, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het OM en de politie beschikken al over een uniforme wettelijke grondslag om vormen van mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Echter, er is na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 voor gekozen om aan gemeenten over te laten hoe zij het beleid op dit gebied vorm geven. Daarom is het aan gemeenten om op hetzelfde niveau te komen als de andere ketenpartners, zodat zij volwaardig onderdeel worden van de integrale aanpak.” Dit behoort een beleidsmedewerker van het RIEC Rotterdam-Rijnmond, in het blad Secondant (Put, 2010, p.32).

8 NRM5, p.120.

9 Deze verplaatsing wordt ook het waterbedeffect genoemd. Dit waterbedeffect wordt nader beschreven in Hoofdstuk 7 van NRM7.

10 Ook in het deelonderzoek naar de gemeente Emmen wordt gesproken van een (mogelijke) verschuiving van de vergunde naar de niet-vergunde prostitutiesector, zie Hoofdstuk 4.

11 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

de 'ramen' te verminderen. In 2006 is hier het laatste raam gesloten. Het beeld bij de politie en de Belastingdienst is dat er sprake is van een verschuiving van het vergunde aanbod van prostitutie naar andere steden en naar minder zichtbare (illegale) vormen van prostitutie.¹²

Sommige gemeenten stemmen hun beleid al op elkaar af om verplaatsing te voorkomen. Zo volgt uit het deelonderzoek naar Emmen dat in de regio Drenthe bewust is gekozen voor een regionale afstemming van beleid met het doel om verschuiving en misstanden binnen de prostitutiebranche te bestrijden:

In de veiligheidsregio Drenthe is er direct na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 voor gekozen om te komen tot een bestuurlijke beleidsafstemming op regionaal niveau. Deze afspraken zijn vervolgens op lokaal niveau geïmplementeerd. Op regionaal niveau is daarnaast ook afgesproken om te differentiëren tussen gemeenten in het maximum aantal vergunningen voor seksbedrijven. Afgesproken is dat elke gemeente evenveel vergunningen zou opnemen in het lokale beleid als er aan seksbedrijven bestonden in 2000, plus één extra. Het achterliggende doel van dit maximumstelsel is dat de Drentse gemeenten niet overspoeld zouden worden met seksbedrijven als gevolg van het aanscherpen van de regelgeving elders in het land.

Ook in de regio Rotterdam-Rijnmond zijn de burgemeesters van de verschillende gemeenten overeengekomen om het beleid regionaal af te stemmen met het doel om het zogeheten waterbedeffect tegen te gaan:

Om een waterbedeffect tegen te gaan, is in de regio Rotterdam-Rijnmond afgesproken in het Regionaal College¹³ om tot een meer eenduidig beleid in de regio te komen op het gebied van prostitutie en mensenhandel. Vervolgens is een 'Uitvoeringsmap' ontwikkeld, die nagenoeg alle denkbare modeldocumenten bevat voor het vormgeven van het gemeentelijke mensenhandel- en prostitutiebeleid.¹⁴ Hiermee wordt zowel beoogd meer uniformiteit te creëren als de implementatie op lokaal niveau van het regionale beleid te vergemakkelijken.

12 Interview politie Gelderland-Midden, zie Hoofdstuk 3.

13 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

14 De 'Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond' bevat onder andere een (mogelijk) beleidskader voor een integrale en regionaal verankerde aanpak ter bestrijding van misstanden in de prostitutiesector en mensenhandel, een uiteenzetting van (mogelijke) toezichts- en handhavingsinstrumenten en een handhavingsarrangement (bron: RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, p.3).

7.2 Bewustwording en het benoemen van een bestuurlijk trekker¹⁵

Gemeenten, en voornamelijk de burgemeesters, spelen bij het opzetten van een integrale aanpak een belangrijke rol.¹⁶ De burgemeesters beschikken over de ideale positie om verschillende (regionale) ketenpartners bij elkaar aan tafel te brengen om te komen tot een integrale aanpak. Het is daarom raadzaam om de burgemeesters vanaf het begin actief te betrekken bij het bewerkstelligen van de integrale aanpak. Om de betrokkenheid van burgemeesters te vergroten, kunnen bewustwordingsbijeenkomsten worden georganiseerd waarin het risico op mensenhandel binnen de gemeentegrenzen en op regionaal niveau uiteen wordt gezet.¹⁷

Uit het deelonderzoek naar de gemeente Emmen blijkt echter dat alleen een bewustwordingsbijeenkomst niet altijd voldoende is om burgemeesters te bewegen zich actief in te (gaan) zetten:

In Drenthe heeft de regiegroep *Prostitutie* in 2011 een bewustwordingsbijeenkomst verzorgd waaraan verschillende burgemeesters uit Drenthe hebben deelgenomen. Hoewel de burgemeesters aangaven na de bijeenkomst bewust te zijn gemaakt van de problematiek van mensenhandel, heeft dit niet geleid tot een actieve opstelling van de burgemeester(s) om te komen tot een integrale aanpak op lokaal en regionaal niveau.

Uit de literatuur¹⁸ en de deelonderzoeken komt naar voren dat naast bewustwording ook een gevoel van urgentie¹⁹ moet ontstaan bij de burgemeesters om te komen tot een (bestuurlijke) aanpak van mensen-

¹⁵ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

¹⁶ De belangrijke rol van burgemeesters in de integrale aanpak wordt aangestipt door Hendriks en Corsèl (Hendriks & Corsèl, 2009) en blijkt ook uit de bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de zeven proeftuinen met betrekking tot mensenhandel: *Zandpad*, 2011; *Slaven van het systeem*, 2010; *Ablak*, 2009; *Emergo*, 2011; *Faciliteerders van de Schone Schijn*, 2012; *Samen groeien in samenwerken*, 2011; *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw*, 2012. Overigens volgt in NRM9, die naar verwachting uitkomt in het eerste kwartaal van 2013, een analyse van de zeven bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt naar aanleiding van de proeftuinen.

¹⁷ In het handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit verwoordt het CCV dit als volgt: “Aan het onderkennen van de taak om bestuurlijk op te treden tegen criminele praktijken gaat een bewustwordingsproces vooraf. De gemeente moet allereerst inzien dat er zich binnen de gemeentegrenzen criminele praktijken voordoen” (CCV, 2010, p.11).

¹⁸ Zie ook Hendriks & Corsèl, 2009; Klein, 2009; *Zandpad*, 2011; *Slaven van het systeem*, 2010; *Ablak*, 2009; *Emergo*, 2011; *Faciliteerders van de Schone Schijn*, 2012; *Samen groeien in samenwerken*, 2011; *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw*, 2012.

¹⁹ Klein noemt als succesfactoren om te komen tot een succesvolle samenwerking het *urgentiegevoel* en de *betrokkenheid* om mensenhandel aan te pakken (Klein, 2009). Ook uit het WODC-rapport volgt dat betrokkenheid uitblijft als er geen gevoel van urgentie bestaat bij ketenpartners om mensenhandel (integraal) aan te pakken (Van Gestel & Verhoeven, 2009, pp. 23-24).

handel op lokaal en regionaal niveau.²⁰ In Vlaardingen is dit gevoel van betrokkenheid door regionale partners gecreëerd door naast een bewustwordingsbijeenkomst ook resultaten van politieonderzoeken te gebruiken om het risico op mensenhandel binnen de gemeentegrenzen extra te benadrukken:

Om een regionale aanpak tot stand te brengen in regio Rotterdam-Rijnmond, is actief ingezet op het bewust en actief maken van kleinere gemeentes door de politie, het RIEC²¹ en gemeente Rotterdam. In dit kader heeft het RIEC RR een bewustwordingsbijeenkomst georganiseerd op 28 februari 2012, waar leidinggevend van verschillende afdelingen van de gemeente Vlaardingen aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst zijn presentaties gegeven over zowel seksuele als overige uitbuiting. Daarnaast heeft de politie de gemeente bewust gemaakt van de risico's van mensenhandel door resultaten te laten zien van politieonderzoeken naar illegale prostitutie in Vlaardingen.

Dat naast bewustwordingsbijeenkomsten ook andere mogelijkheden bestaan om de gemeenten actief betrokken te krijgen bij de aanpak van mensenhandel volgt uit het deelonderzoek naar Eindhoven:

In Eindhoven geeft de gemeente aan dat mensenhandel lange tijd niet als prioriteit gold. Hier kwam verandering in met het project 'Baekelandplein' in maart 2012.²² Sinds dit project lijkt de gemeente zich bewuster te zijn van het risico op mensenhandel binnen de gemeenten en van haar eigen rol in de ketensamenwerking. Verschillende ketenpartners geven in het verlengde hiervan aan dat de samenwerking tussen gemeenten, het OM en de politie verbeterd is.

Zoals het bovenstaande voorbeeld illustreert, heeft de participatie van de gemeente in een samenwerkingsproject om misstanden op Baekelandplein aan te pakken, geresulteerd in het creëren van een gevoel van urgentie bij de gemeente om actief betrokken te raken bij de algehele aanpak van mensenhandel.

De betrokkenheid van de gemeenten mondt idealiter uit in de benoeming van een bestuurlijk trekker op het thema mensenhandel. Deze bestuurlijk trekker speelt een belangrijke rol in het voorstadium van de integrale aanpak. Hij is degene die als aanjager fungeert en onder wiens verantwoordelijkheid een plan van aanpak wordt opgesteld met het doel om te komen tot een integrale aanpak. Tot één van de belangrijkste taken van de bestuurlijk trekker behoort het bijeenbrengen van de verschillende (regionale) ketenpartners.

20 "In de regio's waar geen ketenaanpak is (soms ondanks de wens daartoe) wordt als knelpunt aangegeven dat mensenhandel door partners niet als probleem wordt gepercipieerd en men daarom niet bereid is te investeren in een gezamenlijke aanpak. Dit knelpunt doet zich overigens ook voor in regio's waar wel een ketenaanpak is. Niet alle partners – ook niet die deelnemen aan de ketenaanpak – ervaren mensenhandel als een probleem en/of men is zich niet bewust van de rol die de eigen organisatie daarbij kan spelen" (NRM5, p.315). Zie in dit verband tevens het onderzoek van Klein (Klein, 2009).

21 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

22 Dit betrof een grootschalige actie waarin verschillende ketenpartners op gezamenlijke wijze het raamprostitutiegebied Baekelandplein hebben afgesloten met het doel om panden door te lichten en pooiers, prostituees en prostituanten te ondervragen op zoek naar signalen van mensenhandel. Zie ook Hoofdstuk 5.

De burgemeester is door zijn grote professionele netwerk, coördinerende vermogen en brede bevoegdheden de meest voor de hand liggende persoon om deze functie te vervullen op lokaal niveau.²³ Dit vergt wel dat een burgemeester bereid is deze bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich te nemen. Op regionaal niveau ligt het meer voor de hand dat een burgemeester van een grote regiogemeente²⁴ een leidende rol neemt in de totstandkoming van de regionale aanpak, aangezien een grote regiogemeente de beschikking heeft over meer middelen, capaciteit en expertise om de ketenaanpak te bewerkstelligen dan kleinere gemeenten.

De meerwaarde van een burgemeester die zijn bestuurskracht aanwendt om te komen tot een integrale aanpak, blijkt ook uit de deelonderzoeken. Zo noemen verschillende ketenpartners in Drenthe als één van de oorzaken voor het uitblijven van een integrale aanpak dat geen van de burgemeesters uit de regio de taak van bestuurlijk trekker op zich heeft genomen:

In de regio Drenthe bestaat een regiegroep Prostitutie²⁵ onder ambtelijk voorzitterschap van de gemeente Emmen. Niet de burgemeester van Emmen is de voorzitter van de regiegroep, maar de beleidsadviseur op Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de gemeente. In het verlengde hiervan geven verschillende ketenpartners uit de regio Drenthe als oorzaak voor het uitblijven van een ketenaanpak dat de voorzitter van de ketenregiegroep niet beschikt over beslissingsbevoegdheid en bestuurlijke daadkracht. Daardoor blijft het bij 'goedbedoelde' initiatieven die op bestuurlijk niveau geen navolging krijgen. Om deze cirkel te doorbreken, zo geven diverse ketenpartners aan, zal een van de burgemeesters daadkracht moeten tonen en de verantwoordelijkheid van bestuurlijk trekker op zich moeten nemen om te komen tot een integrale aanpak.

Voorts blijkt uit de deelonderzoeken dat in regio's waar de burgemeester van een (grote) regiogemeente een leidende rol speelt of gespeeld heeft, de integrale aanpak verder gevorderd is dan in gemeenten waar dit niet het geval is. Dit betekent overigens niet per se dat een burgemeester van een (grote) regiogemeente als bestuurlijk trekker moet fungeren. Hetgeen van belang lijkt te zijn, is dat de burgemeester

23 Zie ook Hendriks & Corsèl, 2009.

24 Met de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zal het regionaal college en de functie van de korpsbeheerder komen te vervallen. De leidende regiogemeente op het gebied van veiligheid zal de gemeente zijn die de nieuw aan te stellen "regioburgemeester" zal leveren voor de regionale eenheid. Art. 1, lid 1 sub g van de nieuwe Politiewet 2012 definieert als regioburgemeester de door Onze Minister aangewezen burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert. Eind september 2012 is bij de Tweede Kamer een aanvullend wetsvoorstel ingediend waarin wordt voorzien dat de regioburgemeester wordt aangewezen op aanbeveling van de burgemeesters binnen de regionale eenheid. Als dit wetsvoorstel aangenomen wordt door de Eerste en Tweede Kamer zal de burgemeester van de grootste gemeente niet langer automatisch de regioburgemeester zijn, zie 'Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regioburgemeester alsmede enkele andere verbeteringen', *Kamerstukken II 2011/12*, 33 368 nr. 2. Zie ook Nieuwsbrief Nationale Politie, Jaargang 2012, Nummer 15, 6 september 2012, beschikbaar via www.abonneren.rijksoverheid.nl/article/nationale-politie/nieuwsbrief-nationale-politie/aanvullend-wetsvoorstel-np-goedgekeurd-door-ministerraad/1407/14082?mode=html_mail (ge raadpleegd 5 oktober 2012).

25 Zie Hoofdstuk 4 voor de samenstelling van de regiegroep 'Prostitutie'.

die de bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich neemt in het bewerkstelligen van de integrale aanpak gesteund wordt door de grote regiogemeente. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het deelonderzoek naar Vlaardingen:

Uit het deelonderzoek naar Vlaardingen komt naar voren dat de bestuurlijke opstelling van de regiogemeente Rotterdam en van voormalig burgemeester (en korpsbeheerder²⁶) Opstelten belangrijk is geweest voor de slagkracht van het RIEC RR en voor het opzetten van een regionale aanpak van mensenhandel. Zo was oud-burgemeester Opstelten volgens de gemeentesecretaris van Maassluis een pleitbezorger voor de gemeentelijke aanpak en wist hij middels bestuurlijke daadkracht veel kleinere gemeenten ervan te overtuigen dat mensenhandel, huiselijk en eerge-relateerd geweld op een uniforme wijze aangepakt diende te worden in de hele politieregio Rotterdam-Rijnmond. Opstelten lijkt zich daarbij bewust te zijn geweest dat overheersing vanuit de grote stad niet de juiste aanpak is om kleinere gemeenten te betrekken. Zo verzocht hij als korpsbeheerder en voorzitter van het Regionaal College de burgemeester van Barendrecht om op te treden als verantwoordelijke voor de stuurgroep 'Mensenhandel', 'Eergerelateerd geweld' en 'Huiselijk geweld'. Deze regionale stuurgroep heeft de hoofdlijnen van het project vastgesteld en heeft aangegeven op welke wijze de opdracht vanuit het Regionaal College aangepakt wordt. Tot slot heeft de regiogemeente Rotterdam (ambtelijke) ondersteuning verleend aan het bewerkstelligen van de aanpak van mensenhandel in kleinere gemeenten.

Vervolgens kan een werkgroep worden geformeerd die zich, onder eindverantwoordelijkheid van de bestuurlijk trekker, gaat bezighouden met het opstellen van een plan van aanpak.

Om in een vroeg stadium een breed draagvlak te creëren voor het plan van aanpak is het raadzaam de werkgroep te laten bestaan uit medewerkers van de (beoogde) partners die (mogelijk) deel gaan uitmaken van de integrale aanpak.²⁷ Voorts beschikt de op deze wijze samengestelde werkgroep ook over de mogelijkheid om direct bij het opstellen van het plan van aanpak rekening te houden met de (juridische) mogelijkheden en beperkingen van de verschillende partners op het gebied van samenwerking en informatie-uitwisseling.

7.3 Identificatie en betrokkenheid van ketenpartners

Om te bepalen welke instanties aangemerkt kunnen worden als (beoogd) partner voor deelname aan de werkgroep, kan gebruik gemaakt worden van het barrièremodel²⁸. Aan de hand van dit model kunnen (onbewuste) legale faciliteerders van mensenhandel in kaart worden gebracht. Deze faciliteerders kun-

²⁶ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

²⁷ De werkgroep bestond in Rotterdam-Rijnmond, Gelderland-Midden en Drenthe uit vertegenwoordigers van de politie, het OM, het RIEC en de gemeente. Daarnaast waren er ook verschillen. In Arnhem en Emmen heeft ook de GGD deelgenomen aan de werkgroep. Overigens is de werkgroep uit Drenthe ook aangevuld met andere ketenpartners uit de hulpverlening en opvang, te weten Jade en Fier Fryslân (zie Hoofdstuk 3-6).

²⁸ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

nen aangemerkt worden als mogelijke ketenpartners.²⁹ De partners die niet direct uit het barrièremodel volgen, maar wel onderdeel uitmaken van de integrale aanpak, zijn de zorginstellingen. Dit zijn de instellingen die betrokken zijn bij de opvang van en hulpverlening aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.

Uit de deelonderzoeken naar de vier gemeenten volgt dat naast overeenkomsten ook verschillen bestaan in de samenstelling van de werkgroep:

In de regio Rotterdam-Rijnmond, Gelderland-Midden en Drenthe³⁰ bestond de werkgroep uit vertegenwoordigers van de politie, het OM, het RIEC en de gemeente. Daarnaast bestonden er ook verschillen in samenstelling. Zo heeft in Rotterdam-Rijnmond en Drenthe ook de GGD deelgenomen aan de werkgroep. Tot slot maken in Drenthe ook andere partners uit de hulpverlening en opvang onderdeel uit van de werkgroep, te weten Jade en Fier Fryslân.

Net als bij de gemeenten is het mogelijk dat niet elke beoogde partner zich aanvankelijk bewust is van de problematiek van en het risico op mensenhandel en/of van de (mogelijke) rol die de instantie kan spelen in de integrale aanpak hiervan. Om de betrokkenheid van deze partners te vergroten met het doel dat ze actief (gaan) participeren in de werkgroep, kan bijvoorbeeld een bewustwordingsbijeenkomst worden georganiseerd.³¹ De volgende onderwerpen kunnen hierbij aan bod komen:

- De aard, omvang en verschijningsvormen van mensenhandel;
- Het risico van mensenhandel op regionaal en lokaal niveau;
- De rol van de verschillende ketenpartners in de signalering en bestrijding hiervan; en,
- Het gezamenlijke doel van de verschillende instanties.

²⁹ Voorts is het wel van belang dat de ketenpartners in de meest voorkomende gevallen voldoen aan een tweetal voorwaarden, te weten; ze kunnen signaleren en interveniëren. De gedachte hierachter is dat de ketenpartners zowel een rol kunnen spelen in het opbouwen van de informatiepositie met betrekking tot de aard en omvang van mensenhandel, als wel in het interveniëren om mensenhandel preventief en repressief te bestrijden. De instanties die geïdentificeerd worden met betrekking tot de operationalisering van de ketenaanpak, omvatten bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscaalrechtelijke instanties. Zie in dit verband ook Hoofdstuk 2.

³⁰ In Drenthe is de werkgroep nog steeds actief als regiegroep 'Prostitutie' (zie Hoofdstuk 4).

³¹ In diverse proeftuinen is ingezet op de bewustwording van ketenpartners. Dit blijkt uit de bestuurlijke rapportages *Zandpad*, 2011, *'Faciliteerders van de Schone Schijn'*, 2012 en *Samen groeien in samenwerken*, 2011.

7.4 Plan van aanpak en het Regionaal College³²

Uit de deelonderzoeken naar de gemeenten komt het belang naar voren van een beleidsdocument op bestuurlijk niveau waarin het (regionale) plan van aanpak is vastgesteld. Dit plan van aanpak vormt (idealiter) de beleidsmatige grondslag op basis waarvan de integrale aanpak geoperationaliseerd kan worden.³³ Uit de deelonderzoeken blijkt dat alvorens het regionale plan van aanpak kan fungeren als beleidsmatige grondslag, het plan eerst goedgekeurd moet worden binnen een regionaal overlegorgaan voor veiligheid (zoals het huidige Regionaal College³⁴) en vervolgens op gemeentelijk niveau implementatie behoeft.³⁵

Uit drie van de vier deelonderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat een regionaal plan van aanpak is aangenomen door het Regionaal College om een operationalisering van een integrale aanpak van mensenhandel te bewerkstelligen. Echter, in Drenthe is een goedkeuring van het voorgestelde plan van aanpak uitgebleven. In het deelonderzoek naar Emmen wordt hiervoor een aantal verklaringen gegeven:

Het Regionaal College van de politieregio Drenthe heeft, ondanks meerdere initiatieven³⁶, geen plan van aanpak aangenomen ten behoeven van een integrale aanpak van mensenhandel. Geïnterviewden geven hier verschillende verklaringen voor. Zo geeft de gemeente Emmen aan dat de aard en omvang van mensenhandel niet de financiële investering rechtvaardigt om te komen tot een integrale aanpak. Diverse ketenpartners geven echter aan dat de aard en omvang pas degelijk in kaart gebracht kan worden indien een regionaal plan van aanpak aangenomen wordt, op basis waarvan een integrale aanpak geoperationaliseerd wordt. Een andere oorzaak die wordt

32 Binnen het huidige politiebestedel is het Regionaal College een voor de hand liggend gremium om tot een regionaal plan van aanpak te komen, aangezien in dit samenwerkingsverband alle burgemeesters binnen de politieregio samenkomen om samen met de hoofdofficier van justitie en de korpschef zaken op het gebied van regionale veiligheid te bepreken. Met de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zal het Regionaal College echter komen te vervallen. Welke regionale overlegstructuren in de plaats komen van de Regionale Colleges, is nog niet geheel duidelijk en zal naar alle waarschijnlijkheid verschillen per regionale eenheid. Het ligt echter voor de hand dat een vergelijkbaar gremium opgericht zal worden als het Regionaal College, aangezien burgemeesters binnen de nieuwe regionale eenheid nog steeds redenen hebben om hun lokale veiligheidsbeleid op elkaar af te stemmen. Zo zullen zij gezamenlijk een regionaal beleidsplan moeten opstellen en de lokale inzet van de politie op elkaar af moeten stemmen (dit volgt uit mondelinge informatie van een medewerker van het LIEC aan BNRM, 16 november 2012).

33 Zie ook §7.6.

34 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

35 Uit de 'Uitvoeringsmap' van Rotterdam-Rijnmond volgt dat elke burgemeester, mede namens het college B&W van de gemeente, het plan van aanpak ondertekent. Het plan van aanpak is voor deze regio neergelegd in het 'Concept-Regionaal Convenant Mensenhandel en Privacy-checklist' (RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, pp. 124-144).

36 Het laatste initiatief is het plan van aanpak, genaamd 'Maandewark' (Wilms & Wierda, 2012). Dit voorgestelde plan van aanpak is door de regionale beheersdriehoek teruggestuurd naar de tekentafel om aangepast te worden alvorens deze geagendeerd kan worden bij het Regionaal College (zie ook Hoofdstuk 4).

genoemd, is dat Emmen en Assen naar elkaar zouden kijken als het aankomt op het nemen van verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van een integrale aanpak.

Uit de diverse interviews met verschillende ketenpartners³⁷ in Drenthe komt naar voren dat de bestuurlijke impasse ertoe heeft geleid dat noch op regionaal niveau, te weten Drenthe, noch op lokaal niveau, te weten gemeente Emmen, sprake is van een structurele, integrale aanpak van mensenhandel.³⁸ Op de bestuurlijke impasse, zoals deze in Drenthe bestaat, wordt nader ingegaan in de paragrafen 7.5.1 en 7.7 van dit rapport.

7.5 Plan van aanpak en randvoorwaarden voor integrale aanpak

Het plan van aanpak zet uiteen hoe verschillende instanties samen kunnen werken om te komen tot een integrale aanpak van mensenhandel op regionaal en lokaal niveau. De integrale aanpak heeft tot doel het preventief en repressief bestrijden van mensenhandel en het waarborgen van de positie van het slachtoffer.³⁹ Voor een effectieve integrale aanpak is het opbouwen van structurele samenwerkingsverbanden en een goede gezamenlijke informatiepositie⁴⁰ van belang. In het plan van aanpak is het raadzaam dat de randvoorwaarden voor de integrale aanpak worden neergelegd met het doel om te komen tot een operationalisering.

In de navolgende paragrafen worden de randvoorwaarden⁴¹ beschreven die idealiter opgenomen worden in het plan van aanpak. Deze voorwaarden betreffen de overleg- en processtructuur van de integrale keten (§7.5.1), de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners (§7.5.2) en de voorwaarden ten behoeve van de informatie-uitwisseling op operationeel niveau (§7.5.3).

7.5.1 Overleg- en processtructuur van de integrale keten

Het hart van de integrale aanpak ligt op uitvoerend niveau, te weten bij het casusoverleg dat onderdeel uitmaakt van de ketenaanpak mensenhandel en bij het zorgoverleg dat onderdeel uitmaakt van de zorgketen. Hoewel de ketenaanpak mensenhandel voornamelijk gericht is op het bestrijden van mensenhandel en de zorgketen op de bescherming van het slachtoffer, hebben beide ketens als gemeenschappelijk doel het preventief en repressief bestrijden van mensenhandel waarbij de aandacht voor het

37 Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat in het deelonderzoek naar Emmen de ketenpartners zijn bevraagd met betrekking tot de gemeente Emmen en niet de gemeente Assen (zie ook Hoofdstuk 4).

38 Zie ook Hoofdstuk 4.

39 Zie ook §2.3 en art. 2.1 van het 'Concept-Regionaal convenant Mensenhandel en privacy-checklist' (RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, pp. 124-144).

40 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

41 Deze randvoorwaarden komen uit een analyse van de volgende documenten: het modelconvenant (Hendriks & Corsel, 2009); Deloitte, 2009; RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010; Wilms & Wierda, 2012. Deze randvoorwaarden worden nader ingevuld met voorbeelden uit de verschillende (voorgestelde) plannen van aanpak die afkomstig zijn uit de deelonderzoeken.

slachtoffer tevens centraal staat.⁴² Daarboven is op besturend niveau een stuurgroep die de regie voert over de beide ketens. Gezamenlijk vormen zij de integrale keten. Tot slot kunnen ter ondersteuning van de integrale keten zowel een ketenregisseur als een regiocoördinator worden aangesteld. Zij kunnen binnen de integrale keten diverse taken voor hun rekening nemen.

Ketenaanpak mensenhandel

In het casusoverleg worden (veredelde) signalen besproken en wordt operationele informatie gedeeld om te komen tot een integrale interventiestrategie ter bestrijding van alle vormen van mensenhandel.⁴³ Om te komen tot een dergelijke strategie kan een aantal processuele stappen⁴⁴ worden doorlopen: detectie, dossiervorming, weging en kwalificatie, toewijzing interventie aan ketenpartner, uitvoering en interventie, en tot slot evaluatie.⁴⁵ In het casusoverleg nemen (publieke)⁴⁶ instanties zitting die zowel kunnen signaleren als interveniëren.⁴⁷ Het casusoverleg wordt voorgezeten door de ketenregisseur.⁴⁸ Gezamenlijk kunnen de verschillende ketenpartners en de ketenregisseur aangeduid worden als de ketenaanpak ter bestrijding van mensenhandel (hierna afgekort tot ketenaanpak mensenhandel). Hoewel in de deelonderzoeken de casusoverleggen verschillend beschreven staan, komen ze in essentie op hetzelfde neer.

-
- 42 In de 'Handreiking' van Hendriks & Corsèl wordt een tweetal redenen genoemd om de ketens te onderscheiden. De eerste reden is dat "op deze wijze recht wordt gedaan aan de positie van het slachtoffer" en de tweede reden is van praktische aard; in Nederland is het zorgaanbod qua instanties en structuur zeer uitgebreid en om beide overleggen beheersbaar te houden is ervoor gekozen om beide overleggen te scheiden (Hendriks & Corsèl, 2009, p.34).
- 43 Vanwege de urgentie van sommige signalen is het in bepaalde gevallen noodzakelijk om tot actie over te gaan (Hendriks & Corsèl, 2009).
- 44 Zie ook Hendriks & Corsèl, 2009; Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011); Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, opgevraagd bij gemeente Arnhem; Wilms & Wierda, 2012.
- 45 Hier wordt enkel volstaan met het aanstippen van de verschillende procesmatige stappen. Voor een uitwerking van deze stappen wordt verwezen naar Hendriks & Corsèl (2009); Gemeente Vlaardingen, Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen, 27 oktober 2011, Vlaardingen (inwerking getreden op 5 november 2011).
- 46 Aangezien (operationele) informatie wordt uitgewisseld, zijn de verschillende instanties gebonden aan de Wet bescherming persoonsgegevens en andere bijzondere wet- en regelgeving.
- 47 Voorbeelden van dergelijke instanties zijn de (vreemdelingen-)politie, Inspectie SZW, de Belastingdienst en de gemeenten. Dit betekent overigens niet dat ook andere ketenpartners, die niet zowel kunnen signaleren als interveniëren, kunnen deelnemen aan het casusoverleg.
- 48 In art. 12.8 van het modelconvenant is opgenomen dat de ketenregisseur minimaal één keer per maand het casusoverleg bijeenroept en agendeert. In art. 13.1 staat vermeldt dat de ketenregisseur als voorzitter optreedt bij het casusoverleg (Hendriks & Corsèl, 2009, pp.97, 100-101).

In het plan van aanpak voor Arnhem wordt de rol van het casusoverleg als volgt omschreven:

“Het casusoverleg kwalificeert en weegt (tijdens het overleg en daarbuiten) de dossiers mensenhandel en stemt af wat de meest effectieve interventie is”.⁴⁹

Het casusoverleg wordt in het plan van aanpak voor Rotterdam-Rijnmond als volgt uiteengezet:

“Het is in dit [casus-]overleg dat signalen van mensenhandel uit de hele regio, na een zorgvuldig proces van voorbereiding, weging en kwalificatie, integraal besproken worden met alle partners waarna er gezamenlijk toewijzing plaatsvindt aan een of meerdere partners voor het plegen van de meest effectieve interventie ter bestrijding van mensenhandel”.⁵⁰

Het OM benadrukt in het deelonderzoek naar Emmen het belang van een casusoverleg boven een minder structurele samenwerking ten behoeve van een effectieve bestrijding van mensenhandel:

De politie deelt mee dat de informatie-uitwisseling tussen het bestuur en de politie via ‘korte lijntjes’ loopt en goed te noemen is. Echter, het OM betwijfelt dit en geeft aan dat het huidige contact niet voldoende is voor het bewerkstelligen van een goede informatiepositie. Er dient volgens het OM een structureel ketenoverleg [casusoverleg]⁵¹ te komen op regionaal niveau. De reden waarom de politie⁵² hier volgens het OM (nog) sceptisch tegenover staat, is dat “de politie weinig ervaring heeft met het ketenoverleg [casusoverleg⁵³] en daardoor niet goed inziet welke voordelen dit kan opleveren om een beter beeld te krijgen van de problematiek en wat het voor meerwaarde heeft om mensenhandel over de gehele linie aan te pakken”.⁵⁴

Voorts vervult de ketenregisseur een belangrijke rol in de ketenaanpak mensenhandel en in de integrale keten.⁵⁵ De ketenregisseur voert de (dagelijkse) regie over de ketenaanpak mensenhandel. Zijn belangrijkste taak is het besturen van de interne processen binnen deze keten. In het kader daarvan is

49 Daams, R. & De Wever, M., Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, p.9, opgevraagd bij gemeente Arnhem.

50 RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, p.119.

51 Toevoeging van de auteur.

52 Het OM maakt hier een onderscheid tussen de korpsleiding en de politie ‘op de werkvloer’. De korpsleiding ziet volgens het OM hiervan wel de meerwaarde.

53 Toevoeging van de auteur.

54 Interview met het OM, zie Hoofdstuk 4.

55 Ook uit het WODC-rapport en uit het onderzoek van Visser et al. volgt het belang van het aannemen van een ‘projectleider’ (in casu ketenregisseur en zorgcoördinator) die verantwoordelijk is voor de communicatie tussen het besturende en operationele niveau. Visser et al. stelt zelfs dat de communicatie, waarbij de projectleider een grote rol inneemt, tussen beide niveaus doorslaggevend is in het functioneren van de keten (Van Gestel & Verhoeven, 2009 onder verwijzing naar Visser e.a., 2008).

hij ook voorzitter van het casusoverleg.⁵⁶ De daadwerkelijke operationele besluiten⁵⁷ worden overigens genomen in het casusoverleg. Daarnaast fungeert de ketenregisseur als eerste aanspreekpunt voor de verschillende ketenpartners, kunnen signalen bij hem gemeld worden en is hij verantwoordelijk voor de voorbereiding van het casusoverleg. Tot slot is de ketenregisseur, samen met de regiocoördinator, de verbindende schakel tussen de overleggen op besturend en uitvoerend niveau.

In Gelderland-Midden volgt uit het plan van aanpak om een portefeuillehouder mensenhandel⁵⁸ aan te wijzen en per gemeente een ketenregisseur aan te stellen.⁵⁹

Het takenpakket van de gemeentelijke ketenregisseur is, in vergelijking met de regionale ketenregisseur, beperkter en meer lokaal ingebed. De gemeentelijke ketenregisseur fungeert als lokaal meldpunt⁶⁰ met betrekking tot signalen mensenhandel, ontsluit gemeentelijke informatie richting de keten, is onderdeel van het casusoverleg⁶¹ en draagt er zorg voor dat de bestuurlijke interventies binnen de eigen gemeente worden uitgevoerd.

Het belang van een ketenregisseur voor het bewerkstelligen van een effectieve integrale aanpak volgt onder meer uit het deelonderzoek naar Emmen:

In Drenthe is geen integrale samenwerking bewerkstelligd. In de praktijk wordt voornamelijk de ketenregisseur gemist. De ketenregisseur zou bij het coördineren van de integrale bestrijding van mensenhandel en het in kaart brengen van de aard en omvang hiervan binnen de regio een belangrijke rol kunnen vervullen. In lijn hiermee geeft het OM aan dat een ketenregisseur van waarde kan zijn om binnen de regio te komen tot meer opsporingsonderzoeken en vervolgingen. De ketenregisseur zou ook zaken al in een vroeg stadium voor kunnen bereiden wat de kwaliteit van (opsporings-)onderzoeken en vervolgingen ten goede zou komen. Tot slot zou de ketenregisseur volgens het OM niet alleen moeten kijken naar een strafrechtelijke aanpak, maar ook naar een fiscale en/of bestuursrechtelijke aanpak.

⁵⁶ Zie Hendriks & Corsèl voor een meer uitvoerige beschrijving van de taken van de ketenregisseur (Hendriks & Corsèl, 2009, §3.1.8).

⁵⁷ Onder deze besluiten worden bijvoorbeeld de interventiestrategieën verstaan om een casus mensenhandel integraal aan te pakken.

⁵⁸ Hoewel het mogelijk is dat de portefeuillehouder als regionale ketenregisseur fungeert, wordt hij niet als zodanig aangeduid in het plan van aanpak. Het plan van aanpak geeft de volgende informatie over (de taken van) de portefeuillehouder: "het Regionaal College wijst een portefeuillehouder mensenhandel aan, welke voorzitter is van de regiegroep en verantwoordelijkheid aflegt aan het Regionaal College ten aanzien van de voortgang van de regiegroep mensenhandel" (Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, p.6, opgevraagd bij gemeente Arnhem).

⁵⁹ Ook in het modelconvenant wordt in artt. 12.2.1-12.2.3 gesproken over het aanstellen van een assistent-ketenregisseur per deelnemende gemeente (Hendriks & Corsèl, 2009, p. 96-97).

⁶⁰ Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

⁶¹ De ketenregisseurs die gemeenten vertegenwoordigen waar prostitutiebedrijven zijn gehuisvest zijn standaard onderdeel van het casusoverleg, de andere gemeentelijke ketenregisseurs zijn dat casusafhankelijk.

Zorgketen

Naast het casuoverleg kan een zorgoverleg⁶² opgenomen worden in de proces- en overlegstructuur van het plan van aanpak. Binnen het zorgoverleg staat de positie van het slachtoffer centraal. Tijdens het zorgoverleg kunnen bijvoorbeeld de effecten van de ketenaanpak mensenhandel op de positie van het slachtoffer aan bod komen, signalen van mensenhandel worden uitgewisseld, kan de bestaande hulpverlening op elkaar worden afgestemd en kunnen knelpunten worden besproken die bestaan in de zorg- en hulpverlening aan slachtoffers binnen de regio. De processtructuur van de gehele zorgketen, waar het zorgoverleg deel van uitmaakt, kan vormgegeven worden aan de hand van een vijftal te onderscheiden fases⁶³, te weten aanmelding, intake, analyse, begeleiding en uitvoering en afsluiting.⁶⁴ In het verlengde hiervan is het raadzaam de instanties die een rol spelen in de begeleiding en zorg aan slachtoffers van mensenhandel bij het zorgoverleg te betrekken. Het zorgoverleg kan worden voorgezeten door de regiocoördinator.⁶⁵ Gezamenlijk kunnen de verschillende zorg- en hulpverleningspartners in combinatie met de regiocoördinator als zorgketen worden aangeduid.

In het voorgestelde plan van aanpak voor de regio Drenthe⁶⁶ wordt⁶⁷ het zorgoverleg als volgt omschreven:⁶⁸

“Naast het casuoverleg ketenaanpak mensenhandel functioneert het zorgoverleg mensenhandel. [...] De zorgpartners zijn verantwoordelijk voor de bescherming van het slachtoffer van mensenhandel. Het belang van het slachtoffer staat centraal”.⁶⁹

62 Het zorgoverleg wordt hier in enkelvoud genoemd. Dit neemt niet weg dat het zorgoverleg uit meerdere overleggen kan bestaan, mocht dit binnen de regio noodzakelijk worden geacht.

63 ACM werkt volgens het 8-fasenmodel, beschikbaar via www.hvoquerido.nl/Productenboek/product-ACM.pdf (geraadpleegd 5 november 2012).

64 Zie voor meer informatie over deze processtructuur Hendriks & Corsel, 2009; Voortgangsrapportage Zorgnetwerk Mensenhandel Regio Haaglanden 2010-2011, beschikbaar via www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Voortgangsrapportage-Zorgnetwerk-Mensenhandel-regio-Haaglanden-20102011.htm (geraadpleegd op 19 november 2012); Protocol Netwerk Mensenhandel Regio Twente, beschikbaar via <http://ris.enschede.nl/stukken/07484/download.html> (geraadpleegd op 5 november 2012).

65 In art. 12.8 van het modelconvenant staat dat de regiocoördinator minimaal één keer per maand en veertien dagen het zorgoverleg bijeenroept en agendeert. In art. 14.3 van het modelconvenant staat tevens dat de regiocoördinator ook als voorzitter optreedt in het zorgoverleg (Hendriks & Corsel, 2009, pp.97, 101).

66 Wilms & Wierda, 2012.

67 Hetgeen niet inhoudt dat in de andere regio's geen zorgoverleg bestaat in de praktijk of op een andere manier tot stand is gekomen. Zie ook §7.6.4.

68 Op dit moment kent Drenthe meerdere zorgoverleggen. Om versnippering tegen te gaan wordt in het plan van aanpak uiteengezet dat er in de toekomst drie zorgoverleggen blijven bestaan, te weten het prostitutieoverleg, het Casuoverleg beschermde opvang (zogeheten Cobo-overleg) en een zorgoverleg met betrekking tot meerderjarige slachtoffers mensenhandel in de regio Drenthe (Wilms & Wierda, 2012, p.14).

69 Wilms & Wierda, 2012, p.14.

De regiocoördinator vervult een soortgelijke rol als de ketenregisseur. De regiocoördinator kan als voorzitter fungeren van het zorgoverleg⁷⁰, voert de regie over de zorgketen en draagt de verantwoordelijkheid voor de interne processen binnen de zorgketen.⁷¹ Daarnaast heeft de regiocoördinator de taak de coördinatie met betrekking tot slachtoffers te verzorgen inzake de opvang, zorg⁷² en (juridische) begeleiding.⁷³ Tevens is hij de verbindende schakel tussen enerzijds het zorgoverleg en anderzijds de stuurgroep en het casusoverleg.⁷⁴

Het voorgestelde plan van aanpak voor Drenthe⁷⁵ heeft een uitgebreide omschrijving opgenomen van het takenpakket van de regiocoördinator.⁷⁶

Tot het takenpakket van de regiocoördinator behoort onder meer de coördinatie van de opvang, (na)zorg en begeleiding van slachtoffers, het coördineren van de processtappen in zoverre die van invloed zijn op de zorgketen, verzamelen van signalen uit de zorg en deze inbrengen in het casusoverleg, indienen bij de politie en/of ketenregisseur en het vergaren van informatie met betrekking tot signalen van mensenhandel binnen de zorgketen.⁷⁷

Uit de deelonderzoeken blijkt de meerwaarde van het beleggen van een zorgoverleg en het aanstellen van een regiocoördinator. De voornaamste redenen die in de deelonderzoeken naar voren komen zijn de volgende:

Het zorgoverleg kan een belangrijke bijdrage leveren aan het afstemmen van de bestaande hulpverlening en het zorgaanbod binnen de regio, het vergroten van de motivatie van het slachtoffer

70 Zie ook art. 14.3 van het modelconvenant (Hendriks & Corsèl, 2009, p.101).

71 Dit volgt ook uit een publicatie van CoMensha (Van der Aa, 2007, p.22).

72 Zie in dit verband ook §3.2.9 van de B9-regeling, waarin het volgende met betrekking tot de zorgcoördinator (in dit onderzoek aangeduid als regiocoördinator – zie Hoofdstuk 2, voetnoot 43) is opgenomen: “De zorgcoördinator is eindverantwoordelijk voor de opvang van het vermoedelijke slachtoffer gedurende de bedenktijd fase”.

73 Deze taak is ook toebedeeld aan de regiocoördinator (aangeduid als zorgcoördinator in de B9-regeling) op basis van §3.2.9 van de B9-regeling, waarin opgenomen is: “De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte”.

74 De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg (NRM7, pp. 136-137).

75 Wilms & Wierda, 2012.

76 In het regionale plan van aanpak voor zowel Noord-Brabant, Rotterdam-Rijnmond als Gelderland-Midden wordt de taak van de regiocoördinator niet omschreven. Wel wordt in het plan van aanpak voor Rotterdam-Rijnmond de regiocoördinator, betreffende de prostitutie maatschappelijk werker van Humanitas, genoemd als lid van Regionaal Ketenregieteam mensenhandel.

77 Zie §3.7 voor een nadere beschrijving van het takenpakket van de regiocoördinator. ‘Taken zorgcoördinator’ welke is opgenomen in het voorgestelde plan van aanpak voor de regio Drenthe (Wilms & Wierda, 2012, p.20).

om mee te werken aan het opsporingsonderzoek en/of de vervolging en het signaleren van mensenhandel binnen de regio.

Tot slot wordt in het deelonderzoek naar Emmen het belang om te komen tot een zorgoverleg en het aanstellen van een regiocoördinator verduidelijkt aan de hand van bestaande knelpunten binnen de regio op het gebied van hulpverlening en zorg aan slachtoffers:⁷⁸

Volgens diverse ketenpartners bestaat binnen de regio een versnippering in de hulpverlening aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Voornamelijk op het gebied van prostitutie wordt dit als knelpunt ervaren. Momenteel is geen sprake van een (afgestemd) aanbod met betrekking tot maatschappelijke en psychosociale hulpverlening voor prostituees, hetgeen tot gevolg kan hebben dat signalen van mensenhandel (structureel) gemist kunnen worden. De GGD, die het inloospreekuur voor prostituees organiseert, geeft in dit verband ook aan dat zij niet over voldoende expertise beschikt om mensenhandel te signaleren en dat als signalen wel worden opgevangen, ze niet weten waar ze deze kwijt kunnen.⁷⁹

Aansluiting van de zorgketen op de ketenaanpak mensenhandel

Uit de deelonderzoeken blijkt dat de zorgpartners en de ketenpartners afhankelijk zijn van elkaar bij het optimaliseren van het preventief en repressief bestrijden van mensenhandel en het waarborgen van de positie van het slachtoffer. Deze afhankelijkheid bestaat voornamelijk op het niveau van informatie-uitwisseling en het afstemmen van processen. Beide ketens beschikken bijvoorbeeld over verschillende informatie⁸⁰ en uit de deelonderzoeken blijkt dat het delen hiervan van grote waarde kan zijn voor de aanvulling en versterking van elkaars informatiepositie. Door het delen van informatie kunnen in een eerder stadium slachtoffers van mensenhandel worden gesignaleerd en zijn zorgpartners beter in staat het hulpverleningsaanbod toe te snijden op de bescherming en behoeften van het slachtoffer. Vervolgens kan de verbetering in begeleiding en zorgaanbod resulteren in een verhoging van de bereidwilligheid van het slachtoffer mee te werken aan het opsporingsonderzoek en de vervolging van verdachte(n). Om mensenhandel effectiever te bestrijden en de positie van het slachtoffer te waarborgen is het aan te bevelen in het plan van aanpak op te nemen hoe de zorgketen en de ketenaanpak mensenhandel op elkaar aansluiten.

78 De knelpunten zoals deze in het deelonderzoek naar Emmen worden genoemd, komen in grote mate overeen met de bevindingen van CoMensha inzake de mogelijke knelpunten waar regio's te maken mee kunnen krijgen bij de hulpverlening, begeleiding en opvang van slachtoffers van mensenhandel (Van der Aa, 2007, p.8).

79 In het kader hiervan geven verschillende zorginstellingen ook aan dat de stap naar de politie (in sommige gevallen) te groot is. Ze willen het vertrouwen van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel niet beschamen. De regiocoördinator zou volgens hen een goede verbinding kunnen zijn tussen de opsporingsinstanties en de zorginstanties.

80 De opsporingsinstanties beschikken bijvoorbeeld over informatie afkomstig uit opsporingsonderzoeken, waar de zorginstanties bijvoorbeeld beschikken over informatie afkomstig van het (vermeende) slachtoffer.

Een mogelijk knelpunt dat ontstaat als een goede koppeling uitblijft, blijkt uit het deelonderzoek naar Emmen:

Ook wordt als knelpunt ervaren dat bij gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel het onduidelijk is welke (crisis-)opvang binnen de regio vrij is en ook geschikt is.⁸¹ Dit kan leiden tot vertraging in het plaatsen van het slachtoffer binnen de regio, maar ook tot gevolg hebben dat het slachtoffer buiten de regio geplaatst wordt. De politie geeft aan dat dit het opsporingsonderzoek kan frustreren.

In het voorgestelde plan van aanpak voor de regio Drenthe⁸² wordt beschreven hoe de werkgroep de aansluiting van de zorgketen op de ketenaanpak mensenhandel in Drenthe voor ogen heeft⁸³:

Om de zorgketen te koppelen aan de ketenaanpak mensenhandel zal het casusoverleg ‘gelaagd’ plaatsvinden. Het casusoverleg zal daarom bestaan uit twee delen, te weten het eerste deel uit de RIEC-convenantpartners en de regiocoördinator en het tweede gedeelte zal worden voortgezet zonder regiocoördinator.⁸⁴ Op deze manier worden signalen, die voortkomen uit de zorgketen, ook meegenomen in het casusoverleg. Daarnaast kan de zorgcoördinator de ketenpartners wijzen op mogelijke gevolgen voor het slachtoffer bij bepaalde interventiestrategieën en kan in het kader hiervan aandacht vragen voor het slachtoffer en opkomen voor diens belangen.

Tevens wordt in hetzelfde voorstel ook gesteld dat de koppeling van beide ketens van meerwaarde kan zijn bij het verbeteren van de waarborging van de positie van het slachtoffer⁸⁵:

Overigens is dit niet het enige contactmoment tussen beide ketens, want de ketenregisseur en zorgcoördinator houden ook buiten het casusoverleg contact en met toestemming van de convenantpartners kan tijdens deze gesprekken ook informatie worden uitgewisseld inzake het interventieadvies. Dit laatste, omdat in het plan van aanpak opgenomen is dat in het interventieadvies naast mogelijke bestuursrechtelijke, fiscale-, en/of strafrechtelijke interventies, ook “het effect van de maatregelen/acties voor het slachtoffer wordt benoemd”.⁸⁶

81 Jade stelt dat ketenpartners te vaak ‘van het kastje naar de muur worden gestuurd’ wanneer ze op zoek zijn naar opvang voor slachtoffers (interview Jade, zie Hoofdstuk 4).

82 Wilms & Wierda, 2012.

83 In Friesland wordt op soortgelijke wijze gewerkt (gesprek met Fier Fryslân, 17 januari 2012. Zie ook Hoofdstuk 4).

84 Wilms & Wierda, 2012.

85 In §3.2.7 van de B9-regeling is ook het volgende opgenomen: “De Korpschef wijst aanspreekpersonen aan binnen zijn korps die de contacten met de zorgcoördinator onderhouden en centraal aanspreekbaar zijn binnen het opsporingsonderzoek” (in dit onderzoek wordt de zorgcoördinator aangeduid als regiocoördinator – zie Hoofdstuk 2, voetnoot 43).

86 Wilms & Wierda, 2012, §4.1.4.

De integrale keten

Uit de deelonderzoeken⁸⁷ volgt dat om beide ketens zo optimaal mogelijk te laten functioneren het raadzaam is op besturend niveau een stuurgroep te formeren. Deze stuurgroep kan toezien op het functioneren van de integrale keten, te weten de zorgketen en ketenaanpak mensenhandel. De stuurgroep is daarmee verantwoordelijk voor de gehele keten, inhoudende de beleidsmatige sturing, het stellen van prioriteiten, oplossen van knelpunten die zich voordoen op operationeel niveau en het verdelen van capaciteit, tijd, middelen en expertise. Daarnaast blijkt uit de deelonderzoeken dat het raadzaam is in de stuurgroep te bespreken hoe de afstemming tussen de zorgketen en ketenaanpak mensenhandel aanpassing behoeft en verbeterd kan worden. In het verlengde van de taak van de stuurgroep kan deze bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartners die over beslissingsbevoegdheid beschikken op beleidsmatig niveau.⁸⁸

Uit de deelonderzoeken volgt dat er regionale verschillen bestaan. Zo kan uit het plan van aanpak van Gelderland-Midden afgeleid worden dat er voor gekozen is op besturend niveau te komen tot één stuurgroep.⁸⁹ In de regio Rotterdam-Rijnmond is de keuze gemaakt twee overleggen te formeren op besturend niveau, te weten het overleg op tactisch niveau: het ketenregieteam. En een overleg op strategisch niveau: de stuurgroep.

Het ketenregieteam in Rotterdam-Rijnmond “is verantwoordelijk voor en ziet toe op het goed functioneren van de gehele regionale ketenaanpak mensenhandel”.⁹⁰ De stuurgroep RIEC ziet toe “op de uitvoering van de regionale uitwerking van het Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad, waarvan de regionale ketenaanpak mensenhandel deel uitmaakt, en rapporteert hierover aan het Regionaal College van de politie Rotterdam-Rijnmond”.⁹¹

7.5.2 De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners

Uit de deelonderzoeken blijkt dat het raadzaam kan zijn om in het plan van aanpak al vast te leggen dat de verschillende keten- en zorgpartners bepaalde taken hebben in de integrale aanpak en ook verantwoordelijk zijn voor de inzet van middelen, tijd, capaciteit en expertise die hiermee (mogelijk) gepaard gaan.⁹²

87 Dit volgt tevens uit het WODC-rapport (Van Gestel & Verhoeven, 2009) en de ‘Handreiking’ (Hendriks & Corsèl, 2009). Ook is bijvoorbeeld in elke proeftuin op het terrein van mensenhandel een stuurgroep geformeerd (zie Hoofdstuk 2, voetnoot 21 voor een overzicht van de bestuurlijke rapportages die zijn opgesteld naar aanleiding van deze proeftuinen).

88 Deloitte, 2009; Wilms & Wierda, 2012; Hendriks & Corsèl, 2009; Van der Aa, 2007, p. 22.

89 Uit het plan van aanpak van Gelderland-Midden volgt de structuur van één uitvoerend overleg (casus-overleg) en één besturend overleg (de regiegroep) (Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, opgevraagd bij gemeente Arnhem).

90 RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, p.127.

91 Ibidem.

92 In het modelconvenant worden de taken per ketenpartners in §3 uitgewerkt onder *Taken Convenantpartijen*. Daarnaast wordt ook het belang aangegeven van het bekrachtigen van eerder gemaakte samenwerkingsafspraken (art. 29.1 van het modelconvenant, Hendriks & Corsèl, 2009, p.113).

In de regio Gelderland-Midden is in het plan van aanpak verwerkt hetgeen van de verschillende ketenpartners individueel en gezamenlijk verwacht wordt. Deze afspraken zien op het leveren van deelnemer(s) aan de verschillende overleggen, alsook op bepaalde taken die de ketenpartners toebedeeld hebben gekregen.⁹³

Tevens lijkt het in navolging van het plan van aanpak voor Rotterdam-Rijnmond verstandig in dit stadium alvast aandacht te besteden aan de mogelijke kosten die de uitvoering van de operationalisering van de integrale keten met zich brengt:

“De kosten en de benodigde inzet van middelen ter uitvoering van het Regionale Convenant⁹⁴ Ketenaanpak Mensenhandel worden door de afzonderlijke ketenpartners gedragen”.⁹⁵

7.5.3 Randvoorwaarden met betrekking tot de informatiepositie

Binnen zowel het casusoverleg als het zorgoverleg is het van belang dat informatie kan worden uitgewisseld tussen de verschillende keten- en zorgpartners. De informatie wordt uitgewisseld met het doel “om meer inzicht te krijgen in mensenhandel en daaraan gelieerde activiteiten, opsporing en vervolging van verdachte personen – daaronder ook te verstaan faciliteerders – de detectie van slachtoffers en naar aanleiding van signalering daarvan het nemen van gepaste maatregelen”.⁹⁶ De diverse ketenpartners zijn bij het uitwisselen van informatie daarbij wel gebonden aan algemene⁹⁷ en bijzondere wet- en regelgeving.⁹⁸ Hoewel bestaande wet- en regelgeving het mogelijk maakt onder voorwaarden⁹⁹ informatie uit te wisselen, is het raadzaam in het plan van aanpak een convenant op te nemen waarin uiteengezet is binnen welk kader en met welk doel informatie uitgewisseld kan worden tussen de ketenpartners.

Uit de deelonderzoeken volgt dat de vier gemeenten en de diverse (mogelijke) ketenpartners het RIEC-convenant hebben ondertekend. Het doel van het RIEC-convenant is het schetsen van het

93 Zie §1.2 van Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, opgevraagd bij gemeente Arnhem.

94 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

95 Art. 9 van ‘het Concept-Regionaal Convenant mensenhandel en privacychecklist’ (RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, pp. 124-144).

96 RIEC Rotterdam-Rijnmond, 2010, p.34.

97 Bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

98 Zie voor een overzicht van de mogelijke verschillende regelgeving op dit terrein ook het convenant Informatie-uitwisseling met betrekking tot jeugdprostitutie die op woensdag 4 februari 2009, namens het college van Burgemeester en Wethouders, is getekend door de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang van Rotterdam (brief aan de raadscommissie Bestuur, Veiligheid en Middelen van Rotterdam namens de burgemeester van Rotterdam op 3 februari 2009 met kenmerk 244450).

99 Op landelijk, regionaal en lokaal niveau is niet altijd duidelijk wanneer en onder welke voorwaarden er informatie-uitwisseling mogelijk is tussen de verschillende publiek- en/of private ketenpartners onder de huidige wet- en regelgeving. Op dit punt zal nader worden ingegaan in NRM9, die naar verwachting in het eerste kwartaal van 2013 aan de minister van Veiligheid en Justitie zal worden aangeboden.

kader waarin de diverse ketenpartners onderling informatie kunnen uitwisselen zonder op bezwaren te stuiten van het College Bescherming Persoonsgegevens.¹⁰⁰

Tot slot blijkt uit de deelonderzoeken dat het raadzaam is al in het plan van aanpak op te nemen waar het meldpunt voor signalen van mensenhandel wordt belegd waar ketenpartners en/of zorgpartners signalen van mensenhandel kunnen melden. In het plan van aanpak voor de Regio Gelderland-Midden is bijvoorbeeld bepaald dat signalen gemeld kunnen worden bij de gemeentelijke ketenregisseur:

‘Door iedere gemeente wordt één ketenregisseur aangesteld die verantwoordelijk is voor de regie bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Deze ketenregisseur fungeert als contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie voor het ontvangen van signalen over mensenhandel [...]’.¹⁰¹

7.6 Integrale aanpak in de praktijk

Uit de deelonderzoeken volgt dat het bewerkstelligen van een integrale aanpak in de praktijk niet zonder slag of stoot gaat. In deze paragraaf wordt beschreven welke *best practices* en knelpunten naar voren zijn gekomen bij het operationaliseren van een integrale aanpak. Deze *best practices* en knelpunten worden, in navolging van de vier deelonderzoeken, aan de hand van drie thema’s in kaart gebracht, te weten samenwerking in de praktijk (§7.6.2), verbeteren van de informatiepositie (§7.6.3) en de aansluiting van de zorgketen (§7.6.4). Alvorens per thema de *best practices* en knelpunten te beschrijven, wordt eerst een themaoverschrijdend knelpunt aangestipt (§7.6.1). De vragen die naar aanleiding van dit gesignaleerde knelpunt gesteld worden, vormen een opmaat voor de bespreking van de verschillende thema’s en worden beantwoord in het concluderende gedeelte van dit hoofdstuk (§7.7).

7.6.1 Bestuurlijke afweging

In de deelonderzoeken komt naar voren dat verschillende gemeenten een afweging maken of de inzet van financiële middelen voor een integrale aanpak mensenhandel gerechtvaardigd kan worden. Wanneer de gemeente van mening is dat dit niet gerechtvaardigd kan worden, alwaar andere (regionale) ketenpartners een andere mening zijn toegedaan dan ontstaat er een zogeheten ‘bestuurlijke impasse’. Uit de deelonderzoeken is gebleken dat een dergelijke bestuurlijke impasse in de weg staat aan de totstandkoming van een integrale aanpak op lokaal en regionaal niveau.

Op het terrein van mensenhandel kan deze impasse als volgt worden samengevat:

De gemeenten geven aan dat het officiële aantal signalen van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau dermate laag is, dat er geen rechtvaardiging is om capaciteit en financiële middelen vrij te maken om de structuur en het werkproces van een integrale aanpak te ondersteunen. Daartegenover staan diverse ketenpartners, bijvoorbeeld de politie en het OM, die aangeven dat de inzet van financiële middelen wel gerechtvaardigd is. De werkelijke aard en omvang van men-

100 Zie ook NRM7, p.288.

101 Daams, R. & De Wever, M, Voorstel Ketenaanpak Mensenhandel Regio Gelderland-Midden, 20 februari 2012, p.5, opgevraagd bij gemeente Arnhem.

senhandel kan volgens deze ketenpartners niet voldoende in kaart gebracht worden zonder een integraal samenwerkingsverband. Zij geven aan dat zonder een integrale aanpak signalen structureel gemist (blijven) worden en de informatie die al wel aanwezig is bij de ketenpartners, versnipperd blijft over de verschillende instanties.

Uit deze beschrijving blijkt dat de diverse ketenpartners, bijvoorbeeld de politie en het OM, aangeven het bestuur nodig te hebben om de werkelijke aard en omvang van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau in kaart te brengen en mensenhandel effectief aan te pakken. Gemeenten geven daartegen aan pas financiële middelen vrij te willen maken als de in kaart gebrachte aard en omvang dit rechtvaardigt.

Een tweetal vragen ligt ten grondslag aan deze bestuurlijke impasse, te weten: 1) Kan een complex delict zoals mensenhandel op degelijke wijze in kaart worden gebracht zonder de inzet van een integraal samenwerkingsverband? En: 2) Vergt het bewerkstelligen van een integrale aanpak een grote financiële investering van de gemeenten en de verschillende ketenpartners of kan dit ook op kostenefficiënte wijze structureel ingebed worden in bestaande lokale en regionale samenwerkingsverbanden?

Uit de volgende paragrafen zal blijken dat vanwege de complexiteit van het delict, mensenhandel vaak alleen in beeld komt wanneer meerdere instanties hun informatie delen en koppelen. Tevens zal blijken dat de integrale aanpak op kostenefficiënte wijze structureel ingebed kan worden in bestaande lokale en regionale samenwerkingsverbanden.

7.6.2 Samenwerking in de praktijk

Mensenhandel is vaak verweven met andere maatschappelijke problemen en vormen van misdaad. Het is daarom mogelijk dat daders en slachtoffers van mensenhandel ook in beeld komen bij instanties die betrokken zijn bij de aanpak van bijvoorbeeld georganiseerde drugshandel, huiselijk geweld, verslavingsproblemen en witwassen.

Door de verwevenheid van mensenhandel met andere vormen van criminaliteit, alsmede de complexiteit van het delict mensenhandel, ligt het voor de hand de integrale aanpak van mensenhandel structureel in te bedden bij een RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) en/of een Veiligheidshuis¹⁰². Dit zijn bestaande samenwerkingsverbanden die in heel Nederland opgericht zijn om complexe problemen en vormen van criminaliteit integraal aan te pakken. Hoewel er regionale en lokale verschillen zijn in de werkwijzen van de RIEC's en Veiligheidshuizen, hebben zij vaak wel een vergelijkbare focus en partners. Wel opereren de RIEC's regionaal en zijn zij over het algemeen meer gericht op georganiseerde criminaliteit, terwijl Veiligheidshuizen voornamelijk lokaal opereren en zich over het algemeen meer bezighouden met de aanpak van ongeorganiseerde (jeugd-)criminaliteit en huiselijk geweld.

102 Zie de begrippenlijst voor een beschrijving van deze term.

De RIEC's en Veiligheidshuizen hebben een landelijke dekking.¹⁰³ Elke Nederlandse gemeente¹⁰⁴ kan zich daarom ook aansluiten bij deze bestaande lokale en regionale samenwerkingsverbanden. Binnen deze bestaande samenwerkingsverbanden is het mogelijk om de integrale aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau structureel in te bedden. Uit de deelonderzoeken is gebleken dat elke onderzochte gemeente is aangesloten bij een RIEC en een Veiligheidshuis. Verder blijkt uit de deelonderzoeken dat in gemeenten waar een integrale aanpak bestaat, de Veiligheidshuizen en/of het RIEC effectief betrokken zijn bij de (integrale) aanpak van mensenhandel.¹⁰⁵ Terwijl in andere gemeenten waar geen integrale aanpak aanwezig is of minder ver gevorderd is, het RIEC en/of Veiligheidshuis nog niet (of minder) effectief ingezet worden.¹⁰⁶ Een ander punt dat voor verbetering vatbaar kan zijn op lokaal en regionaal niveau, is het koppelen van het Veiligheidshuis en het RIEC. In diverse regio's staan beide samenwerkingsverbanden als het aankomt op de integrale aanpak mensenhandel, niet tot nauwelijks in verbinding met elkaar.¹⁰⁷ Zulks terwijl deze samenwerkingsverbanden complementair kunnen zijn aan elkaar en de integrale aanpak daarom baat heeft bij een goede koppeling. De RIEC's en de veiligheidshuizen kunnen elkaar versterken door elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid op zich te nemen in de aanpak van mensenhandel.

Dat niet in elke regio het RIEC en Veiligheidshuis elkaar aanvullen en versterken in de aanpak van mensenhandel komt naar voren in het deelonderzoek naar Vlaardingen:

Vlaardingen

De samenwerking tussen de gemeente Vlaardingen, politie Rotterdam-Rijnmond, het OM en andere ketenpartners op het gebied van mensenhandelbestrijding in Vlaardingen verloopt voornamelijk via het RIEC Rotterdam-Rijnmond (RIEC RR), dat ook de regie voert op de regionale aanpak van mensenhandel. Het Veiligheidshuis Waterweg-Noord is echter nog niet betrokken bij de regionale ketenaanpak van mensenhandel en werkt nog niet samen met politie Rotterdam-Rijnmond en het RIEC RR. De gemeente Vlaardingen meldt dat binnen dit Veiligheidshuis de aandacht momenteel vooral uitgaat naar de aanpak van overlast-plegende veelplegers; voor de aanpak van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek zou nog geen specifiek programma bestaan. Binnen het veelplegersoverleg zouden deelnemende partijen soms wel vermoedens heb-

-
- 103 In de brochure 'Veiligheidshuizen: Achtergronden, doelstelling, borging en verdere ontwikkelingen', 2010, staat het volgende: 'In december 2009 was het landelijk dekkend netwerk van 45 Veiligheidshuizen een feit'. Deze brochure is beschikbaar via www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Veiligheid/Sociale_veiligheid/Veiligheidshuizen/Brochure_over Ontwikkelingen_veiligheidshuizen_verschenen (geraadpleegd 19 november 2012).
 - 104 Uit een brief van de minister van Veiligheid en Justitie volgt dat in 2010, 314 van de 418 gemeenten aangesloten waren bij een RIEC (brief minister van Veiligheid & Justitie, Aanbieding jaarverslag RIEC's 2010 en beleidskader RIEC's en LIEC, 25 augustus 2011, kenmerk 2011-2000359890, beschikbaar via www.riecnet.nl/doc/algemeen/TK%20brief%20Aanbieding%20jaarverslag%20RIEC's%202010%20en%20beleidskader%20RIEC's%20en%20LIEC.pdf).
 - 105 Per onderzochte gemeente is uiteengezet of er gebruik wordt gemaakt van een veiligheidshuis en/of RIEC in het kader van een integrale aanpak mensenhandel (zie Hoofdstuk 3–6).
 - 106 Dit is bijvoorbeeld het geval voor de gemeente Emmen, regio Drenthe en (in mindere mate) voor Arnhem, regio Gelderland-Midden (zie Hoofdstuk 3 en 4 voor een nadere uiteenzetting).
 - 107 Dit is gebleken uit de deelonderzoeken naar de vier gemeenten (zie Hoofdstuk 3–6).

ben dat sprake is van loverboy-problematiek. De signalen zouden echter nooit concreet genoeg zijn geworden dat er een zaak uit voortkwam. Het is niet duidelijk waarom de signalen nooit concreet zijn geworden, en of dit verband houdt met de focus op de aanpak van overlast van veelplegers.

Ook uit het deelonderzoek naar Eindhoven blijkt dat het Veiligheidshuis en het RIEC niet gekoppeld zijn. Echter, in tegenstelling tot Vlaardingen, is in Eindhoven binnen het Veiligheidshuis juist aandacht voor mensenhandel, te weten voor jeugdprostitutie en loverboy-problematiek, maar is binnen het RIEC daarentegen minder aandacht (geweest) voor mensenhandel:

Eindhoven

Binnen het Veiligheidshuis regio Eindhoven is op het gebied van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek een goede ketensamenwerking tot stand gekomen tussen partners uit de zorg- en strafrechtketen. De regionale aanpak van mensenhandel in het algemeen is echter minder ver gevorderd. Een verklaring hiervoor is dat regionale samenwerkingsverbanden zoals de Taskforce B5 en het RIEC Zuid-Oost Brabant (RIEC ZOB) lange tijd voornamelijk gericht zijn geweest op de aanpak van de georganiseerde hennepcultuur. Ook kampt het RIEC ZOB met capaciteitsproblemen. De regionale aandacht voor de aanpak van mensenhandel was daardoor beperkt. Het gevolg is dat er nog geen overkoepelende aanpak van mensenhandel tot stand is gekomen en dat er geen regionale ketenregisseur en regiocoördinator aangewezen zijn voor alle vormen van mensenhandel. Hierdoor staan de verschillende initiatieven in de regio nog los van elkaar en opereren samenwerkingen op overige uitbuiting nog op ad hoc basis.

Doordat niet alle relevante partners en de verschillende (ad hoc) samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en niet in verbinding staan met elkaar, ontstaat het risico dat ketenpartners langs elkaar heen werken en dubbel werk wordt gedaan. Dit vergroot de kans dat signalen van (bepaalde vormen van) mensenhandel niet herkend worden en niet op adequate wijze worden opgevolgd. Om een effectieve integrale aanpak tot stand te brengen voor alle vormen van mensenhandel, is het daarom aan te bevelen om een goede verbinding en duidelijke taakverdeling tot stand te brengen tussen het Veiligheidshuis, het RIEC en andere lokale en regionale samenwerkingsverbanden.

Daarnaast blijkt uit de deelonderzoeken dat binnen de bestaande samenwerkingsverbanden nog relatief weinig aandacht is voor overige vormen van uitbuiting. Zo werken de verschillende instanties op het terrein van overige uitbuiting vaak nog op ad hoc basis samen en zijn deze vaak kortstondige samenwerkingsverbanden nog niet structureel ingebed in een integrale aanpak van mensenhandel.

Voorts blijkt uit de deelonderzoeken¹⁰⁸ dat verschillende verwachtingen en belangen de ketensamenwerking in de weg kunnen staan. Het risico bestaat bijvoorbeeld dat ketenpartners gedemotiveerd kunnen raken als de samenwerking in een bepaalde zaak niet tot de gewenste vervolgactie leidt. Het komt voor dat ketenpartners zich hierdoor in het vervolg terughoudender gaan opstellen ten opzichte van samenwerking met andere partijen of zich geheel terugtrekken. Daarentegen zijn er ook voorbeelden te

108 Ook in de bestuurlijke rapportage 'Overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector' komt dit knelpunt naar voren (*Overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector*, 2012).

noemen waarin ketenpartners dit soort knelpunten succesvol opgelost hebben door bijvoorbeeld te (blijven) investeren in onderlinge relaties en, mits mogelijk, succes te delen.¹⁰⁹

In het deelonderzoek naar Eindhoven staat een voorbeeld beschreven van hoe tegengestelde belangen en verwachtingen kunnen leiden tot bekoeling en hoe dit vervolgens opgelost is:

Eindhoven

Tegengestelde verwachtingen en belangen lijken op verschillende momenten tot enige frictie te hebben geleid in de samenwerking tussen het OM en de Belastingdienst. Zo geeft een geïnterviewde medewerker van de Belastingdienst aan dat hij nu minder bereid is met het OM samen te werken, omdat de laatstgenoemde tot zijn grote teleurstelling besloot geen strafrechtelijke vervolging in te stellen in de overige uitbuitingszaak waaraan hij en andere ketenpartners mee hadden gewerkt.

Het OM meldt op haar beurt dat zij aan het begin van het project Baekelandplein enigszins teleurgesteld was in de opstelling van de Belastingdienst. Zo zou deze aanvankelijk vooral hebben meegedaan aan het project om te kijken of de prostituees wel hun belastinggeld betaalden, terwijl het OM meer nadruk wilde leggen op beheerders, exploitanten en pooiers. Volgens het OM is dit knelpunt in de samenwerking in het project Baekelandplein uiteindelijk als volgt opgelost:

“Na een gesprek met een leidinggevende bij de Belastingdienst staan de neuzen weer dezelfde kant op en denkt de Belastingdienst proactief mee. Je moet je soms realiseren dat de aanpak die je zelf voor ogen hebt niet altijd even duidelijk is voor de andere partners. Een gesprek hierover kan dan verhelderend zijn.”

7.6.3 Verbeteren van de gezamenlijke informatiepositie

Zoals reeds uiteengezet is, is mensenhandel een complex misdrijf. Daarbij komt dat mensenhandel ook vaak meerdere delicten kan omvatten. Dientengevolge komt mensenhandel pas in veel gevallen in beeld wanneer verschillende instanties, na het uitoefenen van hun eigen taken en bevoegdheden, hun informatie delen en koppelen. Ook is het lastig om zonder een goede informatiepositie een integrale strategie of integraal interventieadvies op te stellen om mensenhandel actief aan te pakken. Het investeren in een goede gezamenlijke informatiepositie is daarom erg belangrijk. Uit de deelonderzoeken volgt echter dat de informatiepositie van ketenpartners vaak nog niet optimaal is doordat ketenpartners nog weinig informatie vergaren en uitwisselen op het gebied van mensenhandel en/of omdat er nog gewerkt moet worden aan de bewustwording van medewerkers. Vooral de informatiepositie van de gemeenten blijkt voor verbetering vatbaar. Daarnaast constateren ketenpartners in alle onderzochte gemeenten dat signalen gemist kunnen zijn door gebreken op het gebied van (gemeentelijk) toezicht en handhaving op illegale prostitutie, huisvesting en/of sectoren die gevoelig zijn voor arbeidsuitbuiting.

Uit de literatuur¹¹⁰ over de integrale aanpak en de deelonderzoeken is op te maken dat ketenpartners op verschillende manieren hun informatiepositie kunnen verbeteren. Zo kan ingezet worden op het ver-

109 Zie ook de bestuurlijke rapportages *Zandpad* (2011) en *Overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector* (2012).

110 Hendriks & Corsel, 2009; WODC, 2009.

hogen van het aantal meldingen, door medewerkers die in aanraking komen met (mogelijke) slachtoffers en daders van mensenhandel bewust te maken van mensenhandel en te voorzien van een indicatorenlijst. Zoals wordt uitgelegd in het onderstaande kader is het bijvoorbeeld erg belangrijk dat uitvoerende medewerkers van de gemeenten bewust worden gemaakt dat sommige verdachte situaties duiden op mensenhandel. Dit bewustzijn kan gecreëerd worden door middel van bewustwordingstrainingen en interne informatiebulletins, waarin uitgelegd wordt hoe signalen van mensenhandel herkend kunnen worden en hoe medewerkers hiermee om kunnen gaan.

Het belang van bewustzijn

“De slachtoffers schrijven zich bijvoorbeeld ook in bij de Gemeentelijke Basisadministratie van Persoonsgegevens – GBA. Er zijn gevallen bekend waarbij de gemeentemedewerker elke week verschillende dames voor zich krijgt die zich komen inschrijven, terwijl achter hen telkens dezelfde brede meneer staat. Als we al die contactmomenten met de bovenwereld in beeld kunnen brengen en kunnen verstoren, dan is het voor de gemiddelde crimineel een stuk minder makkelijk om succesvol te zijn. Ze hebben er echt last van als een burgemeester besluit hun pand voor een jaar te sluiten”.¹¹¹

Uit deze woorden een medewerker van het RIEC RR blijkt treffend hoe belangrijk het is dat uitvoerende gemeenteambtenaren, zoals toezichthouders en GBA-medewerkers, bewust worden gemaakt van mensenhandel en geïnformeerd worden over waar zij signalen kunnen melden. Zij zijn immers de oren en ogen van de gemeente. Zonder hun oplettendheid kan de gemeente geen bestuurlijke maatregelen nemen om criminele activiteiten tegen te gaan. Uit de interviews met gemeenteambtenaren blijkt echter dat in nog geen van de gemeenten training is gegeven aan uitvoerende medewerkers over hoe signalen van mensenhandel te herkennen. Er lijkt dan ook nog weinig gelet te worden op signalen van mensenhandel door GBA-medewerkers en gemeentelijke toezichthouders. Hierdoor ontstaat het risico dat signalen gemist of niet op de juiste wijze behandeld zijn.

Daarnaast kan het helpen om een apart meldpunt in te richten voor alle vormen van mensenhandel. Dit meldpunt kan bijvoorbeeld ondergebracht worden bij de politie, de gemeente en/of bij een instantie die onderdeel uitmaakt van de zorgketen.¹¹² Zo volgt uit de bestuurlijke rapportage ‘Faciliteerders van de Schone Schijn’ dat het creëren van een meldpunt de drempel kan verlagen voor medewerkers van de ketenpartners om verdachte situaties ook daadwerkelijk te melden.¹¹³ Uit de deelonderzoeken is gebleken dat thans in verschillende gemeenten een meldpunt bestaat voor jeugdprostitutie en loverboyproblematiek. Echter, in geen van de onderzochte gemeenten is een meldpunt ingericht voor alle vormen van mensenhandel of zijn meerdere meldpunten ingericht waar signalen van verschillende vormen van uitbuiting gemeld kunnen worden en wel met het doel om alle vormen van mensenhandel te bestrijken. Hierdoor is het risico aanwezig dat sommige signalen niet gemeld zijn of op de juiste wijze behandeld zijn.

111 Dit geeft een medewerker van het RIEC Rotterdam-Rijnmond aan in het blad *Secondant* (Put, 2010, p.32).

112 Zie ook §7.5.3.

113 *Faciliteerders van de Schone Schijn*, 2012.

Voorts komt uit het onderstaande voorbeeld naar voren dat wanneer een signaal gemeld wordt bij een meldpunt¹¹⁴ een terugkoppeling hiervan naar degene die meldt, belangrijk is. Zo maakt een terugkoppeling de medewerkers zelfverzekerder, hetgeen de kans vergroot op betere en/of meer meldingen in de toekomst.¹¹⁵

Het belang van terugkoppeling

Medewerkers van de GGD Drenthe geven aan 'in theorie' de signalen van mensenhandel wel te kennen, maar niet goed weten hoe deze kennis toe te passen in de praktijk. Daardoor zouden zij terughoudend worden met het melden. Medewerkers geven aan dat dit verbeterd zou kunnen worden indien zij na een melding een terugkoppeling krijgen, zodat zij weten of ze de juiste inschatting hebben gemaakt.

Ketenpartners kunnen ook op een actieve manier hun informatiepositie vergroten. Zo kunnen multidisciplinaire teams ingezet worden die gezamenlijke acties uitvoeren op bepaalde (risico)sectoren of op huisvesting, om signalen op te vangen en misstanden op basis van verschillende regelgeving en bevoegdheden aan te pakken. Ook kunnen ketenpartners deelonderzoeken uitvoeren om een bepaald aspect van mensenhandel of de gelegenheidsstructuur van mensenhandel bloot te leggen.

Om een goede gezamenlijke informatiepositie op te bouwen, is het belangrijk dat ketenpartners de verzamelde informatie met elkaar uitwisselen. Op deze manier kunnen signalen bijeengebracht en aangevuld worden, zodat daders, slachtoffers en faciliteerders in beeld komen. Dit helpt om concrete zaken op te lossen en preventieve maatregelen op te stellen. Door het naast elkaar leggen van de aanwezige informatie bij verschillende ketenpartners kan een totaalbeeld ontstaan van concrete mensenhandelzaken én van de zwakke punten in werkprocessen en procedures waar mensenhandelaren gebruik van maken.¹¹⁶

Ook bij de detectie van overige uitbuiting is het belangrijk dat informatie actief vergaard en uitgewisseld wordt tussen verschillende opsporing- en handhavingsdiensten. Zo gaat het bij overige vormen van uitbuiting vaak om een cumulatie van misstanden en delicten, zoals onderbetaling, slechte huisvesting en een afhankelijkheidsrelatie. Verschillende inspectie- en handhavingsdiensten zien toe op één van deze facetten. Als de informatie uit controles vervolgens niet gedeeld wordt met andere diensten, kan de uitbuiting gemakkelijk over het hoofd gezien worden, omdat het totaaloverzicht ontbreekt.¹¹⁷ Door nauw samen te werken met andere diensten en door het inzetten van integrale handhavingsteams kan deze verkokering worden tegengaan, waardoor overige uitbuiting eerder gesignaleerd wordt.

114 Het meldpunt kan bijvoorbeeld een medewerker van de politie, gemeente of een andere (zorg-)instelling betreffen. Uit de deelonderzoeken is gebleken dat dit per regio kan verschillen.

115 Uit de bestuurlijke rapportage *Samen groeien in samen werken* (2011) blijkt dat wanneer er geen terugkoppeling plaatsvindt, het idee bij medewerkers kan ontstaan dat informatie blijft liggen en bruikbare casussen niet op waarde worden geschat. Hetgeen tot gevolg heeft dat de motivatie afneemt om signalen te melden.

116 Hendriks & Corsèl, 2009, pp.24, 28, 39-43; *Faciliteerders van de Schone Schijn*, 2012.

117 Dit was ook het geval in de zaak Someren. Zie NRM7, §12.2 voor een nadere uiteenzetting van deze zaak.

Uit de deelonderzoeken blijkt echter dat in sommige gemeenten ketenpartners weinig samenwerken met betrekking tot controles op huisvesting van vreemdelingen en/of binnen sectoren die kwetsbaar zijn voor overige uitbuiting. Ook is er tijdens gezamenlijke controles op huisvesting en kwetsbare sectoren niet altijd expliciet aandacht voor de detectie van signalen van overige uitbuiting. Zoals het onderstaande voorbeeld weergeeft, is dit wel het geval in Eindhoven bij integrale controles op huisvesting.

Eindhoven

Bestuurlijke Interventie Teams (BITE) van de gemeente Eindhoven zijn samengestelde teams van verschillende handhavende instanties die integraal met elkaar samenwerken op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de stad. De teams worden onder andere ingezet voor complexe overlastproblemen zoals overbewoning, huisvesting van illegalen en illegale verbouwing/aanbouw in een (kamerbewoning)pand zonder benodigde gebruiksvergunning. Ook worden BITE ingezet bij de bestuurlijke controles van horecapanden, malafide bedrijven of illegale garagebedrijven. Hoewel de BITE niet specifiek gericht zijn op mensenhandelbestrijding, is er tijdens de controles op huisvesting en bedrijfspanden wel oog voor signalen van mensenhandel door de deelname van de vreemdelingenpolitie. Zo nemen de vreemdelingenpolitie en brandweer op initiatief van de gemeente jaarlijks deel aan tien reguliere controles op huizen en bedrijfspanden, waarbij de gemeente en brandweer controleren op brandveiligheid en huisvesting, en de vreemdelingenpolitie op signalen van mensenhandel let.

In Emmen is in het voorjaar van 2012 een integrale controleactie gehouden waarbij ook specifiek gelet is op signalen van mensenhandel.¹¹⁸

Emmen

De gemeente Emmen heeft in het voorjaar 2012 een multidisciplinaire controle uitgevoerd met de politie, de brandweer, bouw- en woningtoezicht, Belastingdienst en medewerkers van het GBA, met name om signalen van mensenhandel te detecteren. De actie Octopus is uitgevoerd op kamerverhuurbedrijven en bedrijventerreinen en in verloederde huizen en de horeca. Uit de controle zijn geen signalen van mensenhandel voortgekomen. Uit het interview met de gemeente blijkt echter dat de actie niet gericht was op het detecteren van uitbuiting binnen de land- en tuinbouw. De reden die de gemeente aandraagt, is dat er geen signalen van uitbuiting zijn die aanleiding geven voor een controle. Ook zegt de gemeente “de stigmatisering van de landbouw [te] wil[en] voorkomen, want de land- en tuinbouw zit al [financieel] in de knel en de gemeente wil de land- en tuinbouw niet zonder reden in een kwaad daglicht stellen”. Dit is een opmerkelijke verklaring, omdat de gemeente en andere ketenpartners tegelijkertijd aangeven dat de land- en tuinbouw de voornaamste risicosector is voor arbeidsuitbuiting, temeer omdat signalen binnenkomen dat arbeiders slecht gehuisvest zijn in de regio en er illegaal opererende Poolse uitzendbureaus actief zijn.

Uit de deelonderzoeken komt daarnaast naar voren dat ketenpartners niet altijd de meerwaarde inzien van het uitvoeren van een controle op de seksindustrie met (bepaalde) andere instanties. Deze keten-

¹¹⁸ Echter, opmerkelijk aan deze actie is dat uit het deelonderzoek naar Emmen blijkt dat de land- en tuinbouwsector als voornaamste risicosector wordt gezien, maar de controleactie een andere focus heeft gehad.

partners geven aan dat het samen op controle gaan nadelig kan zijn voor hun vertrouwensband met (vermeende) slachtoffers en/of hun eigen taakstelling.

Arnhem

Politie Gelderland-Midden en de gemeente Arnhem werken samen in het kader van toezicht op de prostitutiesector. Zo wordt het Prostitutie Controle Team (PCT) van de politie vergezeld door een toezichthouder van de gemeente bij de controles op de vergunde prostitutiesector, die zes keer per jaar uitgevoerd worden in Arnhem. De GGD zou in eerste instantie ook aan sommige controles deelnemen. De GGD meldt echter dat zij uiteindelijk maar aan één controle heeft deelgenomen (in mei 2011), omdat zij niet goed haar eigen taken kan uitvoeren tijdens deze controles: “Na afloop is met de betrokkenen geëvalueerd over de meerwaarde van deze combinatie van bezoek(ers). Intussen vormde dat een hele grote delegatie, wel zeven of acht mensen, en het beoogde effect, dat wil zeggen, het frequentere en intensievere contact met de vrouwen, werd daarmee teniet gedaan. Bovendien is het niet mogelijk om tijdens zo’n gecombineerd bezoek ook je eigen ‘taak’ ter plekke uit te voeren...Dus is besloten in onderling overleg deze vorm van samenwerking niet voort te zetten”.

Emmen

De GGD gaat in Drenthe bijvoorbeeld een paar keer per jaar mee met het PMT-team om te controleren op hygiënevoorschriften in de seksbedrijven. De Belastingdienst daarentegen gaat niet mee tijdens controles van het PMT-team. De verklaring die door de politie wordt gegeven, is dat de deelname van de Belastingdienst aan de controle het vertrouwen ten aanzien van de politie kan schaden. De politie vreest dat zij door de prostituees gezien zal worden als verlengstuk van de Belastingdienst.¹¹⁹ Daarnaast blijkt uit het deelonderzoek naar gemeente Emmen dat er ook geen contact is tussen de Belastingdienst en de politie. In het verlengde hiervan geeft de Belastingdienst aan dat het meerdere malen is voorgekomen dat de politie en de Belastingdienst elkaar tegenkwamen op controle en dat op dat moment één van de partijen vertrekt.

Zoals uit de bovenstaande voorbeelden blijkt, verschillen ketenpartners wel qua ideeën over de (ideale) samenstelling van controleteams met betrekking tot de prostitutiesector. Hoewel hier verschillend over gedacht kan worden, blijft het belangrijk voor het een effectieve bestrijding van seksuele uitbuiting dat de verschillende ketenpartners (die al dan niet met elkaar op controle gaan) hun (controle-)activiteiten op elkaar afstemmen en relevante informatie met elkaar uitwisselen.

Zoals reeds is uiteengezet¹²⁰, is het – binnen de wettelijke kaders - mogelijk dat ketenpartners onderling informatie uitwisselen met het doel om mensenhandel te bestrijden. Uit de deelonderzoeken komt naar voren dat het opstellen van een specifiek convenant voor informatie-uitwisseling ter bestrijding van mensenhandel de informatie-uitwisseling kan vergemakkelijken. In de vier onderzochte gemeenten hebben de verschillende lokale en regionale ketenpartners convenanten getekend ten behoeve van het vergemakkelijken van de informatie-uitwisseling op het gebied van mensenhandel. Toch blijkt uit de deelonderzoeken dat verschillende ketenpartners onduidelijkheid over de privacywetgeving ervaren als

119 Volgens de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) zijn om deze reden controles samen met de Belastingdienst niet geoorloofd. Zie hierover ook NRM7, p.307.

120 Zie §7.5.3.

een belemmering voor de informatie-uitwisseling. Onduidelijkheid over wat wel en niet gedeeld mag worden zou sommige partners erg terughoudend maken om informatie te delen. Verschillende geïnterviewden melden daarom behoefte te hebben aan een duidelijk protocol en/of convenant waarin beschreven staat welke partner in welk stadium welke informatie mag uitwisselen.¹²¹

Een ander knelpunt voor informatie-uitwisseling dat uit de deelonderzoeken naar voren komt, is de angst dat de aangeleverde informatie door ketenpartners gebruikt wordt op een wijze die contraproductief is en of de taakstelling van de eigen organisatie schaadt. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat de politie en het OM geen informatie willen delen tijdens een strafrechtelijk onderzoek, omdat zij bang zijn dat de gedeelde informatie leidt tot voorbarige en niet-gecoördineerde interventies van ketenpartners waardoor het strafrechtelijk onderzoek stuk kan lopen. Daarnaast geven ook verschillende hulpverleners aan geen informatie uit te willen wisselen, omdat ze vrezen dat hun eigen identiteit niet goed beschermd wordt en/of de vertrouwensband met de cliënt (dader of slachtoffer) in gevaar loopt, indien zij gevoelige informatie van hun cliënten aanleveren aan partners zoals de politie, het OM of de Belastingdienst.¹²²

Wel lijkt het erop dat in samenwerkingsverbanden die al wat langer bestaan, ketenpartners minder terughoudend zijn om informatie te delen en de privacywetgeving minder als knelpunt ervaren. Informatie-uitwisseling lijkt daarmee gemakkelijker te worden als ketenpartners elkaar en de privacywetgeving beter leren kennen. Ketensamenwerking kan daarmee gezien worden als een voortdurend proces waar partners samen in moeten groeien en investeren. Daarom is het belangrijk dat ketenpartners bereid zijn structureel capaciteit beschikbaar te stellen voor de ketensamenwerking en ook enige continuïteit behouden bij de invulling van functies. Daardoor krijgen ketenpartners de tijd te wennen aan het delen van informatie en te leren vertrouwen in de kennis en kunde van hun ketenpartners.

Dat de totstandkoming van een integrale aanpak voor een belangrijk deel gebaseerd is op onderling vertrouwen kan afgeleid worden uit het volgende voorbeeld:

Emmen

Het RIEC meldt dat het soms lastig is informatie vanuit de verschillende instanties te verzamelen. Zo zou bij het OM sprake zijn van 'koudwatervrees' om informatie aan te leveren, uit angst dat het delen van informatie het opsporingsbelang schaadt. Het OM weersprekt dit niet. Wel meldt het OM dat de samenwerking met het RIEC steeds beter vorm krijgt en het vertrouwen onderling aan het groeien is. De verwachting is dan ook dat de bereidheid informatie uit te wisselen met het RIEC zal toenemen.

121 Uit mondelinge informatie van een medewerker van het LIEC aan BNRM op 16 november 2012 blijkt dat ten aanzien van de informatie-uitwisseling het RIEC/LIEC in januari 2013 met een (model-)convenant komt.

122 Wanneer de hulpverleners niet direct informatie willen delen met de politie, zou het tot de opties kunnen behoren om te melden aan Meld Misdaad Anoniem. Op deze manier wordt hun identiteit geheim gehouden en komen signalen toch terecht bij de politie. Zie in dit kader ook de laatste campagne van MMA getiteld 'Schijn Bedriegt', beschikbaar via www.meldmisdaadanoniem.nl/campagnes/gedwongen-prostitutie/nieuws_2/ (geraadpleegd 19 november 2012).

7.6.4 Aansluiting op zorgketen

Zorginstellingen spelen niet alleen een rol in de hulpverlening aan en opvang van slachtoffers, maar kunnen ook een rol vervullen op het gebied van preventie, signalering en bestrijding van mensenhandel. Zo kunnen hulpverleners tijdens hun werkzaamheden signalen van mensenhandel opvangen tijdens hun werkzaamheden; voorlichting geven aan kwetsbare doelgroepen; en slachtoffers via de juiste begeleiding, ondersteuning en opvang helpen aangifte te doen of op een andere manier mee te werken aan het opsporingsonderzoek. Omgekeerd kan informatie van ketenpartners zoals de politie en het OM, hulpverleners helpen passende zorgtrajecten en preventieprogramma's op te stellen voor slachtoffers en daders. Een goede verbinding en informatie-uitwisseling tussen zorginstellingen en instanties die betrokken zijn bij de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van mensenhandel is daarom belangrijk voor de totstandkoming van een volledig integrale aanpak van mensenhandel.

Zoals ook naar voren kwam in de vorige paragraaf, kunnen zorgpartners en ketenpartners echter huiverig zijn om informatie met elkaar uit te wisselen om opsporingsbelangen en het belang van het slachtoffer niet te schaden. Niettemin zijn er mogelijkheden om informatie uit te wisselen, mits er aan de wettelijke bepalingen wordt voldaan. Ook kan er een indirecte verbinding tot stand gebracht worden tussen zorginstellingen en andere ketenpartners via de ketenregisseur, de regiocoördinator en/of een andere tussenpersoon, om de opsporingsbelangen en het belang van het slachtoffer beter te waarborgen.¹²³

Dat zowel op een directe als indirecte manier goed samengewerkt kan worden tussen zorginstellingen en andere instanties blijkt ook uit de onderstaande voorbeelden die afkomstig zijn uit de deelonderzoeken.

Eindhoven

Binnen het Veiligheidshuis Eindhoven werken de politie, het Veiligheidshuis (Bureau Coördinatie), Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen (SHG-EK), Reclassering en De Combinatie nauw samen aan een integrale aanpak van jeugdprostitutie en loverboy-problematiek. De partners komen eens in de vier weken samen tijdens het casusoverleg jeugdprostitutie om preventie, repressie en zorg op elkaar af te stemmen. Soms nemen ook andere partijen deel aan het casusoverleg. De ketenregisseur van het Veiligheidshuis, een gemeentambtenaar, ziet toe op de algehele samenwerking tussen de partners en fungeert als verbindingspersoon tussen de keten en de gemeente.¹²⁴ De hulpverlening en opvang worden gecoördineerd door een regiocoördinator van het SHG-EK.¹²⁵

123 Zie Hoofdstuk 2, §7.5.1.

124 Interview Veiligheidshuis (zie Hoofdstuk 5).

125 Interview SHG-EK (zie Hoofdstuk 5); interview Veiligheidshuis (zie Hoofdstuk 5).

Vlaardingen

Zorginstellingen zijn direct en indirect aangesloten op de regionale ketenaanpak mensenhandel van Rotterdam-Rijnmond. Regionale zorginstellingen, zoals de GGD, Bureau Jeugdzorg en Prostitutie Maatschappelijk Werk van Stichting Humanitas (PMW), zijn direct aangesloten op de regionale ketenaanpak en hebben ook het convenant van het RIEC RR getekend. Op lokaal niveau is de aansluiting van zorginstellingen op de ketenaanpak meer indirect van aard. Het Steunpunt Huiselijk Geweld Waterweg-Noord en lokale zorginstelling Stichting Elckerlyc zijn bijvoorbeeld nog niet officieel aangesloten bij de regionale ketenaanpak mensenhandel. Deze twee instellingen werken echter wel samen met instanties die aangesloten zijn op het RIEC RR. Ook maken zij deel uit van lokale zorgnetwerken en hebben zij contact met de vangnetfunctionaris van de gemeente, die bij complexe crisissituaties een coördinerende rol kan spelen op het gebied van zorg en opvang. Via deze netwerken en contactpersonen kunnen gemeente Vlaardingen en lokale zorginstellingen zorg en opvang van slachtoffers op elkaar afstemmen indien een casus mensenhandel zich aandient.

Ondanks deze twee voorbeelden blijkt uit de deelonderzoeken dat in geen van de vier gemeenten sprake is van een volledige aansluiting van zorginstellingen op de ketenaanpak van mensenhandel. Zo blijven in elke gemeente belangrijke zorginstellingen en samenwerkingsverbanden (zoals Veiligheidshuizen) te zijn die nog niet betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. In sommige gemeenten is zelfs in het geheel nog geen vast samenwerkingsverband tot stand gekomen op het terrein van mensenhandel waar zorginstellingen op aan kunnen sluiten. Daarnaast zijn in verschillende regio's nog geen regio-coördinatoren aangesteld voor (alle categorieën) slachtoffers van mensenhandel.

Hierdoor ontstaat het risico dat er langs elkaar heen gewerkt wordt, dat de kwaliteit slachtofferzorg te wensen overlaat en dat signalen niet herkend worden en/of niet op de juiste manier worden opgevolgd. Daarnaast is het moeilijk om algemene knelpunten in de samenwerking en in de zorg en opvang van slachtoffers aan te pakken als zorginstellingen niet in verbinding staan met elkaar en met andere ketenpartners. In alle onderzochte gemeenten signaleren ketenpartners bijvoorbeeld een gebrek aan (bijzondere) opvang voor bepaalde groepen slachtoffers en problemen met de (gemeentelijke financiering van) regio-overschrijdende opvang en huisvesting voor slachtoffers. Dit soort knelpunten zijn moeilijk op te lossen indien er geen structurele samenwerkingsverbanden bestaan waarin alle relevante partners bijeenkomen.

RIEC's, Veiligheidshuizen, ketenregisseurs en regiocoördinatoren zouden door hun taakstelling en bevoegdheden een rol kunnen spelen om structurele samenwerking tussen zorginstellingen en andere ketenpartners tot stand te brengen. Dat vergt echter wel dat zij onderling verbonden zijn en beschikken over voldoende expertise en (financiële) ondersteuning van ketenpartners, anders blijft het risico bestaan dat signalen niet de juiste navolging krijgen, dat ketenpartners langs elkaar heen werken en/of dat er dubbel werk wordt verricht.

7.7 Tot besluit

Het risico op mensenhandel is binnen elke gemeente aanwezig. Het lastige aan mensenhandel is dat het een complex delict is dat vaak alleen in beeld gebracht kan worden wanneer verschillende ketenpartners intensief samenwerken en informatie delen. Oftewel, er moet naar gezocht worden, wil mensenhandel worden ontdekt.

Het eerste obstakel in de bestrijding van mensenhandel is daarom het inzichtelijk maken van het fenomeen; de volgende uitdaging bestaat in het effectief aanpakken ervan. Uit dit rapport is gebleken dat daarvoor een integrale aanpak is vereist, te weten een combinatie van een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke aanpak, waarbij de positie van het slachtoffer gewaarborgd wordt. Op deze wijze kan mensenhandel over de gehele linie worden bestreden waarbij het probleem zowel preventief als repressief wordt aangepakt.

Om te komen tot een integrale aanpak van mensenhandel vervullen de gemeenten een essentiële rol. De toezicht- en handhavingsbevoegdheden die gemeenten toekomen, kunnen worden ingezet om de diverse risicosectoren van mensenhandel te controleren en, indien nodig, over te gaan tot bestuurlijk ingrijpen. Door de bestuurlijke bevoegdheden nader in te vullen in lokaal beleid zijn gemeenten in staat mensenhandel op lokaal niveau tegen te gaan. Het ontwikkelen van gemeentelijk beleid op mensenhandel is daarom noodzakelijk. Echter, om mensenhandel daadwerkelijk effectief aan te pakken, is het ook nodig lokaal beleid op regionaal niveau af te stemmen. Zonder regionale afstemming is immers de kans op verplaatsing aanwezig; hetgeen een effectieve aanpak kan ondermijnen. Het ontwikkelen van beleid en een regionale beleidsafstemming vraagt om bestuurlijke daadkracht van iedere gemeente.

Hoewel de ontwikkeling van beleid en de regionale afstemming hiervan belangrijke vereisten zijn om mensenhandel effectief aan te pakken, is dit niet voldoende. Een effectieve aanpak van het complexe delict mensenhandel vergt een integrale benadering waarbij diverse ketenpartners intensief samenwerken, informatie delen, (actief) informatie vergaren en komen tot integrale interventieadviezen. De gemeenten vervullen in het bewerkstelligen van een integrale aanpak op regionaal niveau een belangrijke rol. Het zijn de burgemeesters van de (regio-)gemeenten die de diverse ketenpartners verbinden, als aanjager fungeren, de regie voeren en uiteindelijk een belangrijke rol vervullen in de integrale aanpak van mensenhandel. Echter, dit vraagt van de burgemeesters, ook gelet op de krimpende overheidsbudgetten, bestuurlijke durf, creativiteit en doortastendheid.

Het is algemeen bekend dat de Nederlandse gemeenten al enige jaren te maken hebben met bezuinigingen en een toename van lokale en regionale verantwoordelijkheden. In het verlengde hiervan geven verschillende burgemeesters van (regio-)gemeenten aan dat gezien de in kaart gebrachte aard en omvang van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau het niet gerechtvaardigd kan worden financiële middelen vrij te maken ten behoeve van het bewerkstelligen van een integrale aanpak. Echter, het bewerkstelligen daarvan hoeft niet direct een verregaande financiële investering te betekenen. Het vraagt vooral om een burgemeester onder wiens bestuurlijke verantwoordelijkheid gekeken wordt hoe de aanpak van mensenhandel structureel ingebed kan worden in reeds bestaande samenwerkingsverbanden en hoe deze los georganiseerde verbanden op het terrein van mensenhandel effectief gekoppeld kunnen worden. Dat het mogelijk is een integrale aanpak op kostenefficiënte wijze structureel in te bedden, volgt uit dit rapport. In elke regio zijn bestaande samenwerkingsverbanden aanwezig, zoals een RIEC en (minimaal één) Veiligheidshuis. Binnen deze gremia bestaan vaak al vormen van casusoverleggen, zorgoverleggen en worden ook integrale interventies voor andere problemen dan mensenhandel gecoördineerd. Het is raadzaam de aanpak van mensenhandel binnen deze bestaande kaders vorm te geven. Daarnaast hoeft het wiel met betrekking tot het bewerkstelligen van een integrale aanpak niet (telkens) opnieuw te worden uitgevonden. Verschillende gemeenten in het land zijn al vergevorderd in de totstandkoming van een integrale aanpak. In deze regio's zijn de nodige convenanten, beleidsstukken en plannen van aanpak aanwezig.

Daarnaast is het mogelijk dat gemeenten aangeven dat mensenhandel op lokaal en regionaal niveau niet zichtbaar genoeg is om een integrale aanpak te rechtvaardigen. Echter, het is zeer de vraag of de in kaart gebrachte aard en omvang van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau wel beschouwd kan worden als een afspiegeling van de werkelijke aard en omvang als een integrale aanpak niet tot stand is gebracht. Mensenhandel komt vaak uitsluitend in beeld wanneer diverse ketenpartners hun informatie koppelen en intensief met elkaar samenwerken. In het verlengde hiervan is uit dit rapport gebleken dat in de regio's en gemeenten waar geen integrale aanpak is gerealiseerd (en een bestuurlijke impasse bestaat), het zeer aannemelijk kan worden geacht dat signalen van mensenhandel structureel worden gemist en dat een gebrek aan koppeling van informatie met zich brengt dat mensenhandel op lokaal en regionaal niveau voldoende inzichtelijk is gemaakt. Om de aard en omvang van mensenhandel op regionaal niveau inzichtelijk te maken is het nodig dat ketenpartners op structurele wijze informatie koppelen en samenwerken. Het inzichtelijk maken van mensenhandel is niet louter een taak van de politie en het OM, maar ook van de gemeente en alle andere (mogelijke) ketenpartners. De burgemeesters van de (regio-)gemeenten kunnen hierin een leidende rol vervullen door de bestuurlijke impasse te doorbreken.

Een goede gezamenlijke informatiepositie van ketenpartners is tevens noodzakelijk om te komen tot een integrale strategie en/of interventie om mensenhandel effectief te bestrijden. De strafrechtelijke bestrijding vormt het sluitstuk van de aanpak van mensenhandel, maar is op zichzelf niet voldoende. Om mensenhandel effectief te bestrijden, is het noodzakelijk dat mensenhandel ook bestuursrechtelijk en fiscaalrechtelijk aangepakt wordt. Voor een effectieve aanpak is het nodig dat de verschillende ketenpartners bereid zijn informatie te delen en elkaar te versterken om in gezamenlijkheid het probleem multidisciplinair aan te pakken. Een integrale aanpak valt of staat met een goede gezamenlijke informatiepositie. Deze positie kan versterkt worden door de uitvoerende medewerkers van de verschillende ketenpartners bewust te maken van signalen van mensenhandel, het instellen van een meldpunt en door actief informatie te vergaren en dit onderling te (durven) delen. Daarnaast is uit dit rapport gebleken dat het raadzaam is per regio en/of per gemeente een (assistent-)ketenregisseur aan te stellen die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de interne processen die ten grondslag liggen aan de effectieve werking van een integrale bestrijding van mensenhandel. De ketenregisseur heeft als een van de belangrijkste taken er voor te waken dat de ketenpartners geen dubbel werk verzetten, effectief informatie delen en de beschikbare middelen en bevoegdheden gecoördineerd inzetten om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden.

Ook is in dit rapport naar voren gekomen dat zorgpartners een belangrijke rol vervullen in een integrale aanpak van mensenhandel. Zo kunnen zorginstellingen (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel signaleren tijdens de hulpverlening aan, en opvang van, (mogelijke) slachtoffers. Door deze signalen te delen met de andere ketenpartners kunnen zij van meerwaarde zijn op het gebied van preventie, signalering en bestrijding van mensenhandel. Daarnaast zijn de opsporingspartners, zoals de politie en het OM, ook in grote mate afhankelijk van de zorgpartners als het aankomt op de opvang en begeleiding van slachtoffers. Het bieden van de juiste zorg en begeleiding aan slachtoffers kan de bereidwilligheid van het slachtoffer verhogen om mee te werken aan het opsporingsonderzoek en/of vervolging. Daartegenover staat dat de zorgpartners het hulpverleningsaanbod, preventieactiviteiten en de begeleiding kunnen optimaliseren aan de hand van de informatie vanuit de opsporing. Om te komen tot het versterken van elkaars informatiepositie, een effectievere bestrijding van mensenhandel en het optimaliseren van de zorg en begeleiding aan het slachtoffer is het daarom raadzaam de wederzijdse afhankelijkheid te onderkennen en de zorgpartners op te nemen in de integrale keten. Daarnaast is uit dit rapport ge-

bleken dat het aanbevelenswaardig is per regio een regiocoördinator aan te stellen die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de interne processen die ten grondslag liggen aan de effectieve werking van de zorgketen en de opvang van slachtoffers binnen de regio coördineert.¹²⁶

Tot slot kunnen de regiocoördinator en ketenregisseur een belangrijke rol vervullen in het zorgen voor een goede koppeling tussen enerzijds de zorgpartners, die het slachtoffer centraal stellen, en anderzijds de ketenpartners, die gericht zijn op de aanpak van dader en faciliteerders. Deze koppeling is noodzakelijk om slachtoffers te beschermen en mensenhandel op integrale wijze aan te pakken.

¹²⁶ De NRM heeft in 2009 reeds de volgende aanbeveling gedaan: “In elke regio moet een zorgcoördinator worden aangesteld” (NRM 7, p. 601).

8 Aanbevelingen

Kernboodschap: Gemeenten zijn de spil in de aanpak van mensenhandel. Om te komen tot een effectieve integrale aanpak van mensenhandel op lokaal en regionaal niveau is het noodzakelijk dat gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen.

De eerste aanbeveling is gericht aan gemeenten. Mensenhandel kan overal voorkomen in Nederland. Gemeenten vervullen een belangrijke rol om mensenhandel te bestrijden. Binnen elke onderzochte gemeente bevinden zich sectoren waar een vergroot risico op mensenhandel bestaat. Dit betreft het risico op zowel overige uitbuiting als seksuele uitbuiting. Uit het rapport is gebleken dat diverse gemeenten niet (of niet voldoende) beschikken over beleid op mensenhandel. Om mensenhandel op lokaal niveau effectief te kunnen bestrijden is het noodzakelijk dat alle gemeenten beleid ontwikkelen op basis waarvan toezicht gehouden kan worden en, indien nodig, handhavend kan worden opgetreden.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1 **ONTWIKKEL IN ELKE GEMEENTE MENSENHANDELBELEID**

Binnen elke gemeente bestaat het risico op mensenhandel. Voor een effectieve bestuurlijke aanpak van mensenhandel is het noodzakelijk dat iedere gemeente beschikt over beleid op de aanpak van alle vormen van mensenhandel.

De tweede aanbeveling is gericht aan gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Mensenhandel beperkt zich niet tot de gemeentegrenzen. Het is daarom niet afdoende dat een paar gemeenten zich actief bezig houden met de bestrijding van mensenhandel. Regionale afstemming is onontbeerlijk. Uit het rapport blijkt dat die afstemming niet overal goed geregeld is. Alleen via goede afstemming en samenwerking kan worden voorkomen dat mensenhandelaren en faciliteerders zich ongezien kunnen verplaatsen van gemeenten met een strikter beleid en strengere handhaving naar gemeenten met voor de mensenhandelaar relatief 'gunstiger omstandigheden'.

Aanbeveling 2 **STEM LOKAAL MENSENHANDELBELEID OP REGIONAAL NIVEAU AF**

Verschil in lokaal beleid kan leiden tot verplaatsing van mensenhandel. Om verplaatsing van mensenhandel tegen te gaan is het noodzakelijk dat lokaal mensenhandelbeleid regionaal wordt afgestemd.

De derde aanbeveling is gericht aan de burgemeesters. Mensenhandel is een complex delict en speelt zich veelal af in het verborgene. Er moet naar gezocht worden, wil mensenhandel worden ontdekt. Dit vergt intensieve samenwerking tussen de gemeente en haar ketenpartners als de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, Inspectie SZW en de zorginstellingen, en tussen gemeenten onderling. Uit het rapport blijkt dat het zeer effectief is wanneer een burgemeester uit een regio de verantwoordelijkheid neemt om de aanpak van mensenhandel te coördineren. De burgemeester kan bij deze coördinatie gebruik maken van bestaande faciliteiten, zoals Veiligheidshuizen en Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Uit dit rapport blijkt dat er mogelijkheden zijn om een effectieve, integrale aanpak van mensenhandel structureel in te bedden in al bestaande lokale en regionale samenwerkingsverbanden.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling

Aanbeveling 3 **BURGEMEESTERS, NEEM UW BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID**

Bestuurlijke daadkracht is noodzakelijk voor een effectieve aanpak van mensenhandel op regionaal niveau. Eén van de burgemeesters uit de regio, bij voorkeur de regiogemeente, moet de regierol op zich nemen om mensenhandel effectief te bestrijden.

De vierde aanbeveling is gericht aan de gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Inspectie SZW en de verschillende zorginstellingen. Om een solide aanpak van mensenhandel van de grond te krijgen is het essentieel dat informatie over mensenhandel vergaard én gedeeld wordt. De betrokken partijen moeten elkaar daarin steunen en vertrouwen. Indien een goede informatiepositie ontbreekt, zal het onmogelijk zijn mensenhandel effectief te bestrijden. Een ketenregisseur kan in het opbouwen van een informatiepositie een belangrijke rol vervullen. Het inrichten van een meldpunt voor mensenhandel binnen een gemeente kan in dit verband ook positief werken.

Uit het rapport blijkt dat onbekendheid met privacyregels en ketenpartners soms een obstakel vormt voor de uitwisseling van gegevens. Een verbetering van de informatie-uitwisseling vergt evenwel tijd en vertrouwen, maar kan ook (deels) opgelost worden door contact op te nemen met andere gemeenten en ketenpartners die wel over de benodigde kennis en ervaring beschikken. Het rapport bevat hier een aantal voorbeelden van.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4 **VERBETER DE INFORMATIEPOSITIE**

Een integrale effectieve aanpak valt of staat met een goede gezamenlijke informatiepositie van ketenpartners. Het is noodzakelijk dat ketenpartners actief inzetten op het verbeteren van het signalerende vermogen van medewerkers, het proactief vergaren en het uitwisselen van informatie.

De vijfde aanbeveling is gericht op zowel gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en inspectie SZW en als de zorginstellingen. Zorginstellingen spelen niet alleen een rol in de hulpverlening en opvang van slachtoffers van mensenhandel, zij kunnen ook bijdragen aan preventie, signalering en bestrijding van mensenhandel. Uit het rapport is gebleken dat in diverse gemeenten en

regio's geen (solide) verbinding is gelegd tussen zorginstellingen en diverse andere ketenpartners. Echter, zonder goede samenwerking tussen zorginstellingen en instanties die betrokken zijn bij de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van mensenhandel is een integrale aanpak van mensenhandel niet mogelijk. De regiocoördinator die een verbinding vormt tussen enerzijds de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en de Inspectie SZW en anderzijds de zorginstellingen kan hierin een nuttige rol vervullen.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 5 **MAAK ZORGPARTNERS ONDERDEEL VAN DE GEZAMENLIJKE AANPAK VAN MENSENHANDEL**

Zorgpartners vervullen een essentiële rol in een effectieve aanpak van mensenhandel. Het is noodzakelijk dat zowel gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en inspectie SZW als de zorginstellingen onderdeel uitmaken van een integrale aanpak van mensenhandel.

Lijst van geraadpleegde literatuur

Ablak

KLPD & Dienst Nationale Recherche. (2009). Bestuurlijk Juridische Handhaving in Amsterdam en Alkmaar. Bevindingen binnen mensenhandelprogramma Ablak. (Niet openbaar).

Actieprogramma Lokale Besturing Politie 2012

Actieprogramma Lokale Besturing Politie. (2012). *Gezamenlijke Veiligheidszorg: volop lokale kansen in nieuw politiebestedel*. Beschikbaar via www.hetccv.hosting.onehippo.com/binaries/content/assets/ccv/dossiers/integraal-veiligheidsbeleid/gezamenlijke-veiligheidszorg-volop-kansen-in-nieuw-politiebestel.pdf (laatst geraadpleegd 20 november 2012).

Alink & Wiarda 2010

Alink, M. & Wiarda, J. (2010). Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel in het Nederlands strafrecht. In: D. de Prins et al., *Preadviezen voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

CCV 2010

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2010). *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*. Beschikbaar via www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/handboek_bestuurlijke_aanpak.pdf (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Deloitte 2009

Deloitte. (2009). Rapport: Inzicht in verwevenheid. “Knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie ter bestrijding van de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld”. Amstelveen: Deloitte.

Emergo

Gemeente Amsterdam & Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2011). *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam*. Amsterdam: Boom.

Faciliteerders van de Schone Schijn

Kool, M., Sprang, S., van & Bosland, S. (2012). *Bestuurlijk dossier. Verslag van de proeftuinperiode. Proeftuin “Faciliteerders van de schone schijn”*. Alkmaar: Stuurgroep Proeftuin Mensenhandel Alkmaar.

Gemeente Arnhem 2012

Gemeente Arnhem. (2012). *Jaarverslag 2011*. Arnhem: auteur.

Gemeente Eindhoven 2002

Gemeente Eindhoven. (2002). *Handhavingsarrangement prostitutiebeleid Eindhoven*. Eindhoven: auteur.

Gemeente Emmen 2011

Gemeente Emmen. (2011). *Kaders Integraal veiligheidsbeleid (IVB) 2011-2014*. Beschikbaar via www.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Bestuur_en_politiek/Financien/Jaarrekening/Jaarrekening%202011/Programma%203/Kadernota%20Integraal%20Veiligheidsbeleid%202011-2014.pdf (laatst geraadpleegd 20 november 2012).

Gemeente Vlaardingen 2011

Gemeente Vlaardingen. (2011) *Beleidskader aanpak van mensenhandel in Vlaardingen* (inwerking getreden op 5 november 2011).

Hendriks & Corsel 2009

Hendriks, J. & Corsel, M. (2009). *Handreiking. Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*. Task Force Mensenhandel.

Klein 2009

Klein, A. (2009). *Mensenhandel van preventie tot en met repressie*. Afstudeerscriptie Hogeschool Utrecht, Utrecht.

KLPD 2008

KLPD & Dienst Nationale Recherche. (2008). *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD/DNR.

Van der Meij & Van der Leun 2010

Meij, P.P.J. van der. & Leun, J.P. van der. (2010). *Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel*. In: G.K. Schoep e.a. (red.), *Vervlechting van domeinen (De Wijkerslooth-bundel)* (pp. 67-83). Deventer: Kluwer.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2008a

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2008a). *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad*. Beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2008/06/05/programma-versterking-aanpak-georganiseerde-misdad.html (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2008b

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2008b). *Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad*. Beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/02/18/plan-van-aanpak-programma-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-misdad.html (geraadpleegd 5 oktober 2012).

NRM3

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2004). *Mensenhandel—Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRM5

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2007). *Mensenhandel - Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRM6

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2008). *Mensenhandel-Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRM7

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2009). *Mensenhandel – Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRM8

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2010). *Mensenhandel – Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRM 2012

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandel-zaken*. Den Haag: BNRM.

Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw

Openbaar Ministerie arrondissementparket 's-Hertogenbosch. (2012). Eindrapportage. *Proeftuin Mensenhandel – ‘overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector’*. (Niet openbaar).

Politie Eindhoven 2009

Politie Eindhoven. (2009). *Veiligheid in Eindhoven...Samen kom je verder. Jaarverslag Politie Eindhoven 2009 (versie 1.0.)*. Eindhoven: auteur. Beschikbaar via www.politie.nl/Brabant-Zuid-Oost/Images/jaarverslag%202009%20e7_tcm27-562114.pdf (laatst geraadpleegd 1 augustus 2012).

Politie Eindhoven 2011

Politie Eindhoven. (2011). *1ste Trimesterrapportage 2011 Politie Eindhoven*, Eindhoven: auteur. Beschikbaar via eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=165928/Bijlage_1__1e_Trimesterrapportage_2011.pdf (geraadpleegd 1 augustus 2012).

Politie Gelderland-Midden 2011

Politie Gelderland-Midden. (2011). *Jaarverslag politie Gelderland-Midden 2010, inclusief jaarrekening*. Beschikbaar via www.politie.nl/gelderland-midden/projecten/documentatie.asp (laatst geraadpleegd 1 augustus 2012).

Put 2010

Put, S. (2010). Interview Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak mensenhandel. “Gemeente onmisbaar bij effectieve bestrijding”, *Secondant* 3(4), pp. 28-33. Beschikbaar via www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/secondant/2010/secondant_juli_aug_2010_mensenhandel.pdf (geraadpleegd 5 oktober 2012).

RIEC Rotterdam-Rijnmond 2010

RIEC Rotterdam-Rijnmond. (2010). *Uitvoeringsmap bestuurlijke aanpak Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond*. Beschikbaar via www.riecnet.nl/rotterdamrijnmond/documenten (geraadpleegd 5 oktober 2012).

RIEC Rotterdam-Rijnmond 2011

RIEC Rotterdam-Rijnmond. (2011). *Wegwijzer Keten Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond*. Beschikbaar via www.riecnet.nl/doc/rotterdamrijnmond/Wegwijzer%20mensenhandel.pdf (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Samen groeien in samen werken

Politie Zuid-Holland Zuid & Openbaar Ministerie. (2011). "Samen groeien in samen werken." *Eindrapportage Proeftuin Mensenhandel / Overige uitbuiting*.

Slaven van het systeem

Arrondissementsparket Groningen en Leeuwarden & Regiopolitie Groningen en Fryslân. (2010). *Proeftuin "Slaven van het systeem?"*. *Bulgaarse mensenhandel in de vergunde prostitutiesector in Leeuwarden en Groningen*. Groningen & Leeuwarden: auteur.

Task Force Aanpak Mensenhandel 2009

Task Force Aanpak Mensenhandel. (2009). *Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel*. Beschikbaar via www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@151310/plan_van_aanpak/ (laatst geraadpleegd 22 november 2012).

Task Force Mensenhandel 2011

Task Force Mensenhandel (2011). *Plan van Aanpak 2011-2014. De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*. Beschikbaar via www.ecpat.nl/images/13/1552.pdf (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Van der Aa 2007

Aa, A. van der. (2007). *Ketenaanpak tegen mensenhandel. Resultaatgericht samenwerken voor slachtoffers (en daders) van seksuele en economische uitbuiting*. Amersfoort: CoMensha.

Van Gestel & Verhoeven 2009

Gestel, B. van & Verhoeven, M.A. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel*. Den Haag: WODC.

Visser et al. 2008

Visser, R.A., Gernerden, E. van, More, P.A. & Roon, R.C.J. de. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: University Press.

Werson & Den Hertog 2009

Werson, H. & Hertog, A. den. (2009). *Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2008*. Plaats uitgave onbekend: De Landelijke Expertgroep Mensenhandel/Politie.

Werson & Den Hertog 2011

Werson, H & Hertog, A. den. (2011). *Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2010*. Plaats uitgave onbekend: De Landelijke Expertgroep Mensenhandel/Politie.

Wilms & Wierda 2012

Wilms, G.J.P.E. & Wierda, H.R.T. (2012) *Ketenaanpak Mensenhandel Drenthe: “Maandewark”* (laatst geraadpleegde versie 11 mei 2012 – Niet openbaar).

Zandpad

Programma Aanpak Mensenhandel Zandpad. (2011). *Proeftuin Zandpad, aanpak mensenhandel op het Zandpad*. Utrecht: Openbaar Ministerie, Belastingdienst, Gemeente Utrecht, Politie Utrecht. .

Lijst met begrippen¹

ABU

De Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) is een belangenbehartiger van de uitzendondernemingen in Nederland.²

Barrièremodel mensenhandel

Het barrièremodel is initieel in 2005 ontworpen door de SIOD met het doel de gelegenheidsstructuur van illegale arbeid in kaart te brengen. In 2006 is het model uitgebreid en toegepast voor de aanpak van mensenhandel (KLPD, 2008). Het basis barrièremodel mensenhandel onderscheidt vijf barrières die door een mensenhandelaar doorlopen worden om slachtoffers van mensenhandel te werk te stellen, te weten: entree, identiteit, huisvesting, arbeid en financiële stromen. Elke barrière geeft een interactiemoment weer tussen daders en/of slachtoffers enerzijds en (onbewuste) legale faciliteerders anderzijds, en daarmee ook een mogelijkheid om vanuit de legale faciliteerders het mensenhandelproces te frustreren.

Bestuurlijk aanjager/trekker

Een bestuurlijk trekker is een gezaghebbende persoon die vanuit zijn professionele functie strategische beleidsprioriteiten kan formuleren, verschillende partijen bijeen kan brengen om dit beleid effectief uit te voeren en over voldoende beslissingsbevoegdheid beschikt om eventuele knelpunten in het samenwerkingsproces op te lossen.

Casusoverleg

In het casusoverleg worden (veredelde) signalen besproken en wordt operationele informatie gedeeld om te komen tot een integrale interventiestrategie ter bestrijding van alle vormen van mensenhandel. In het casusoverleg nemen instanties zitting die zowel kunnen signaleren als interveniëren.

¹ De uiteenzetting van de volgende begrippen behelzen een verkorte weergave en kunnen afwijken van de standaarduitleg. Van belang is om aan te geven dat de begrippen in het licht van dit onderzoek uiteengezet zijn.

² Zie www.abu.nl/abu (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Centrumgemeente

Een centrumgemeente is een gemeente die verantwoordelijk is voor de vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en/of verslavingsbeleid voor een bepaalde regio. Een centrumgemeente ontvangt daarvoor financiële middelen van de overheid.³

CoMensha

Het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) registreert meldingen van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en levert statistieken over de aard en omvang van de populatie (mogelijke) slachtoffers in Nederland. Ook houdt CoMensha zich bezig met het signaleren van knelpunten, tendensen en succesfactoren in de uitvoering van het mensenhandelbeleid, agendering en beleidsadvisering.⁴

Convenant Mensenhandel

Een convenant is een (samenwerkings-)overeenkomst waarin partijen afspraken vastleggen over beleid, intenties en samenwerking.

Elckerlyc

Stichting Elckerlyc is een organisatie in Vlaardingen die tijdelijk een veilige leefomgeving en/of begeleiding biedt aan personen vanaf 18 jaar, die in een (acute) noodsituatie verkeren. De diensten die Stichting Elckerlyc verzorgt, zijn: vrouwenopvang, crisisopvang, noodplek, tussenstap, begeleid wonen, tijdelijke opvang dakloze gezinnen en het “Laatste Kans” project.⁵

Humanitas Eindhoven

Humanitas Eindhoven is een van de afdelingen van de landelijke vereniging Humanitas. Humanitas Eindhoven helpt onder meer gezinnen bij de opvoeding, nieuw- en oudkomers bij het inburgeren, jongeren die het moeilijk hebben aan een maatje en eenzame ouderen aan een vriendschappelijk gesprek. Daarnaast heeft Humanitas Eindhoven het project ‘Gevaarlijke Liefde’: een voorlichtingsproject over loverboyproblematiek en jeugdprostitutie.⁶

Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW)

Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) is sinds 1989 actief in Rotterdam. De organisatie biedt hulpverlening aan (ex-)prostitutees: mannen, vrouwen en transgenders, onder wie slachtoffers van (internationale) mensenhandel. Illegaliteit of druggebruik vormen hierbij geen contra-indicatie. Het hulpverleningsaanbod van PMW bestaat uit individuele hulpverlening, preventieve trajecten voor jongeren die signaalgedrag vertonen, groepswork voor traumaverwerking en een uitstapproject. Slachtoffers van mensenhandel zonder veilig onderkomen kunnen terecht in ‘De Lucia’, de opvangvoorziening van PMW.⁷

3 Zie ook www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/centrumgemeenten-maatschappelijke-opvang-en-verslavingsbeleid/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

4 Zie www.comensha.nl/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

5 Zie www.stichting-elckerlyc-vlaardingen.nl/meer_weten (geraadpleegd 5 oktober 2012).

6 Zie www.humanitaseindhoven.nl/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

7 Zie www.riecnet.nl/doc/rotterdamrijnmond/Wegwijzer%20mensenhandel.pdf en www.humanitas-rotterdam.nl/tzmadi/pmw/algemeen/index.html (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Illegale prostitutie

Illegale prostitutie kent drie categorieën: 1. de niet-vergunde, illegale exploitatie van prostitutie terwijl wel sprake is van een vergunningplicht; 2. exploitatie of prostitutie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan één of meerdere vergunningvoorwaarden; en 3. prostitutievormen die verboden zijn bij de wet (zoals minderjarigheid, illegaliteit).

Informatiepositie mensenhandel

Een goede informatiepositie op mensenhandel betekent dat ketenpartners informatie vergaren en deze vervolgens uitwisselen met andere partners. Door het naast elkaar leggen van de aanwezige informatie bij verschillende ketenpartners, ontstaat een totaalbeeld van concrete mensenhandelzaken én van de zwakke punten in werkprocessen en procedures waar mensenhandelaren gebruik van (kunnen) maken.

IrisZorg

IrisZorg is een organisatie die zich inzet voor mensen die lijden aan een verslaving aan alcohol, drugs of gokken en/of problemen ondervinden op gebied van huisvesting en werk. De organisatie biedt trajecten voor wonen, werken en verslavingsbehandeling aan jongeren, volwassenen en gezinnen. Naast behandeling en begeleiding richt IrisZorg zich op het voorkomen van middelenafhankelijkheid en dakloosheid door te investeren in preventie en onderzoek. Iriszorg heft vestigingen in Gelderland, Overijssel en Flevoland.⁸

Kairos

Kairos is de polikliniek en dagkliniek van de Pompestichting. Kairos biedt ambulante forensisch psychiatrische hulp aan patiënten uit de provincie Gelderland, Noord-Limburg en Noord-Oost Brabant. Kairos heeft een groepstraining 'Stop Huiselijk Geweld' en een groepsbehandeling van daders van huiselijk geweld en hun partners (slachtoffers) middels systeemtherapie en vaktherapie GZ. Kairos heeft zijn vestigingen in Nijmegen, Arnhem, Tiel, Den Bosch en Apeldoorn.⁹

Ketenregisseur

De taak van de ketenregisseur betreft het leiding geven aan en het eindverantwoordelijk zijn voor de interne processen van de ketensamenwerking mensenhandel.

Korpsbeheerder

De korpsbeheerder is in Nederland een burgemeester die verantwoordelijk is voor het beheer van een regionaal politiekorps. Vaak is de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio de korpsbeheerder. De korpsbeheerder is tevens voorzitter van een regionaal college, waarin alle burgemeesters uit die politieregio en de hoofdofficier van justitie zitten. Met de komst van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zal de functie van korpsbeheerder van de politieregio komen te vervallen.

Legale prostitutie

(Exploitatie van) prostitutie is in Nederland legaal. Met de term 'legale prostitutie' wordt meestal de vergunde seksinrichtingen bedoeld. Binnen de legale sector vallen ook de onvergunde, niet-vergunningplichtige seksinrichtingen.

8 Zie www.iriszorg.nl/over-iriszorg (geraadpleegd 5 oktober 2012).

9 Zie www.huiselijkgeweld.nl/organisaties/organisatie?id=362 (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Meldpunt

Een centraal punt waar signalen van mensenhandel gemeld kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld belegd worden bij de politie, gemeente en/of bij een andere (zorg-)instelling.

NBBU

De Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen, de NBBU, is de brancheorganisatie voor het Midden- en Kleinbedrijf-segment in de uitzendbranche en flexmarkt. Sinds 1994 behartigt de vereniging de collectieve belangen van ongeveer 800 uitzendbureaus en ondersteunt hen in de bedrijfsvoering.¹⁰

Neos

Neos is een organisatie in Eindhoven voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. De organisatie biedt directe zorg en onderdak aan mensen in moeilijke en problematische omstandigheden en een veilige plek voor bedreigde vrouwen.¹¹

Nidos

Nidos is een onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling die op grond van de wet, de voogdijtaak uitvoert voor Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (amv's). Door haar voogdijtaak is Nidos verantwoordelijk voor het welzijn en de bescherming van amv's.¹²

Niet-vergunde prostitutie

(Legale) prostitutie die op grond van lokale regelgeving niet vergunningplichtig is. Thuiswerk valt in veel gemeenten in beginsel niet onder een vergunningplicht. Ook escort is niet overal vergund en dan ook niet vergunningplichtig. Bestuurlijke controle is dan niet mogelijk.

Preweedocument

Het preweedocument bevat een beknopt overzicht van de reeds bij de politie aanwezige informatie over bepaalde criminele activiteiten en/of crimineel samenwerkingsverband en kan een waardering bevatten van de betrouwbaarheid van de informatie. Op basis van dit document wordt in een stuur- of weegploeg bepaald of een opsporingsonderzoek gestart moet worden en op welke wijze.

Proeftuinen

De proeftuinen kunnen worden omschreven als experimentele leeromgevingen waarin op een innovatieve en gezamenlijke wijze kan worden ontdekt hoe georganiseerde vormen van misdaad, in casu mensenhandel, op een effectieve manier preventief en repressief bestreden kunnen worden.

Regiocoördinator

De regiocoördinator (voorheen aangeduid als zorgcoördinator) heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg aan slachtoffer mensenhandel op regionaal niveau.

10 Zie www.nbbu.nl/pagina/over-nbbu (geraadpleegd 5 oktober 2012).

11 Zie www.st-neos.nl/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

12 Zie www.nidos.nl/Nidospijler/De%20organisatie.aspx (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Regiogemeente

Met de term 'regiogemeenten' wordt in dit rapport verwezen naar de gemeenten die een regionale taak hebben op het gebied van zorg en/of veiligheid, zoals centrumgemeenten voor de vrouwenopvang, verslavingszorg en/of maatschappelijk opvang; en gemeenten die (in de persoon van de burgemeester) de korpsbeheerder en de voorzitter van het Regionaal College van de politieregio leveren. Met de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013, zal de regionale taak op het gebied van veiligheid komen te liggen bij de gemeente die de nieuw aan te stellen 'regioburgemeester' levert van de nieuwe regionale politie-eenheid.

Regionaal College

Tot het nieuwe politiebestedel in werking treedt per 1 januari 2013, beschikken alle 25 regionale politiekorpsen over een Regionaal College, waarin alle burgemeesters van de politieregio en de hoofdofficier zitting hebben. De voorzitter van het college is de korpsbeheerder, welke doorgaans geleverd wordt door gemeente met het hoogste inwoneraantal. In het Regionaal College beslissen de burgemeesters van een politieregio met de hoofdofficier van justitie over de hoofdlijnen van het regionale veiligheidsbeleid. Het college stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regiokorps vast. De korpsbeheerder is eindverantwoordelijke voor de uitvoering van het beleidsplan, dient verantwoording af te leggen aan het Regionaal College en kan de korpschef uitnodigen inlichtingen te verstrekken aan het Regionale College. Met de komst van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zullen de Regionale Colleges en de korpsbeheerder echter tot het verleden behoren. Het beheer van de politie is dan niet langer een decentrale aangelegenheid, maar zal nationaal gevoerd worden door de korpschef, die daarover verantwoording aflegt aan de minister van Veiligheid en Justitie.

Regionale beheersdriehoek

De regionale beheersdriehoek is een overleg waarin de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van politie zitting hebben. In dit overleg komt het beheer van het regionale politiekorps, de uitvoering van het beleidsplan en de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen aan de orde. Met de komst van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zal dit veranderen. Zo zal de functie van korpsbeheerder komen te vervallen voor de politieregio en zal het beheer van de politie nationaal gevoerd worden door de korpschef, die daarover verantwoording aflegt aan de minister van Veiligheid en Justitie. Wel zal de nieuw aan te stellen regiburgemeester regelmatig overleg voeren met de hoofdofficier van justitie en de politiefchef van de nieuwe regionale eenheid over de uitvoering van het regionale beleidsplan, waarin de strategische prioriteiten, ambities en de verdeling van de operationele sterkte van de regionale eenheid uiteengezet zijn.¹³

Regioscan

Een regioscan is een rapport waarin data en/of indicatoren verzameld worden van bepaalde criminaliteitsvormen in een bepaalde regio.

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)

Om de georganiseerde criminaliteit effectief aan te pakken zijn er 10 Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en een Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) opgericht. De RIEC's en het

13 Zie Actieprogramma Lokale Besturing Politie, 2012.

LIEC stimuleren en ondersteunen de integrale aanpak door een verbindende rol te spelen als informatiemakelaar en door partners (met name gemeenten) te adviseren over de inzet van bestuurlijke instrumenten (zoals de Wet Bibob) om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.¹⁴

Rosa Manus

Rosa Manus is een vrouwenopvang in Leiden die 24 uur opvang en begeleiding biedt aan vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn van lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld binnen een relatie of familie.¹⁵

Shop

SHOP, gevestigd in Den Haag, is een regionaal expertisecentrum op het gebied van hulp- en dienstverlening aan prostituees en slachtoffers mensenhandel. Shop beoogt de positie van (ex)prostituees en slachtoffers mensenhandel te verbeteren door het geven van informatie, advies en praktische en psychosociale hulp.¹⁶

SNCU

De SNCU staat voor Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten. De Stichting heeft ten doel het geven van voorlichting over de inhoud van de cao's en het bevorderen van en toezien op de naleving ervan.¹⁷

Srada

Stichting Srada verzorgt het Migranten Informatiepunt (MIP) in Eindhoven. Het MIP helpt migranten afkomstig uit landen binnen de EU met vraagstukken die te maken hebben met werk en verblijf in Nederland.¹⁸

Stuurgroep

Een stuurgroep is een commissie die strategische (en tactische) beslissingen kan nemen en toeziet op de voortgang van de uitvoering van beleid, samenwerking en/of van onderzoeken en eventueel kan bijsturen in het (werk-)proces door prioriteiten te stellen en/of capaciteit toe of af te wijzen.

Taskforce B5

De Taskforce B5 is een samenwerkingsverband van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de vijf grootste Brabantse gemeenten (Eindhoven, Breda, Tilburg, Helmond en Den Bosch) de politie (Nationale Recherche, Bovenregionale Recherche Zuid Nederland en drie Brabantse regiokorpsen), de Arrondissementsparketten Breda en Den Bosch, de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst, dat tot doel heeft de georganiseerde criminaliteit in Brabant terug te dringen door de bestuurlijke, fiscale en justitiële aanpak van de georganiseerde misdaad op elkaar af te stemmen

14 Zie www.riecnet.nl (geraadpleegd 5 oktober 2012).

15 Zie www.rosa-manus.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=34 (geraadpleegd 5 oktober 2012).

16 Zie www.shop-den Haag.nl/nl/over-shop.html (geraadpleegd 5 oktober 2012).

17 Zie www.sncu.nl/nl/over-ons (geraadpleegd 5 oktober 2012).

18 Zie www.mipo40.nl/ (geraadpleegd 5 oktober 2012)

Thema-analyse

Thema-analyses naar mensenhandel zijn onderzoeken die gericht zijn op een bepaald focusprobleem binnen, of (deel)aspect van, het fenomeen mensenhandel. Het doel is om (meer) inzicht te krijgen in de aard, omvang en/of gelegenheidsstructuur van mensenhandel. Dit inzicht kan bijdragen aan een effectieve aanpak van mensenhandel. Een andere aanduiding voor thema-analyses zijn deelonderzoeken.

Uitsterfbeleid (op prostitutie)

Een uitsterfbeleid op prostitutie houdt in dat aan het bestaande aantal vergunningen een maximum wordt gesteld en dat alleen vergunninghouders nog een (verlenging van hun) vergunning kunnen krijgen. Hierdoor komen er geen nieuwe vergunninghouders en vergunde seksinrichtingen bij. Het idee achter dit 'uitsterfbeleid' is dat het aantal uitgegeven vergunningen afneemt en het aantal uiteindelijk gereduceerd wordt tot nul.

Veiligheidshuis

Een Veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen. In een Veiligheidshuis werken verschillende organisaties samen die bij veiligheid en handhaving zijn betrokken en nu letterlijk onder één dak de werkzaamheden verrichten. Hierdoor vindt vrijwel doorlopend informatie-uitwisseling plaats.¹⁹

Vergunde prostitutie

(Legale) prostitutie die op grond van lokale regelgeving vergunningplichtig is, zoals bijvoorbeeld een seksinrichting

VIA

De VIA is de vereniging van experts in de Internationale Arbeidsbemiddeling. VIA leden werven, selecteren, huisvesten, vervoeren en begeleiden arbeids- en kennismigranten en zenden ze uit of detacheren ze naar Nederlandse opdrachtgevers.²⁰

VWA

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bewaakt de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, en handhaaft de natuurwetgeving. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektenkundige Dienst (PD) zijn per 1 januari 2012 gefuseerd tot Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).²¹

Zorgcentrum Wittelte

Zorgcentrum Wittelte is een instelling voor 24-uurs opvang, dagbesteding, noodopvang en therapeutische begeleiding in Zuid-West Drenthe.²²

19 Zie www.veiligheidshuis.nl/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

20 Zie www.via-eu.com/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

21 Zie www.vwa.nl/organisatie (geraadpleegd 5 oktober 2012).

22 Zie www.zorgcentrumwittelte.nl/ (geraadpleegd 5 oktober 2012).

Zorgketen

De zorgketen is een ketensamenwerking tussen organisaties die zich bezighouden met de hulpverlening, begeleiding, zorg en opvang van slachtoffers mensenhandel.

Zorggroep

De zorggroep bestaat uit vertegenwoordigers op managementniveau van organisaties die zich bezighouden met de hulpverlening en opvang van slachtoffers. Hendriks & Corsèl stellen voor dat deze zorggroep tweemaal per jaar samenkomen om knelpunten in de keten te signaleren en oplossingsrichtingen aan te dragen. De focus van deze bijeenkomst zou volgens deze auteurs voornamelijk moeten zijn op het bespreken van de effecten van de ketensamenwerking op de positie van de slachtoffers om de beleidsvorming richting te geven. Zie Hendriks & Corsèl, 2009.

Zorgoverleg

Overleg van de zorgketen op operationeel niveau over specifieke zaken waarin sprake kan zijn van mensenhandel (zie zorgketen).

B1 Lijst met geïnterviewden

Geïnterviewden Arnhem

- Beleidsmedewerker lokaal gezondheidsbeleid, GGD Gelderland Midden, 14 maart 2012.
- Fraudecoördinator & Regiocoördinator prostitutie belastingregio Rivierenland, Belastingdienst, 6 maart 2012.
- Hoofd Openbare Orde en Veiligheid & Hoofd Kabinet Burgemeester, Gemeente Arnhem, 7 maart 2012.
- Ketenmanager, Veiligheidshuis Arnhem, 14 februari 2012.
- Korpsexpert Mensenhandel, Divisie Recherche, politie Gelderland-Midden, 16 januari 2012.
- Manager & Accountmanager Gelderland-Midden, RIEC Oost-Nederland, 7 februari 2012.
- Officier van justitie, portefeuillehouder mensenhandel/mensensmokkel, Arrondissementsparket Arnhem-Zutphen, 26 januari 2012.
- Sectormanager opvang, Hera/Steunpunt Huiselijk Geweld, 15 februari 2012.
- Sociaal verpleegkundige, afdeling seksuele gezondheid & Verpleegkundige/inspecteur technische hygiëne zorg, afdeling technische hygiëne zorg & Forensisch arts, afdeling seksuele gezondheid en forensische geneeskunde, GGD Gelderland Midden, 7 maart 2012.
- Teamleider, directie opsporing, vestiging Arnhem, SIOD (nu: Inspectie SZW), 6 maart 2012

Nadere informatie ingewonnen:

- Teamleider, directie AMF, Arbeidsinspectie (nu: Inspectie SZW), 26 april 2012.

Geïnterviewden Emmen:

- Accountmanager/informatierechercheur, SIOD (nu: Inspectie SZW), 3 mei 2012.
- Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Emmen, 20 januari 2012.
- Korpsexpert mensenhandel & Teamchef Prostitutie-Mensenhandelteam, politie Drenthe, 16 januari 2012.
- Medewerker met bijzondere opvang in portefeuille, COA, 1 juni 2012.
- Officier van justitie, portefeuillehouder mensenhandel, OM, 16 januari 2012.
- Portefeuillehouder prostitutie & Coördinatrice Drienoord/Groningen op het gebied van prostitutie, Belastingdienst, 19 januari 2012.
- Projectmanager RIEC Noord, 18 januari 2012.
- Regiomanager, Nidos, 10 april 2012.
- Sectormanager verantwoordelijk voor minderjarige slachtofferopvang, zowel reguliere als beschermde opvang & Sectormanager verantwoordelijk voor categorale opvang, maatschappelijke opvang, Jade, 17 januari 2012.
- Sociaal-verpleegkundige & Beleidsmedewerker, GGD Drenthe, 19 januari 2012.

- Stafmedewerker 1 & Stafmedewerker 2 & Psychologisch verpleegkundige & Directrice, Wittelte, 19 januari 2012.
- Teamleider inspectie SZW, team 1 Noord, Arbeidsinspectie (nu: Inspectie SZW), 12 april 2012.

Nader informatie ingewonnen:

- Zorgcoördinatrice, Fier Fryslan, 17 januari 2012.

Geïnterviewden Eindhoven

- Accountmanager thema's/Projectleider, RIEC Zuid-Oost Brabant, 25 januari 2012.
- Accountmanager/informatierechercheur, afdeling opsporingsdeskundigheid, SIOD (nu: Inspectie SZW), 22 maart 2012.
- Behandelcoördinator oudere jeugd Eindhoven en de Kempen, De Combinatie Jeugdzorg, 1 mei 2012.
- Beleidsmedewerker, Gemeente Eindhoven & Ketenregisseur relationeel geweld, huiselijk geweld, eergeerelateerd geweld, jeugdprostitutie/loverboys en genitale verminking, Veiligheidshuis regio Eindhoven, 31 januari 2012.
- Coördinator Prostitutie Controle Team & Administratief ondersteuner, Prostitutie Controle Team, politie Brabant Zuid-Oost, 25 januari 2012.
- Korpsexpert mensenhandel & Operationeel chef migratiecriminaliteit vreemdelingenpolitie, politie Brabant Zuid-Oost, 30 januari 2012.
- Maatschappelijk werker, aandachtsgebied jeugdprostitutie en loverboys, Steunpunt Huiselijk Geweld Eindhoven en de Kempen, 20 februari 2012.
- Manager integrale veiligheid aanpak georganiseerd criminaliteit, Gemeente Eindhoven, 31 januari 2012.
- Officier van justitie, portefeuillehouder mensenhandel, Arrondissementsparket Den Bosch, 5 maart 2012.
- Projectcoördinator jongerenwerk, Humanitas Eindhoven, 20 februari 2012.
- Teamleider backoffice-team Eindhoven, Belastingdienst, 15 maart 2012.
- Teamleider, directie AMF, Arbeidsinspectie (nu: Inspectie SZW), 14 maart 2012.
- Zorgbegeleider vrouwenopvang, Neos, 27 maart 2012.

Nadere informatie ingewonnen bij:

- Teamleider Wodan II, District Zuid, Koninklijke Marechaussee (KMar), 9 juli 2012.

Geïnterviewden Vlaardingen

- Accountmanager Opsporing Den Haag, SIOD (nu: Inspectie SZW), 23 februari 2012.
- Ambulant begeleider & Ambulant begeleider, Stichting Elckerlyc, 25 april 2012.
- Beleidsadviseur / Ketenregisseur Mensenhandel-Huiselijk Geweld, GGD Rotterdam-Rijnmond, 26 maart 2012.
- Beleidsmedewerker & Divisiemanager, Steunpunt Huiselijk Geweld Nieuwe Waterweg Noord, 12 maart 2012.
- Gemeentesecretaris / algemeen directeur, Gemeente Maassluis, 27 februari 2012.
- Ketenregisseur Mensenhandel, RIEC Rotterdam-Rijnmond / Ketenregisseur Mensenhandel, Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam, 30 januari 2012.
- Korpsexpert mensenhandel & Coördinator handhaving CPM, politie Rotterdam-Rijnmond, 25 januari 2012.

- Manager Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk, Transvisie Rotterdam en de Lucia, 2012.
- Officier van justitie, Regioparket Rotterdam, 8 februari 2012.
- Projectmedewerker, contactpersoon RIEC Rotterdam-Rijnmond voor prostitutie en mensenhandel & Contactpersoon RIEC Rotterdam-Rijnmond voor overige uitbuiting, Belastingdienst, 3 mei 2012.
- Teamleider arbeidsmarktfraude, Arbeidsinspectie (nu: Inspectie SZW), 28 maart 2012.
- Vangnetfunctionaris & Senior medewerker Bouwzaken (tot januari 2012 beleidsmedewerker Toezicht en Veiligheid), Gemeente Vlaardingen, 22 februari 2012.

Nadere informatie ingewonnen bij:

- Teammanager, Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam, 17 juli 2012.

B2 Aanvullende tabel

Tabel 1: Ingeschreven zaken per Arrondissementsparket (2007-2011)¹

	2007		2008		2009		2010		2011		Totaal		Top 5
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
Den Bosch	10	4%	15	7%	8	6%	10	5%	8	3%	51	5%	
Breda	4	1%	2	1%	1	1%	10	5%	2	1%	19	2%	
Maastricht	10	4%	5	2%	3	2%	7	3%	18	7%	43	4%	
Roermond	2	1%	3	1%	5	4%	5	2%	10	4%	25	2%	
Arnhem	11	4%	10	5%	8	6%	13	6%	19	7%	61	6%	
Zutphen	8	3%	4	2%	6	4%	9	4%	10	4%	37	3%	
Zwolle	30	11%	6	3%	8	6%	21	10%	8	3%	73	7%	4
Almelo	16	6%	12	6%	2	1%	4	2%	3	1%	37	3%	
Den Haag	30	11%	45	21%	30	21%	16	7%	35	14%	156	14%	1
Rotterdam	29	10%	26	12%	19	13%	20	9%	41	16%	135	12%	3
Dordrecht	3	1%	-	-	2	1%	3	1%	7	3%	15	1%	
Middelburg	4	1%	-	-	2	1%	5	2%	6	2%	17	2%	
Amsterdam	37	13%	26	12%	22	16%	24	11%	40	16%	149	13%	2
Alkmaar	19	7%	4	2%	3	2%	12	6%	5	2%	43	4%	
Haarlem	14	5%	14	7%	6	4%	13	6%	8	3%	55	5%	
Utrecht	20	7%	20	9%	4	3%	14	7%	7	3%	65	6%	5'
Leeuwarden	12	4%	10	5%	8	6%	10	5%	10	4%	50	5%	
Groningen	22	8%	10	5%	3	2%	16	7%	14	5%	65	6%	5'
Assen	-	-	2	1%	1	1%	3	1%	4	2%	10	1%	
Totaal	281	100%	214	100%	141	100%	215	100%	255	100%	1.106	100%	

Bron: OM-data (peildatum: april 2012)

¹ Deze tabel komt uit een nog te publiceren cijfermatige rapportage van de NRM. De verwachting is dat deze rapportage eind 2012 zal worden aangeboden aan de minister van Justitie.