

BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

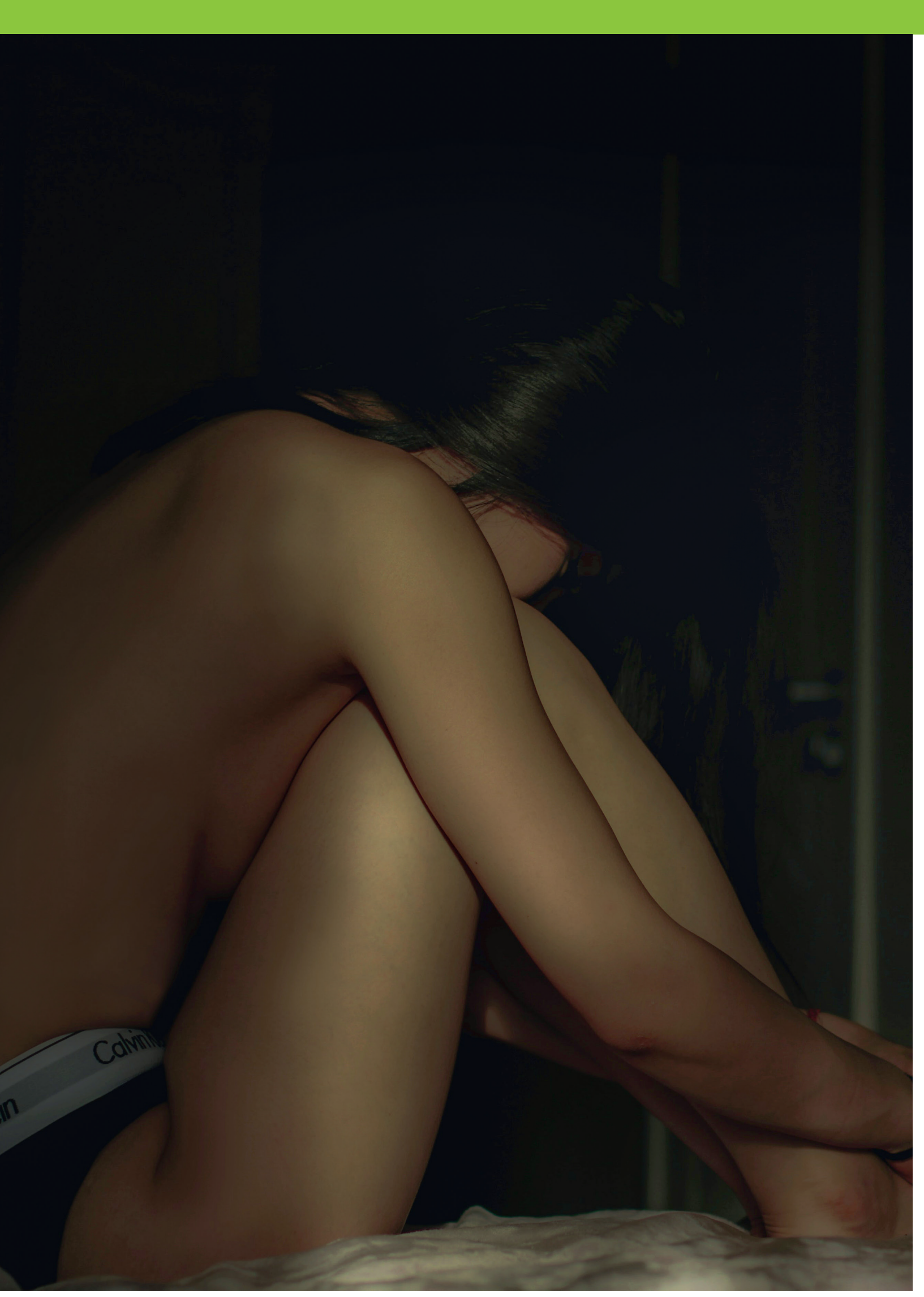
HOE VER ZIJN DE GEMEENTEN IN DE EENHEID NHVEILIG MET HET
ONTWIKKELEN EN UITVOEREN VAN BELEID OP HET THEMA MENSENHANDEL?

VERSIE JANUARI 2025

Collin Hoogeveen - Bureau Alpha



NHVEILIG



INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

1.1	INTRODUCTIE	4
1.2	WAT IS MENSENHANDEL?	4
1.3	WAT IS HET DOEL VAN DE SCAN	5
1.4	DE AANPAK VAN MENSENHANDEL: WAT IS ER NODIG?	5
1.5	ONTWIKKELINGEN IN DE EENHEID NHVEILIG	6

2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

2	ONDERZOEKSBEVINDINGEN	8
2.1	BELEID EN UITVOERING	8
2.2	SIGNALERING	9
2.3	BEWUSTWORDING EN DESKUNDIGHEIDSBEVORDERING	13
2.4	SAMENWERKING	17
2.5	HULP EN OPVANG	19
2.6	ONDERSTEUNING EN FACILITERING DOOR NHVEILIG IN 2025 - 2028	20

3 SAMENVATTING EN CONCLUSIES - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

3	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	22
---	----------------------------	----

4 TOTAALBEELD: DE VOORTGANG LOOPT FLINK UITEEN TUSSEN GEMEENTEN - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

4	TOTAALBEELD: DE VOORTGANG LOOPT FLINK UITEEN TUSSEN GEMEENTEN	24
---	---	----

INLEIDING - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

HOE VER ZIJN DE GEMEENTEN IN DE EENHEID NHVEILIG MET HET ONTWIKKELEN EN UITVOEREN VAN BELEID OP HET THEMA MENSENHANDEL?

INLEIDING

1.1 INTRODUCTIE

“Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin), met het doel die persoon uit te buiten.”

Art. 273f Wetboek van Strafrecht

De aanpak van mensenhandel staat bij gemeenten steeds meer in de aandacht. In 2018 kwam het landelijke programma ‘**Samen tegen Mensenhandel**’¹ uit. Hierin bundelen veel verschillende netwerkpartijen de krachten in de strijd tegen seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Een van de doelen was dat alle gemeenten binnen vier jaar een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel hebben. Hoewel de beleidsontwikkeling in veel gemeenten niet zo snel is gegaan als destijds beoogd, realiseren steeds meer gemeenten zich wel dat het fenomeen zich ook in de eigen gemeente voordoet.

Landelijk en lokaal steeds meer aandacht voor het thema ‘mensenhandel’

Het feit dat er in gemeenten steeds meer aandacht komt voor het thema mensenhandel wordt onderstreept door cijfers uit de meest recente uitvoering van de Monitor Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In 2016 dacht meer dan de helft van de gemeenten nog dat mensenhandel een probleem was dat zich alleen buiten de gemeentegrenzen voordeed. Zes jaar later (in 2022) realiseert 96% zich dat mensenhandel een probleem is ook in de eigen gemeente². Er werd in deze monitor tevens gepeild dat het percentage gemeenten dat ‘(zeer) hoge prioriteit toekent aan de aanpak van mensenhandel’ flink is gestegen. In 2016 gaf iets minder dan de helft (43%) hieraan hoge prioriteit terwijl dat in 2022 was gestegen naar 62% van alle gemeenten³. Gemeenten hebben dus niet stilgezeten. Het ‘Integraal

Informatiebeeld mensenhandel eenheid NH (2023)’ laat zien dat organisaties als politie, HVO Querido elk jaar opnieuw veel signalen ontvangen van mensenhandel. Ongeveer een kwart van alle signalen leidt ook tot een strafrechtelijke aanpak: dit zijn elk jaar enkele tientallen.

Quickscan mensenhandelbeleid

NHVeilig laat een quickscan uitvoeren om goed zicht te krijgen op eenheidsniveau waar gemeenten staan anno 2024 met beleid en uitvoering. Ook dient de scan om input op te halen zodat helder wordt welke acties in de komende jaren (2025 - 2028) nodig zijn. Bureau Alpha heeft de inventarisatie van het mensenhandelbeleid uitgevoerd in de periode juni – november 2024.

1.2 WAT IS MENSENHANDEL?

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen. Het gaat om uitbuiting die seksueel, arbeidsgericht of crimineel van aard is. Het grootste gedeelte bestaat uit seksuele uitbuiting, waarbij (vaak minderjarige) vrouwen worden gedwongen tot seks bijvoorbeeld onder dreiging van openbaarmaking van intiem beeldmateriaal. Bij arbeidsuitbuiting, een tweede vorm van mensenhandel, werken mensen (bijvoorbeeld kwetsbare migranten) eveneens onder dwang in zeer slechte arbeidsomstandigheden tegen weinig of geen loon. Onder criminele uitbuiting verstaan we het dwingen tot uitvoeren van criminele activiteiten, denk aan drugsproductie- of smokkel. Daarbij zorgen mensenhandelaren dat iemand bijvoorbeeld eerst aan drugs verslaafd raakt of schulden opbouwt om dit vervolgens te gebruiken bij het onder dreiging van geweld afdwingen van criminele diensten.

Kenmerkend voor mensenhandel is het feit dat slachtoffers niet zo snel zelf naar de politie zullen stappen, uit angst voor gewelddadige represailles of simpelweg omdat ze zelf de wet hebben overtreden. Daarmee is het een ‘haaldelict’ waar opsporingsdiensten samen met onder meer gemeenten zichzelf dienen in te spannen om de delicten en slachtoffers en daders op het spoor te kunnen komen.

¹ Dit interdepartementaal programma is geschreven samen met gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, Inspectie SZW, KMar, IND, opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, NGO’s, private partijen en internationale partners.

² Bron: Pro Facto (2023), p. 26. In 2016 gaf nog slechts 45% aan dat mensenhandel als verschijningsvorm van ondermijning ‘waarschijnlijk aanwezig’ was in de eigen gemeente.

³ Het onderzoek van Pro Facto is gebaseerd op een vragenlijstonderzoek in een steekproef van 177 gemeenten.

1.3 WAT IS HET DOEL VAN DE SCAN

Doel is om te komen tot een voor de afzonderlijke gemeenten herkenbaar beeld van de stand van zaken in het gemeentelijk beleid in de eenheid Noord-Holland op het thema mensenhandel en de uitvoering daarvan. Daartoe is de gemeenten een vragenlijst voorgelegd waarin is geïnformeerd naar:

- 1 De mate van beleidsvorming en stand van zaken in de uitvoering op het thema mensenhandel;
- 2 Hoever is de gemeente in de organisatie van de aanpak (signalering van vormen van uitbuiting, aandachtsfunctionaris, kennis en expertise)?
- 3 Hoeveel tijd wordt er concreet (bijvoorbeeld door de aandachtsfunctionaris) aan het thema mensenhandel besteed?
- 4 In hoeverre wordt afgestemd over signalen van mensenhandel met (keten)partners?
- 5 Wat is er bekend over mogelijkheden voor de opvang van slachtoffers?
- 6 Welke ondersteuningsbehoeften hebben gemeenten op het vlak van mensenhandel?

1.4 DE AANPAK VAN MENSENHANDEL: WAT IS ER NODIG?

De VNG ontwikkelde een beleidskader voor de gemeenten waarin is beschreven wat gemeenten op grond van wettelijke en bestuurlijke verplichtingen minimaal moeten en willen doen in de aanpak van mensenhandel. In dit beleidskader zijn vijf thema's opgesomd die minimaal aandacht dienen te krijgen in de gemeentelijke aanpak:

- 1 Beleidsmatige basis
- 2 Signalerend vermogen
- 3 Aandacht en bewustwording
- 4 Samenwerking met netwerkpartners
- 5 Opvang en hulpverlening

Als basisniveau voor gemeentelijk beleid is vijf jaar geleden vastgesteld dat er tenminste een aandachtsfunctionaris dient te zijn bij de gemeente. Daarnaast werkt deze functionaris actief aan het verzamelen van signalen bij het gemeentepersoneel. Er zijn bouwstenen geëxpliciteerd die zorgen voor een 'basisniveau' van beleidsvorming en uitvoering (de VNG noemt dit 'plateau 1'). Op plateau 2 bevinden zich nog meer bouwstenen die de VNG niet min om meer 'verplichtend' opneemt, maar benoemt als 'van harte aanbevolen'.

In de eenheid Noord-Holland is op basis van het Ondernijningsplan 2025-2028 het doel om alle gemeenten tenminste op plateau één te krijgen en met ondersteuning van NHVeilig ook al zoveel mogelijk bouwstenen van het tweede plateau in de gemeente te realiseren. Deze beleidsscan biedt zicht op de voortgang hierin.

Basisniveau gemeentelijke aanpak mensenhandel

Kort samengevat (en vrij vertaald) bestaat het basisniveau dat de VNG heeft benoemd als 'plateau 1' uit de volgende onderdelen:

Beleidsmatige basis:

Er is inzicht in lokale cijfers van aantallen signalen verbijzonderd naar het soort mensenhandel. Ook is er voldoende duidelijkheid over onderlinge gegevensuitwisseling en is mensenhandel opgenomen in het beleid.

Signalerend vermogen:

Signalen komen terecht bij één functionaris (de 'aandachtsfunctionaris') binnen een duidelijke meldroute; en met terugkerende trainingen wordt medewerkers bijgebracht hoe ze mensenhandel kunnen herkennen en melden.

Bewustwording:

Er is bestuurlijk aandacht voor het thema mensenhandel en tevens voorlichting voor verschillende afdelingen van de gemeente om bewustwording te stimuleren.

Samenwerking:

Er bestaan verbindingen met gemeentelijke afdelingen en ook met partnerorganisaties waarmee wordt samengewerkt binnen de regio.

Hulp en opvang:

Er is passende opvang voor slachtoffers en de aandachtsfunctionaris speelt een rol bij het realiseren van deze opvang.

1.5 ONTWIKKELINGEN IN DE EENHEID NHVEILIG

Sinds 2020 wordt vanuit NHVeilig gewerkt aan de ondersteuning van gemeenten bij de aanpak van mensenhandel. Sinds 2023 is het thema 'mensenhandel' een prioritair thema benoemd onder de koepel van 'ondermijning'. Er is hierdoor een structurele basis gecreëerd om de aanpak te gaan versterken. Sindsdien is een regionale ambtelijke werkgroep actief, die later is omgevormd tot een regionale Kennisgroep. Dit dient om alle gemeenten te faciliteren in het ontwikkelen van beleid en de uitvoering daarvan. Naast een regionaal project/werkwijze Bestuurlijk Toezicht Prostitutie (kortweg BTP) worden jaarlijks meerdere regionale kennisbijeenkomsten georganiseerd. Door een gezamenlijk initiatief is het Groeidocument Mensenhandel opgesteld. Dit is een praktische tool voor gemeenten om alle relevante informatie over mensenhandel gestructureerd en actueel en inzichtelijk te hebben.

In 2023 en 2024 heeft NHVeilig samen met gemeenten en ketenpartners hard gewerkt aan het verder verbeteren van de aanpak van mensenhandel en het op de kaart zetten van het thema. Er zijn bijvoorbeeld diverse kennisbijeenkomsten georganiseerd voor de aandachtsfunctionarissen en beleidsmedewerkers OOV van de gemeenten. Ook hebben medewerkers en leidinggevend van frontoffices, aandachtsfunctionarissen en toezichthouders van gemeenten de mogelijkheid gekregen deel te nemen aan trainingen gericht op het leren herkennen van signalen mensenhandel en op handelingsperspectief.

Tevens is geïnvesteerd in het opzetten van een regionaal informeel signalenoverleg arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling voor alle gemeenten.

Tot slot wordt er gewerkt aan versterking van het bestuurlijk draagvlak en zijn de burgemeesters van Velsen en Dijk en Waard sinds 2024 de bestuurlijk ambassadeurs van het thema Mensenhandel.

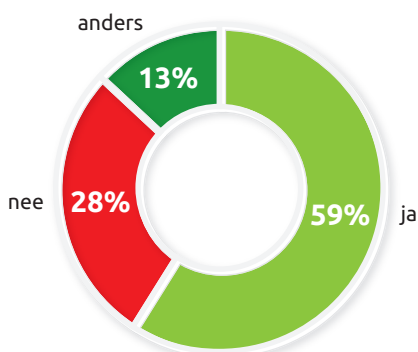
2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

In de periode mei – oktober 2024 is de scan uitgevoerd. Kern van het onderzoek bestaat uit een beknopte vragenlijst die onder alle gemeenten in de Eenheid NH-Veilig is verspreid. Hierin worden vragen gesteld over alle aspecten van de (de aanpak van) mensenhandel die vanuit gemeentelijk perspectief van belang zijn. In dit onderzoek worden de bevindingen gepresenteerd. Hierbij wordt ingegaan op de onderwerpen **'beleid en uitvoering'** (paragraaf 2.1), **'signalering'** (paragraaf 2.2), **'bewustwording en deskundigheidsbevordering'** (paragraaf 2.3), **'samenwerking'** (paragraaf 2.4) en **'hulp en opvang'** (paragraaf 2.5). We sluiten het hoofdstuk af (paragraaf 2.6) met enkele opmerkingen van de gemeenten over de ondersteuning die ze van NHVeilig wensen.

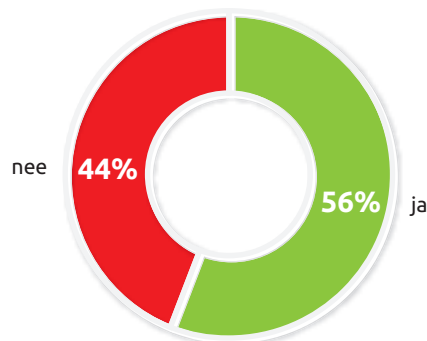
2.1 BELEID EN UITVOERING

In de helft van de gemeenten is er specifiek beleid opgesteld voor de aanpak van mensenhandel. Dit is dan onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid⁵. In de meeste gevallen (31%) is dit beleid ook vastgesteld door het management en/of het College van B&W. Ruim een kwart van de gemeenten (28%) heeft nog geen beleid voor mensenhandel geformuleerd. Binnen de categorie 'anders' vallen ook enkele gemeenten die wel al mensenhandelbeleid hebben, maar het nog moeten vaststellen.

“Is er binnen uw gemeente sprake van een uitgewerkt en vastgesteld mensenhandelbeleid?”



“Is er een concreet uitvoeringsplan voor de aanpak van mensenhandel?”

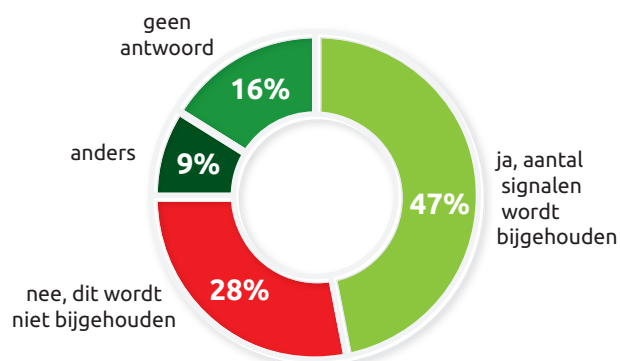


Ruim de helft van de gemeenten (56%) heeft het mensenhandelbeleid uitgewerkt in een uitvoeringsplan.

Bijhouden van signalen

Om beleid te kunnen vormgeven is een van de vereisten dat er ook een overzicht bestaat van de aard en omvang van de signalen die bij de gemeente binnenkomen. Hieronder is weergegeven hoeveel gemeenten dit bijhouden.

“Wordt er bijgehouden hoeveel signalen van mensenhandel bij de gemeente binnenkomen?”



De helft van de gemeenten houdt signalen van mensenhandel bij. Deze signalen gaan in 38% van de gevallen via een beschreven werkproces.

⁵ Hiervoor worden ook andere benamingen gebruikt (bijvoorbeeld 'integraal veiligheidsplan'), maar in al deze gevallen is sprake van beleid voor mensenhandel.

Aandacht voor beleidsvorming

Berekening scores per gemeente:

We hebben elke gemeente een score toegekend op grond van de mate waarin sprake is van beleidsvorming. Elke gemeente die mensenhandelbeleid hebben beschreven en tevens een uitvoeringsplan hebben opgesteld; én waar signalen van mensenhandel actief worden bijgehouden, krijgt een score 2. Als alleen sprake is van een uitvoeringsplan, ofwel er wordt ingezet op bijhouden van signalen, dan krijgt de gemeente 1 punt. Gemeentes die geen uitvoeringsplan hebben en signalen ook niet actief bijhouden krijgen 0 punten.

Beleidsvorming: hoe scoren de gemeenten?

SCORE 2	SCORE 1	SCORE 0
Alkmaar	Beverwijk	Den Helder
Drechterland	Bloemendaal	Heemskerk
Edam-Volendam	Dijk en Waard	Hollands Kroon
Enkhuizen	Haarlem	Koggenland
Haarlemmermeer	Hoorn	Texel
Heemstede	Medemblik	
Landsmeer	Oostzaan	
Opmeer	Schagen	
Purmerend	Waterland	
Stede Broec	Wormerland	
Velsen	Zandvoort	
Zaanstad		

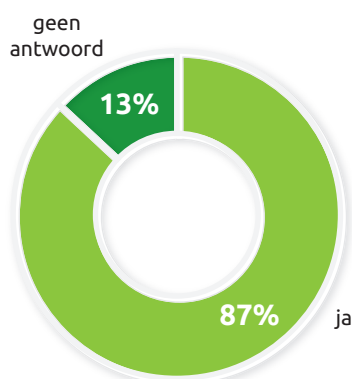
We zien dat 12 gemeenten (38%) de maximale scoren halen. In 11 gemeenten is sprake van ofwel het bijhou-

den van signalen ofwel een uitvoeringsnota mensenhandelbeleid. En 5 gemeenten hebben beide nog niet.

2.2 SIGNALERING

“Is er binnen de gemeenten een aandachtsfunctionaris voor het thema mensenhandel?”

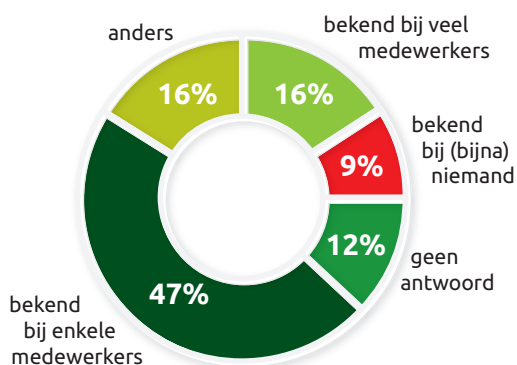
De overgrote meerderheid (87%) van de gemeenten heeft een aandachtsfunctionaris of taakaccenthouder mensenhandel. Enkele gemeenten (13%) gaven geen antwoord op deze vraag.



ONDERZOEKSBEVINDINGEN - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

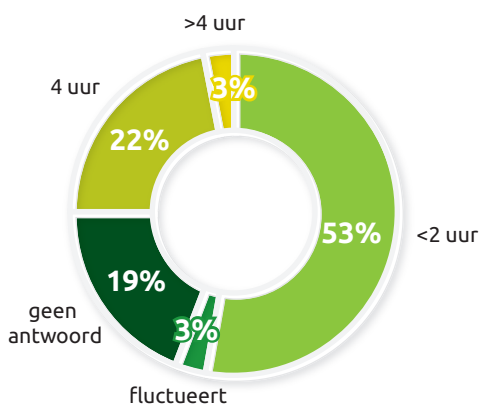
HOE VER ZIJN DE GEMEENTEN IN DE EENHEID NHVEILIG MET HET ONTWIKKELEN EN UITVOEREN VAN BELEID OP HET THEMA MENSENHANDEL?

“Hoe bekend is de aandachtsfunctionaris mensenhandel in deze hoedanigheid binnen de gemeentelijke organisatie?”



De overgrote meerderheid (87%) van de gemeenten heeft een aandachtsfunctionaris of taakaccenhouders mensenhandel. Enkele gemeenten (13%) gaven geen antwoord op deze vraag. De aandachtsfunctionaris is iemand die vaak (opgeteld 63% van alle gemeenten) ook bekend is bij enkele tot veel collega's binnen de gemeente. In slechts 5 gemeenten (16%) is er een aandachtsfunctionaris die bekend is 'bij veel medewerkers'.

“Hoeveel uren inzet pleegt u gemiddeld op het thema mensenhandel?”

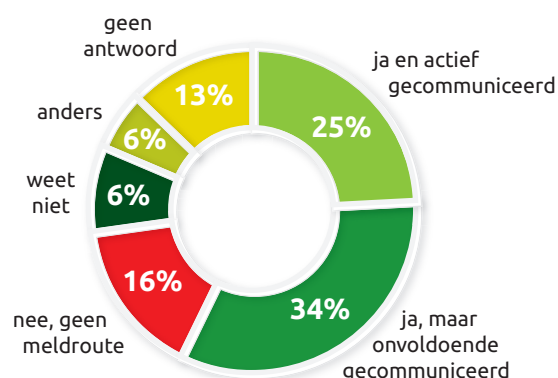


In ruim een vijfde (22%) van de gemeenten is een aandachtsfunctionaris gemiddeld genomen een dagdeel bezig met het thema mensenhandel. Vaker (53%) wordt aangegeven dat er minder dan 2 uur werk per week aan wordt besteed. In twee gemeenten is iemand tussen de 4 en 7 uur gemiddeld bezig met het thema.

In vier gemeenten (13%) is het aantal uren dat iemand aan mensenhandel mag besteden ook ergens vastgelegd. Meestal (72%) is dit niet het geval of deze vraag is niet beantwoord (16%).

Meldroute

“Is binnen de gemeente de meldroute beschreven over de wijze waarop medewerkers signalen kunnen melden?”



In totaal 59% van de gemeenten heeft een beschreven meldroute voor signalen van mensenhandel. Soms (22%) is dit niet het geval of dit is onbekend (19%). Meldingen kunnen worden gedaan bij een vast mailadres (44%) of anders (13%) bij één (aandachts)functionaris binnen de gemeente. Enkele respondenten geven aan dat er niet zozeer een specifiek meldpunt is voor mensenhandel, maar dat dit onderdeel is van een meldpunt voor ondermijning. In ieder geval komen de signalen in ruim een derde van de gevallen (38%) terecht op één plek, meestal bij één (aandachts)functionaris. In 22% van de gevallen is aangegeven dat dit niet het geval is⁶.

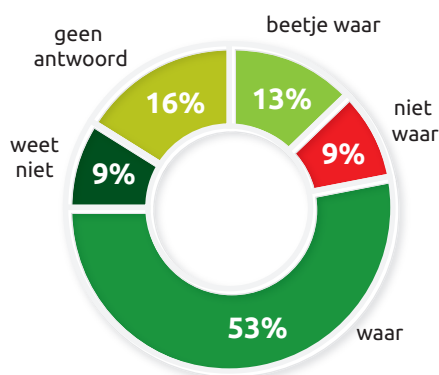
⁶ Hiervoor worden ook andere benamingen gebruikt (bijvoorbeeld 'integraal veiligheidsplan'), maar in al deze gevallen is sprake van beleid voor mensenhandel.

Toezicht en Handhaving

Met drie stellingen over het werk van toezichthouders en handhavers in relatie tot mensenhandel is gepeild in hoeverre er aan de aanpak en bestrijding van mensenhandel wordt gewerkt.

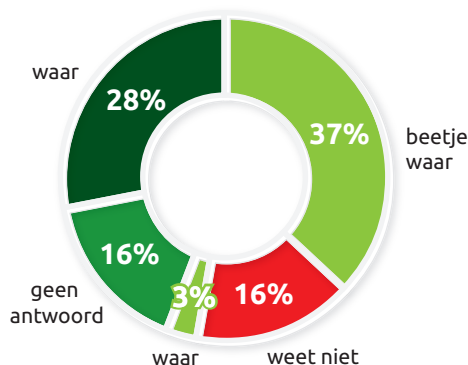
stelling 1:

“Onze toezichthouders en handhavers hebben bij controles eigenlijk altijd óók aandacht voor signalen van mensenhandel”



stelling 2:

“De meeste toezichthouders en handhavers weten goed waar ze op moeten letten om signalen van mensenhandel te herkennen”



stelling 3:

“Er worden periodiek gerichte controles gepland in risicobranches of op risicolocaties gericht op het kunnen traceren van signalen van mensenhandel”



We zien aan de resultaten op de drie stellingen dat er in de meeste gevallen (waarin dit bekend is) bij controles aandacht is voor signalen van mensenhandel. In totaal in 17 gemeenten (53%) is dit volgens de respondenten het geval, terwijl de stelling voor 4 gemeenten (13%) een beetje opgaat. Slechts 3 gemeenten (9%) geven aan dat hiervoor niet altijd aandacht is en de rest (25%) heeft de vraag niet beantwoord of weet het niet.

Op de tweede stelling antwoordt twee derde van de gemeenten bevestigend. Volgens hen is het (een beetje) waar dat handhavers goed weten waar ze op moeten letten om mensenhandel te kunnen signaleren. Tien gemeenten hebben de ofwel de vraag niet ingevuld of weten het niet.

In ongeveer de helft (53%) van de gemeenten worden periodieke controles gericht op het traceren van signalen van mensenhandel gedaan (stelling 3). Voor een deel van deze 17 gemeenten (namelijk in 5 gemeenten) weet de betreffende respondent dat dit zeker structureel en periodiek gebeurt. Eveneens 5 gemeenten laten weten dat in hun gemeente geen periodieke controles plaatsvinden.

ONDERZOEKSBEVINDINGEN - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

HOE VER ZIJN DE GEMEENTEN IN DE EENHEID NHVEILIG MET HET ONTWIKKELEN EN UITVOEREN VAN BELEID OP HET THEMA MENSENHANDEL?

De praktijk is vanzelfsprekend genuanceerder dan dit meer globale beeld. Dit zien we aan de toelichting die enkele gemeenten bij deze stellingen geven. Daarin wordt aangegeven bijvoorbeeld dat één handhaver specifiek is opgeleid voor het herkennen van deze signalen door deelname in het regionaal PCT (Prostitutie

Controle Team), waarin meer gemeenten deelnemen op districtelijk niveau. Enkele gemeenten nuanceren hun antwoord op de stelling door aan te geven dat niet alle vormen van mensenhandel evengoed herkend kunnen of zullen worden.

Signalering

Berekening scores per gemeente:

We hebben elke gemeente een score toegekend op grond van de mate waarin wordt ingezet op signalering. In gemeenten die de basis op orde hebben, is er een aandachtsfunctionaris. Deze moet dan op z'n minst bekend zijn bij enkele medewerkers. Er moet tevens een meldroute zijn⁷ of anders tenminste (kunnen) worden gemeld via een vast meldpunt (zoals mailadres) of bij de aandachtsfunctionaris⁸. De gemeenten die aan al deze voorwaarden voldoen krijgen 2 punten. Als er wel een aandachtsfunctionaris is, maar de meldroute is minder duidelijk dan krijgt de gemeente 1 punt. Bij een gemeente waar de aandachtsfunctionaris niet bij medewerkers bekend is, is de score nul punten.

Signalering: hoe scoren de gemeenten?

SCORE 2	SCORE 1	SCORE 0
Alkmaar	Beverwijk	Waterland
Dijk en Waard	Bloemendaal	
Drechterland	Den Helder	
Edam-Volendam	Heemskerk	
Enkhuizen	Haarlemmermeer	
Haarlem	Hollands Kroon	
Heemstede	Hoorn	
Landsmeer	Koggenland	
Medemblik	Opmeer	
Purmerend	Wormerland	
Stede Broec	Oostzaan	
Velsen	Schagen	
Zaanstad		
Zandvoort		

De meeste gemeenten (44%) scoren twee punten: er is zowel een aandachtsfunctionaris als een meldstructuur. Ter nuancering: de meeste van deze gemeenten geven wel aan dat de meldroute nog onvoldoende binnen de organisatie gecommuniceerd wordt. Elf gemeenten

hebben wel een aandachtsfunctionaris maar nog geen meldstructuur. In twee gemeenten is er geen meldstructuur en is de aandachtsfunctionaris nog bij (nagenoeg) niemand bekend (dus nul punten).

⁷ Overigens hoeft dit werkproces niet beschreven te zijn voor 2 punten.

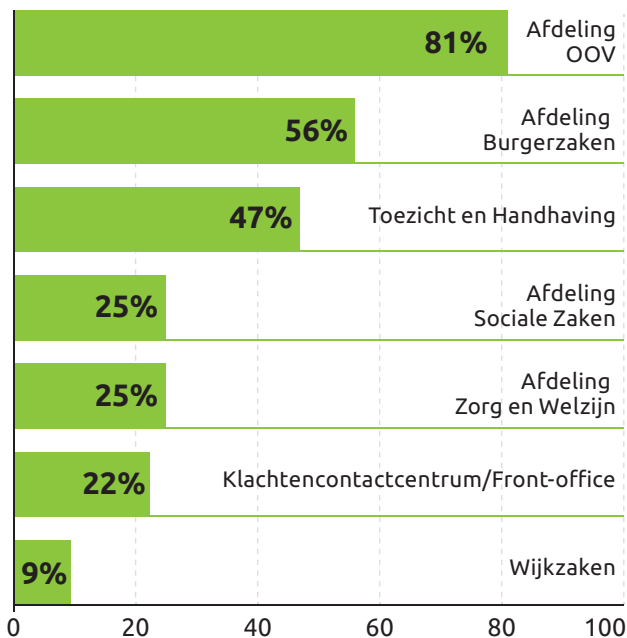
⁸ Dit mag ook een andere vaste functionaris zijn.

2.3 BEWUSTWORDING EN DESKUNDIGHEIDSBEVORDERING

We hebben in de scan diverse vragen opgenomen over de mate waarin aan mensenhandel binnen en buiten de organisatie aandacht wordt besteed. Zowel op bestuurlijk vlak, als op de verschillende gemeentelijke afdelingen. En er is ook nagegaan in hoeverre aan deskundigheidsbevordering wordt gedaan in de gemeenten.

Bewustwording en deskundigheidsbevordering gemeentelijke afdelingen

“Bij welke afdelingen/programma's binnen de gemeente is de afgelopen 12 maanden aandacht geweest voor het thema mensenhandel, bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting?”



Als we kijken naar de afdelingen die in een kwart of meer van de gemeenten worden betrokken bij de aanpak, dan zijn dit vijf verschillende afdelingen. De afdeling die hier het hoogst scoort is, vanzelfsprekend, de afdeling OOV (81%). In ongeveer de helft van de gemeenten is ook de afdeling Burgerzaken (56%) en afdeling Toezicht en Handhaving (47%) betrokken bij voorlichting. Een kwart van de gemeenten heeft aandacht geschonken aan het thema op de afdelingen Sociale Zaken (25%) en Zorg en Welzijn (25%). Enkele andere afdelingen (zoals Klantencontactcentrum/Front-office met 22%; en Wijkzaken 9%) worden in dit verband minder vaak genoemd.

Op deze afdelingen is er aandacht geweest voor mensenhandel bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting over het thema. Ongeveer de helft van de gemeenten (53%) geeft aan dat er 'op verschillende afdelingen' actief wordt gewerkt aan bewustwording. Het geven van voorlichting aan bijvoorbeeld inwoners wordt in 12% van de gemeenten gedaan.

Voor in totaal een vijfde (22%) van de gemeenten geldt dat hier (nog) niet wordt gewerkt aan inzet op bewustwording ten aanzien van het thema 'mensenhandel'.

Deskundigheidsbevordering in NHVeilig bijeenkomsten

NHVeilig organiseert periodiek diverse bijeenkomsten over mensenhandel. Denk hierbij aan:

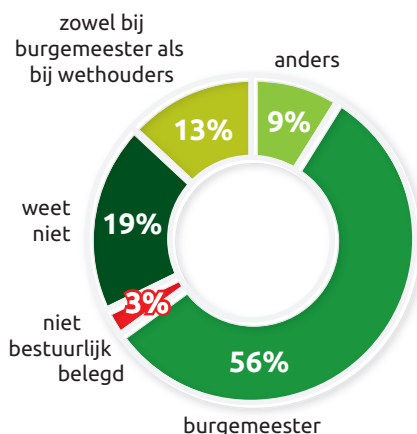
- Kennisbijeenkomsten voor de aandachtsfunctionarissen mensenhandel of beleidsmedewerkers;
- Regionale werkgroep Bestuurlijk Toezicht Prostitutie;
- Juridische en financiële werkgroep Bestuurlijk Toezicht Prostitutie;
- Informeel signalenoverleg arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling;
- Diverse andere kennisbijeenkomsten.

ONDERZOEKSBEVINDINGEN - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

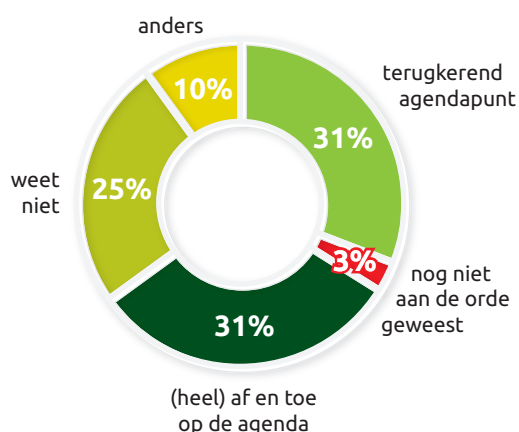
HOE VER ZIJN DE GEMEENTEN IN DE EENHEID NHVEILIG MET HET ONTWIKKELEN EN UITVOEREN VAN BELEID OP HET THEMA MENSENHANDEL?

Bestuurlijke aandacht voor mensenhandel

“Waar is het thema mensenhandel bestuurlijk belegd?”



“In hoeverre was er in de afgelopen 12 maanden in besprekingen met de burgemeester (b.v. binnen de driehoek) aandacht voor het thema mensenhandel?”



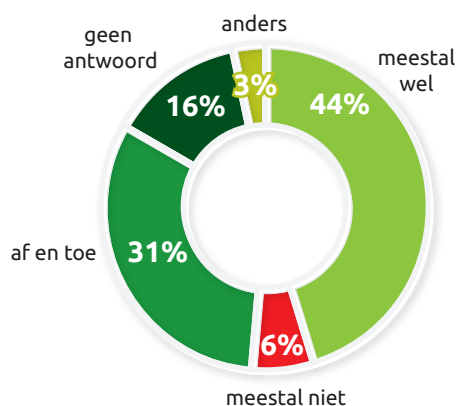
De vraag of gewerkt wordt aan bewustwording kunnen we allereerst stellen op bestuurlijk niveau. Dus in hoeverre is het thema bestuurlijk belegd? Het thema ‘mensenhandel’ is slechts in 1 gemeente niet bestuurlijk belegd. In 56% van de gemeenten is het onderdeel van

de beleidsportefeuille van de burgemeester (soms op bovenlokaal/subregionaal niveau⁹). Beleggen bij meer dan één bestuurder is gedaan in 4 gemeenten (13%). In totaal 6 respondenten (19%) weet niet of/waar het thema ‘mensenhandel’ bestuurlijk is belegd.

Het thema staat als vast terugkerend onderdeel op de agenda in 31% van de gemeenten. In eveneens een derde van de gemeenten staat het heel af en toe op de agenda. Voor vrij veel van de respondenten is het niet bekend hoe frequent erover wordt gesproken in bestuurlijk overleg: een kwart weet dit niet. Slechts in 1 gemeente wordt gesteld dat het nog niet aan de orde is geweest.

We hebben gevraagd in hoeverre hieraan door gemeenten wordt deelgenomen.

“In hoeverre neemt u of een collega regelmatig deel aan bijeenkomsten van NHVeilig?”



Door drie kwart (75%) van de gemeenten wordt deelgenomen aan de bijeenkomsten van NHVeilig. Dit percentage bestaat uit een deel van de gemeenten (44%) die ‘meestal’ deelneemt; en een deel ‘af en toe’ (31%). Twee gemeenten geven aan niet deel te nemen en voor een vijfde (16%) van de gemeenten blijft een antwoord op deze vraag uit. We hebben ook gevraagd wat de reden is om al dan niet deel te nemen. Het meest (8x) wordt in de toelichting genoemd dat beperkte capaciteit of tijd een reden is om af te zien van deelname. Ook wordt aangegeven dat het slechts ‘één van de thema’s’ is of dat zaken al worden geregeld op subregionaal (bijvoorbeeld West-Fries) niveau.

“In hoeverre maakt u gebruik van het aanbod van NHVeilig voor wat betreft de trainingen op het vlak van mensenhandel?”



Een kwart van de gemeenten neemt ‘vaak’ of ‘regelmatisch’ deel aan trainingen georganiseerd door NHVeilig. Bijna de helft (44%) doet dit ‘af en toe’. Slechts 2 gemeenten doen dit (vrijwel) nooit; in één gemeente is de respondent pas net aan de job begonnen; en van 6 gemeenten hebben we geen antwoord gekregen op deze vraag.

⁹ Zoals in West-Friesland en mogelijk ook in een of meer andere (combinatie)gemeenten.

ONDERZOEKSBEVINDINGEN - BELEIDSSCAN MENSENHANDEL

HOE VER ZIJN DE GEMEENTEN IN DE EENHEID NHVEILIG MET HET ONTWIKKELEN EN UITVOEREN VAN BELEID OP HET THEMA MENSENHANDEL?

Bewustwording en deskundigheidsbevordering

Berekening scores per gemeente:

We hebben gekeken zowel naar bestuurlijke bewustwording als naar het werken aan bewustwording in de operationele praktijk. Gemeenten met twee punten hebben het thema 'mensenhandel' bestuurlijk belegd en hebben het ook (tenminste af en toe) op de agenda staan in besprekingen met de burgemeester (en wethouders). Ook hebben we gekeken:

- Of er het afgelopen jaar bij minstens vier gemeentelijke afdeling expliciet aandacht is geweest voor mensenhandel;
- Of er op een of andere manier voorlichting over wordt gegeven;
- Of er gebruik wordt gemaakt van deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld middels de bijeenkomsten van NHVeilig.

Als een gemeente, naast de bestuurlijke aandacht voor het thema, ook aan twee van bovengenoemde drie punten voldoet, dan krijgt het twee punten. Als dit niet het geval is, maar er is wel bestuurlijke aandacht voor het thema dan krijgt de gemeente één punt. Deze score wordt ook gegeven als de situatie andersom is, dus nog geen bestuurlijke aandacht voor het thema, maar operationeel wordt wel gewerkt aan bewustwording. Als aan beide niet of nauwelijks wordt voldaan, dan krijgt de gemeente nul punten.

Bewustwording en deskundigheidsbevordering: hoe scoren de gemeenten?

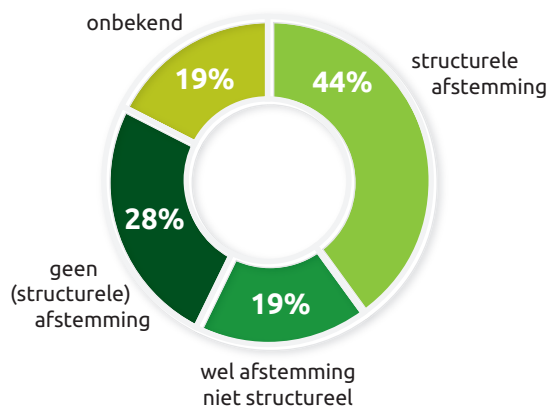
SCORE 2	SCORE 1	SCORE 0
Alkmaar	Bloemendaal	Heemskerk
Beverwijk	Den Helder	
Dijk en Waard	Edam-Volendam	
Haarlem	Haarlemmermeer	
Heemstede	Hoorn	
Hollands Kroon	Koggenland	
Medemblik	Landsmeer	
Purmerend	Opmeer	
Stede Broec	Waterland	
Enkhuizen	Wormerland	
Drechterland	Oostzaan	
Velsen	Schagen	
Zandvoort	Texel	
Zaanstad		

We zien dat 13 gemeenten (41%) de maximale score halen op bewustwording en deskundigheidsbevordering. Eveneens 13 gemeenten scoren 1 punt. Slechts twee gemeenten doen nog weinig aan bewustwording van het probleem van mensenhandel (nul punten).

2.4 SAMENWERKING

Samenwerking intern binnen de gemeente

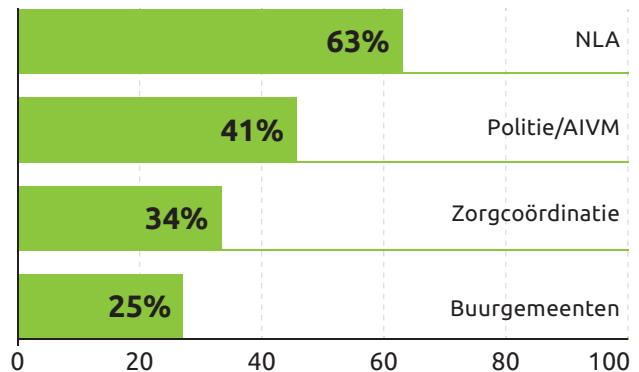
“In hoeverre vindt er structureel afstemming plaats, bijvoorbeeld middels een casustafel, met andere afdelingen over (signalen van) mensenhandel?”



Van 14 gemeenten (dus bijna de helft; 44%) is aangegeven dat op één of andere wijze structureel afstemming plaatsvindt, bijvoorbeeld in de vorm van een casustafel. Soms is deze afstemming onderdeel van een ondermijningsoverleg en soms gaat het niet om lokaal maar om regionaal overleg. In een enkel geval is zo'n structureel overleg heel recent opgestart of verkeert in de pilotfase. Er zijn ook enkele gemeenten die aangeven dat, weliswaar niet op structurele basis, maar dat er wel afstemming plaatsvindt (zes gemeenten; 19%). Dit gebeurt dan bijvoorbeeld op ad-hoc basis als er sprake is van een signaal van mensenhandel. Ruim een kwart van de gemeenten (28%) geeft aan dat geen sprake is van structureel overleg over mensenhandel.

Samenwerking met externe ketenpartners

“Met welke partners zou u in de toekomst intensiever willen samenwerken?”



Desgevraagd geeft bijna de helft (41%) aan meer met politie/AVIM te willen samenwerken in de toekomst. Nog meer gemeenten (63%) wil meer samenwerking met de NLA (Arbeidsinspectie). Een flinke minderheid zou meer willen samenwerken met de regionale zorgcoördinatie (34%) of met buurgemeenten (25%).

Samenwerking

Berekening scores per gemeente:

Om een score toe te kennen aan de mate van samenwerking hebben we nogmaals gekeken naar de vraag over het aantal afdelingen waar er aandacht is besteed aan mensenhandel. Daarnaast gaan we na of er structureel met afdelingen over mensenhandel wordt afgestemd. Als er aandacht voor mensenhandel was op tenminste vier afdelingen en er wordt structureel afgestemd over signalen of over mensenhandel als fenomeen, dan krijgt de gemeente twee punten. Is alleen aan een van beide voorwaarden voldaan: één punt. En als er op beide onderdelen nog werk te doen is, dan kennen we nul punten toe.

Samenwerking: hoe scoren de gemeenten

SCORE 2	SCORE 1		SCORE 0
Dijk en Waard	Alkmaar	Medemblik	Bloemendaal
Stede Broec	Beverwijk	Oostzaan	Den Helder
Enkhuizen	Dijk en Waard	Opmeer	Heemskerk
Drechterland	Edam-Volendam	Purmerend	Waterland
Velsen	Haarlem	Schagen	
	Haarlemmermeer	Texel	
	Heemstede	Velsen	
	Hollands Kroon	Wormerland	
	Hoorn	Zaandam	
	Koggenland	Zandvoort	
	Landsmeer		

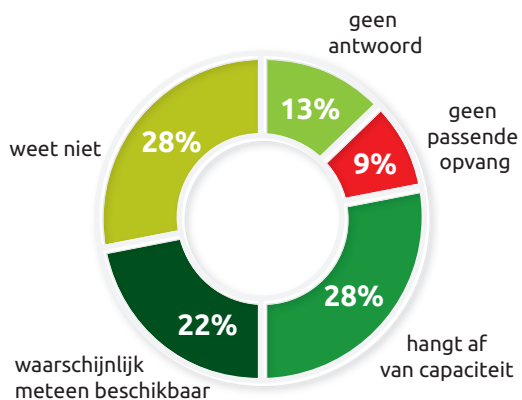
Bijna twee derde van de gemeenten (21 gemeenten) scoren 1 punt op 'samenwerking'. In vijf gemeenten zijn we dat structurele afstemming over signalen van

mensenhandel gepaard gaat met aandacht voor het thema op veel verschillende gemeentelijke afdelingen (2 punten). In vier gemeenten is van beide geen sprake.

2.5 HULP EN OPVANG ¹⁰

Het bieden van opvang aan slachtoffers

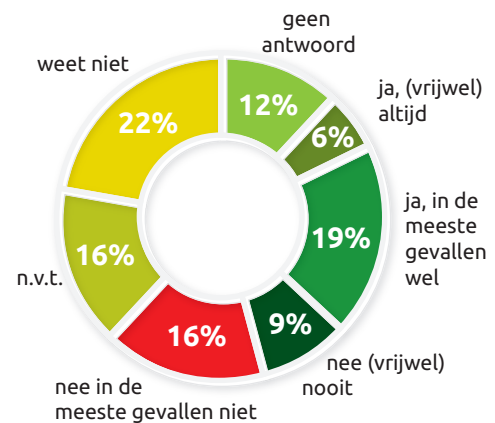
“In hoeverre kan de gemeente passende opvang realiseren voor slachtoffers van mensenhandel die dit meteen nodig hebben?”



Van veel gemeenten weten we niet hoe de situatie is ten aanzien van het bieden van opvang voor slachtoffers: ruim een kwart (28%) geeft aan dat ze dit ‘niet weet’ en 13% geeft op deze vraag geen antwoord. In bijna een kwart van de gemeenten (22%) is passende opvang waarschijnlijk meteen beschikbaar en in ongeveer evenveel gemeenten (25%) hangt dit mede af van de capaciteit op het betreffende moment. Slechts 9% van de gemeenten geeft aan dat het opvangaanbod niet voorziet in passende opvang voor deze slachtoffers.

Betrokkenheid aandachtsfunctionaris bij opvang

“Is de aandachtsfunctionaris mensenhandel altijd op de hoogte en/of betrokken als een slachtoffer van uitbuiting wordt opgevangen?”



Er zijn evenveel gemeenten waar de aandachtsfunctionaris wel (een kwart: 8 gemeenten) als waar de aandachtsfunctionaris niet wordt betrokken/op de hoogte is (eveneens 8 gemeenten) als een slachtoffer wordt opgevangen. De andere helft (16 gemeenten) heeft deze vraag niet beantwoord of weet het niet.

¹⁰ Omdat er op grond van de gestelde vragen geen scores toegekend kunnen worden op dit thema, laten we deze hier achterwege.

2.6 ONDERSTEUNING EN FACILITERING DOOR NOORD-HOLLAND VEILIG IN 2025 - 2028

Het ondermijningsplan 2025 – 2028 is inmiddels vastgesteld. Vanuit deze optiek is voor het thema mensenhandel nagevraagd waaruit de facilitering en ondersteuning vanuit NHVeilig specifiek zou moeten bestaan. Voor 14 gemeenten is er op deze vraag een antwoord geformuleerd. De samenvatting van de antwoorden van 13 van deze 14 gemeenten volgt hieronder:

- Kennis en expertise bieden;
- Blijven inzetten op trainingen¹¹;
- Voorlichting gericht op inwoners organiseren;
- Communicatie richting interne medewerkers ondersteunen met korte teksten en filmpjes;
- Aanjagen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit thema;
- Landelijke ontwikkelingen actief 'ophalen' en delen;
- Formats aanbieden voor presentaties;
- Praktische ondersteuning bieden t.a.v. uitvoeringsplan en bijvoorbeeld e-learning gemeentelijk medewerkers;

Een van de gemeenten heeft een zeer uitgebreid antwoord geformuleerd met ongeveer evenveel tips en mogelijkheden als de hiervoor samengevatte 13 gemeenten. Kort gezegd komt dit hierop neer:

- Opstellen regionaal beleid conform Ondermijningsplan NHV 2025 – 2028;
- Regionale informatiebeelden actueel houden;
- Projectleider leveren voor pilotprojecten;
- Trainingen op locatie;
- Juridische deskundigheid bieden, bijvoorbeeld t.a.v. privacy-issues en convenanten;
- Presentaties in driehoek;
- Onderzoek laten doen naar mensenhandel specifiek op Schiphol (is nu 'een blinde vlek' wordt aangegeven);
- Vraagbaakfunctie vormen voor aandachtsfunctionarissen en themahouders;
- Stimuleringsbudget bieden voor bijvoorbeeld communicatiemateriaal zoals podcasts;
- Schakel zijn naar de landelijke en regionale partners.

Verbeteringssuggesties voor de samenwerking

Tot slot is gevraagd naar mogelijke verbeteringen in de samenwerking op regionaal niveau. De gemeenten doen hiervoor de volgende suggesties:

- Aanjagen en ondersteunen van kennis/werkgroepen;
- Verbindingen tussen gemeenten leggen over praktische zaken;
- Zorgen voor overzicht van signalen;
- Meer teams '...zoals in Zaanstad' in de regio;
- Slim toezicht bevorderen;
- Ondersteuning in capaciteit¹²;
- Taak van het ZVH verbreden naar slachtoffers;
- Regionaal overleg arbeidsuitbuiting verbreden;
- Training en voorlichting bieden.

¹¹ Dit wordt meerdere keren genoemd.

¹² NHVeilig kan, vanuit de taakstelling op mensenhandel, geen ondersteunende capaciteit bieden aan gemeenten.



3 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. Inmiddels ruim de helft van de gemeenten heeft het mensenhandelbeleid uitgewerkt

Zowel landelijk als ook in de eenheid NHVeilig staat de aanpak van mensenhandel de afgelopen jaren steeds meer in de aandacht. Sinds het landelijk programma 'Samen tegen Mensenhandel' werd gelanceerd is er ook in Noord-Holland, met ondersteuning van eenheid NHVeilig, gewerkt aan verbetering van de aanpak. Een inventarisatie van de stand van zaken in gemeenten laat zien dat er stappen zijn gezet, maar vooral dat er nog veel werk te doen is. De beleidsmatige basis is op orde in 12 van de 32 gemeenten. Daar is een uitvoeringsplan opgesteld en worden ook de signalen van mensenhandel actief bijgehouden. In totaal 19 gemeenten hebben een uitgewerkt en vastgesteld mensenhandelbeleid.

2. Een kwart van de gemeenten heeft de basis enigszins op orde op het vlak van 'signalering'

Inmiddels heeft tenminste¹³ drie kwart van de gemeenten een 'aandachtsfunctionaris mensenhandel'. Op het vlak van signalering is wederom in 13 gemeenten de basis goed op orde. Dit betekent dat de aandachtsfunctionaris in de organisatie bekend en vindbaar is, dat signalen via de beschreven meldroute bij deze aandachtsfunctionaris terecht komen. Daarbij zijn er soms boa's van toezicht en handhaving die periodiek of ad-hoc letten op signalen van mensenhandel. Een derde van de gemeenten heeft weliswaar wel een aandachtsfunctionaris, maar heeft tegelijkertijd de meldroute nog niet op orde. In tenminste twee gemeenten is de aandachtsfunctionaris nog bij (nagenoeg) niemand bekend.

3. Het thema is bestuurlijk belegd in twee derde van de gemeenten

Het werken aan bewustwording op bestuurlijk niveau heeft ertoe geleid dat het thema inmiddels bestuurlijk is belegd in 22 van de 32 gemeenten. In 6 gemeenten is aangegeven dat de respondent niet weet of het thema bestuurlijk is belegd en in 1 gemeente moet het thema nog bij de portefeuille van burgemeester (of samen met enkele wethouders zoals in 4 andere gemeenten) worden belegd. In de meerderheid van de gemeenten staat 'mensenhandel' ook 'regelmatig' (10 gemeenten) of 'af en toe' (nog eens 10 gemeenten) op de agenda.

4. In beperkte mate wordt er voorlichting gegeven op gemeentelijke afdelingen

Werken aan bewustwording op de werkvloer gebeurt vaak door het geven van voorlichting. Het afgelopen jaar gaf circa de helft van de gemeenten voorlichting op afdelingen Burgerzaken en bij Toezicht en Handhaving. Iets minder vaak (7 of 8 gemeenten) komt het voor dat dit het afgelopen jaar werd gedaan bij Sociale Zaken, Zorg en Welzijn of bij de medewerkers van de front office van de gemeente.

5. Steeds meer gemeenten nemen deel aan trainingen en kennisbijeenkomsten van NHVeilig

Om deskundigheid te bevorderen neemt ongeveer drie kwart (24 gemeenten) wel eens deel aan allerlei (periodieke) bijeenkomsten die NHVeilig organiseert over dit thema. De 'harde kern' beslaat inmiddels ongeveer de helft van de gemeenten, die alle 'meestal' deelneemt. Beperkte capaciteit of tijd is de belangrijkste reden niet deel te nemen. West-Friesland heeft hierover aangegeven dat men daar op subregionaal niveau dit soort zaken organiseert.

Als we bewustwording en deskundigheidsbevordering samennemen en kijken in hoeverre gemeenten hierop inzetten, dan zien we dat 13 vooroplopende gemeenten zowel bestuurlijk aandacht hebben, deelnemen aan regionale kennisbijeenkomsten ook binnen de eigen gemeente voorlichting geven.

¹³ Omdat enkele gemeenten niet alle vragen hebben ingevuld, is er een beperkt deel (vaak 4 tot ongeveer 7 gemeenten afhankelijk van de specifieke vraag) dat geen antwoord gaf op diverse vragen. Daarom zijn de percentages vermoedelijk vaak een geringe onderschatting van de werkelijke situatie.

6. De wens van veel gemeenten is om samenwerking met ketenpartners te intensiveren

Door ongeveer de helft van de gemeenten wordt op structurele basis afgestemd over signalen van mensenhandel. Dit kan lokaal zijn of in een regionaal overleg; soms betreft dit dan bijvoorbeeld een ondernijningsoverleg. Een kwart (8 gemeenten) doet dit 'als er zich signalen voordoen'. Gemeenten hebben behoefte aan meer samenwerking. Bijna de helft vindt dat er stappen te zetten zijn in de samenwerking met politie terwijl nog wat meer gemeenten (20) aangeven dat er met de NLA (Arbeidsinspectie) meer moet worden samengewerkt.

7. Betrokkenheid van aandachtsfunctionarissen bij het opvangvraagstuk is beperkt

Aandachtsfunctionarissen zijn zeker nog niet altijd betrokken als er opvang voor een slachtoffer nodig is.

We zien hier dat met het stellen van enkele gesloten vragen, het lastig is om de complexe werkelijkheid van hulp en opvang te 'vangen'. Helder is dat ongeveer een kwart (9 gemeenten) actief aangeeft geen idee te hebben of er passende opvang gevonden kan worden. Terwijl bekend is dat het vinden van passende opvang een belangrijk knelpunt is, geeft toch slechts een klein deel (3 gemeenten) van de gemeenten aan dat ze niet kan voorzien in passende opvang.

8. Er zijn voldoende en zeer diverse ondersteuningswensen voor 2025 – 2028.

Tot slot geven de gemeenten in ruime mate antwoorden als er wordt gevraagd naar ondersteuning door NHVeilig. Zonder volledig te zijn noemen we enkele onderwerpen hieruit. Er wordt veel gevraagd om praktische ondersteuning, zoals bijvoorbeeld het verschaffen van formats voor presentaties, zowel richting bestuurders (driehoek) als richting de werkvloer. Ook wordt gevraagd te (blijven) ondersteunen met kennis en expertise door middel van trainingen en kennisbijeenkomsten, het actueel houden van informatiebeelden en het aanjagen van nieuwe acties (bijvoorbeeld door pilotprojecten te faciliteren).



4 TOTAALBEELD: DE VOORTGANG LOOPT FLINK UITEEN TUSSEN GEMEENTEN

We hebben alle gemeenten op grond van de antwoorden die ze hebben gegeven in de scan, scores berekend op vier thema's¹⁴: beleidsvorming, signalering, deskundigheid & bewustwording, en samenwerking. Door deze getallen bij elkaar op te tellen ontstaan scores tussen 0 en 8. Deze scores geven een beeld van hoever een gemeente is in de ontwikkeling van een aanpak voor mensenhandel.

Wat betekenen de scores nu precies? Om dit te kunnen begrijpen lichten we er één gemeente uit en laten zien hoe we tot de score zijn gekomen.

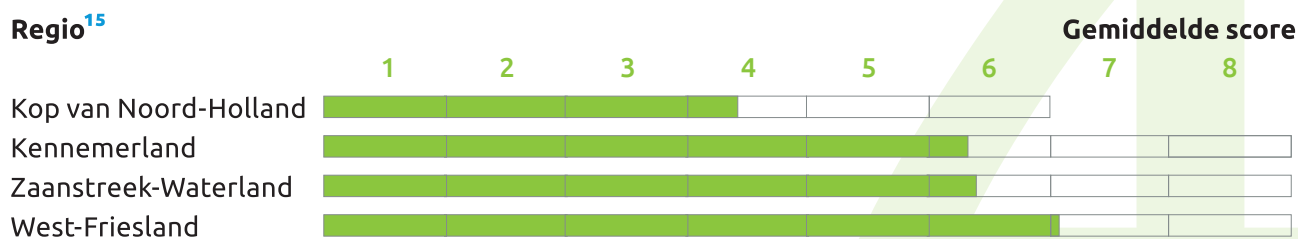
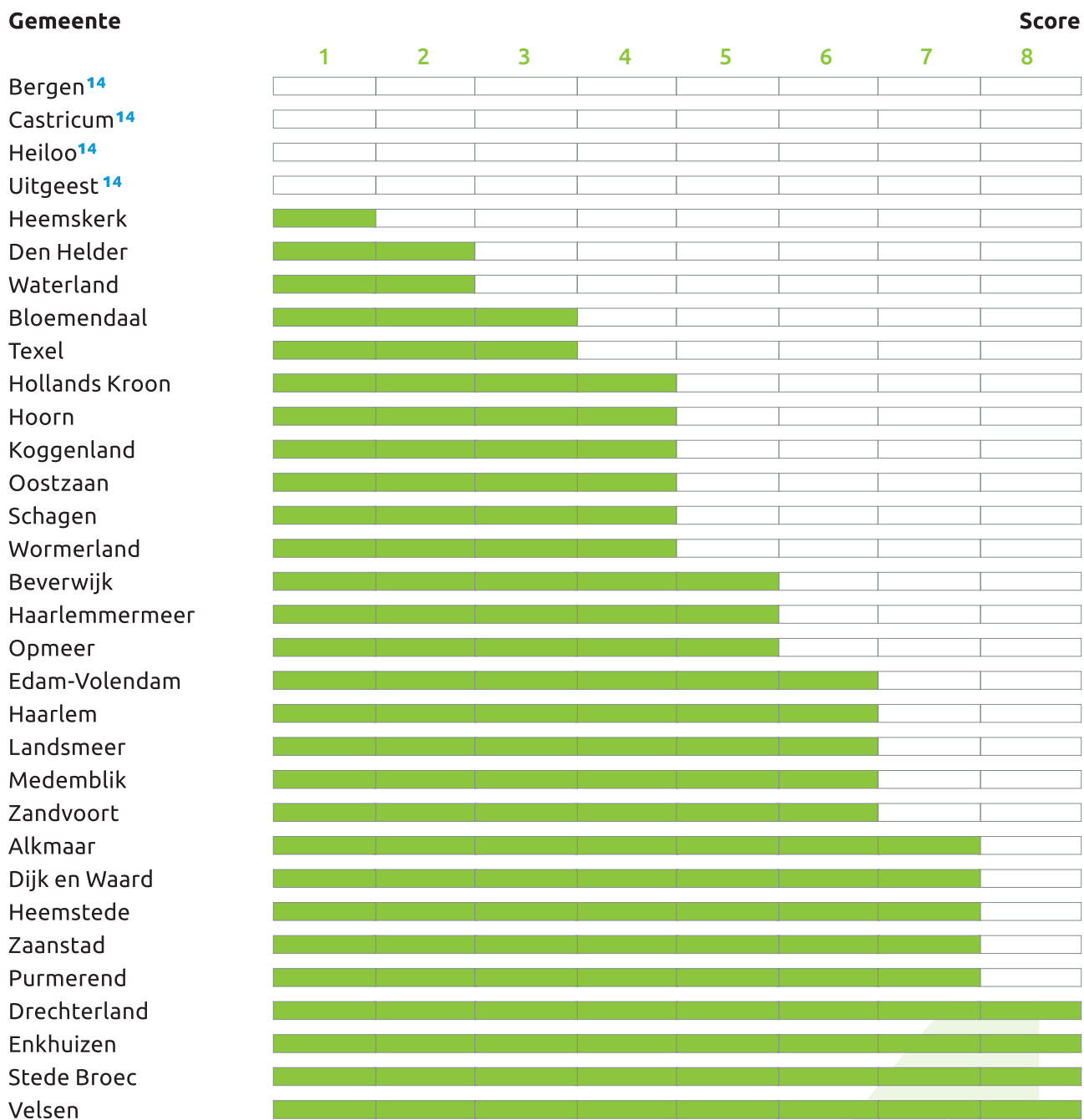
Scoretelling Medemblik (6 punten):

In Medemblik is een uitvoeringsnota mensenhandel, als onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid (1 punt). Signalen worden niet bijgehouden. Er is een aandachtsfunctionaris die ook enige bekendheid heeft in de organisatie (1 punt). Daarnaast komen signalen in principe bij een vast mailadres terecht (1 punt). Mensenhandel is bestuurlijk belegd bij de burgemeester en een terugkerend agendapunt in de besprekingen met de burgemeester (1 punt). De gemeente neemt deel aan (kennis) bijeenkomsten ('af en toe') en er is het achterliggende jaar bij vier verschillende afdelingen aandacht geweest voor het signaleren van mensenhandel (1 punt). Er wordt met met deze afdelingen samengewerkt op het thema, hoewel er geen structurele afstemming is over signalen (1 punt).

¹⁴ Het thema 'opvang' is in de totaalscore niet meegenomen, omdat er teveel gemeentes zijn die een vraag hierover niet hebben beantwoord. De BUCH-gemeenten komen niet voor bij de scores omdat hiervoor teveel vragen niet zijn beantwoord.

¹⁵ Alkmaar is zowel bij Zaanstreek-Waterland als bij Kennemerland gerekend, omdat het deels in beide gebieden ligt.

Totaalscore op vier onderdelen van de mensenhandelaanpak per individuele gemeente



NHVEILIG

NHVEILIG

Auteur: Collin E. Hoogeveen, Bureau Alpha • bureaualpha.nl

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van: NHVeilig

Grafische vormgeving: Brigitte van Heck • mrsbright.nl

© Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van Bureau Alpha.