

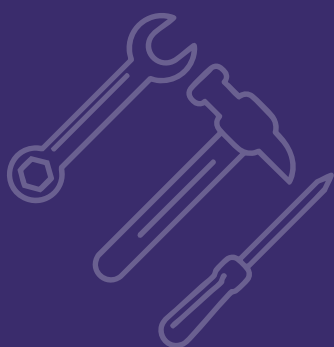
Beleidsstuk Aanpak Mensenhandel

Leidschendam-Voorburg 2025


Leidschendam-
Voorburg



Opgesteld door: Gemeente Leidschendam-Voorburg
Vastelling door: College van B&W Gemeente Leidschendam-Voorburg.

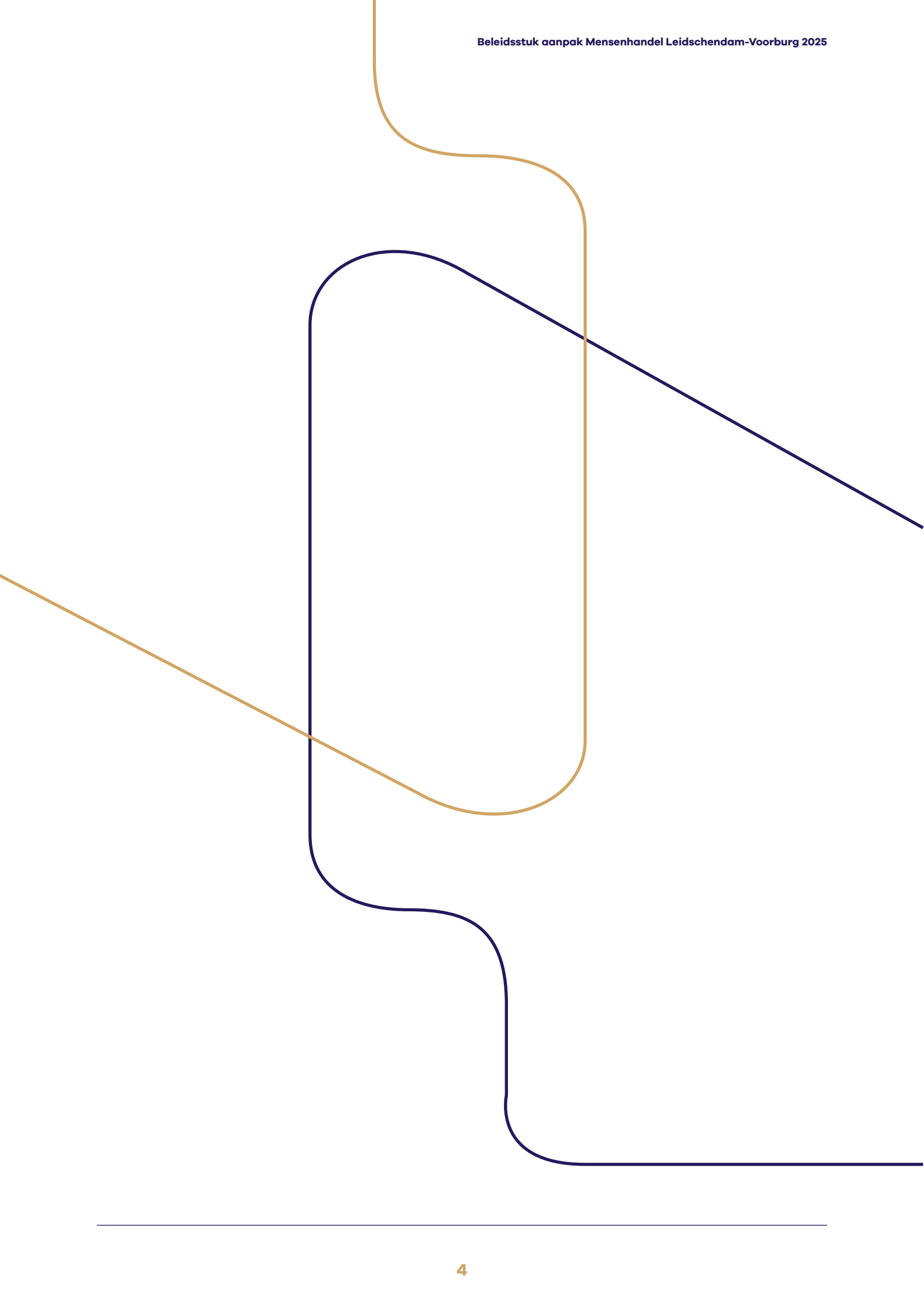


Voorwoord

Mensenhandel klinkt voor velen als een “ver-van-mijn-bed-show”, iets wat zich alleen afspeelt in duistere achterkamertjes of verre landen. Maar de werkelijkheid is veel grimmiger en dichterbij dan we denken. Mensenhandel is overal, in grote steden, op het platteland, in toeristische hotspots, op internet en zelfs binnen onze eigen gemeentegrenzen. Het is een onzichtbaar probleem dat zich afspeelt in hotels, vakantieparken, woningen en de digitale wereld. Een jonge tiener die via sociale media in de val wordt gelokt door een loverboy en onder dwang haar lichaam moet verkopen aan vreemden. Jongens die op straat of via Snapchat worden geroonseld om als drugskoerier te werken, steeds dieper de criminaliteit ingetrokken en ontdaan van elke uitweg. Arbeidsmigranten die onder valse beloften naar Nederland worden gehaald en vervolgens in onmenselijke omstandigheden moeten werken, zonder loon en zonder rechten. Kinderen die onder dwang worden ingezet om te stelen en te bedelen in winkelcentra en toeristische gebieden. En zelfs de gruwelijke realiteit van orgaanhandel, waarbij kwetsbare mensen in financiële of persoonlijke nood worden misleid of gedwongen om een nier of een ander orgaan af te staan.

Mensenhandel stopt niet, het verandert en ontwikkelt zich. Naast de al bestaande vormen zien we steeds vaker nieuwe manieren waarop mensen uitgebuit worden. Gedwongen huwelijken, illegale adoptie en uitbuiting via draagmoederschap worden steeds zichtbaarder en zijn recent opgenomen in een voorlopig EU-akkoord als erkende vormen van mensenhandel. De grenzen van uitbuiting vervagen, en daders vinden steeds nieuwe methoden om kwetsbare mensen te misbruiken.

De gemeente Leidschendam-Voorburg weigert weg te kijken. Elk slachtoffer is er één te veel. Daarom wordt ingezet op een sluitende aanpak om mensenhandel te bestrijden, signalen vroegtijdig te herkennen en slachtoffers beter te beschermen. Als portefeuillehouder Veiligheid, benadruk ik dat dit beleid een belangrijke stap is in de gezamenlijke strijd tegen uitbuiting. Ik sta achter het beleid en zie de aanpak van mensenhandel als een essentieel onderdeel van een veilige en rechtvaardige gemeente waarin mensenhandel geen plaats heeft, aldus Martijn Vroom.



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	6
Wat is mensenhandel	7
Leeswijzer	7
Gemeentelijke Rol	9
Het wettelijke kader	9
Inzicht in cijfers	10
Landelijke cijfers	10
Lokale cijfers	11
Algemene landelijke verwachtingen	11
Visie, Doelstellingen & Strategie	12
Visie	12
Doelstellingen	12
Strategie	12
Ambitie 1: Creëren van brede bewustwording	13
Interne bewustwording	13
Externe bewustwording	13
Ambitie 2: Adequaat signaleren en melden	14
Interne Meldroute	14
Externe Meldroute	14
Gemeentelijke Website en Meld Misdaad Anoniem (MMA)	14
Aanpak Signalering Ondermijning	14
De Aandacht functionaris mensenhandel	15
Ambitie 3: Handhaven en barrières opwerpen tegen mensenhandelaren	16
Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	16
Wet Bibob	16
Inschrijving en Toezicht BRP/RNI	16
Huisvesting & Woonfraude	17
Stopgesprekken	17
Ambitie 4: Passende opvang en ondersteuning voor slachtoffers	18
Complexiteit van het slachtofferschap	18
Zorgcoördinatie en hulpaanbod	18
Rol van de gemeente	18
Ambitie 5: Versterken van de samenwerking	19
Regionale samenwerking	19
Gemeentelijk Signalen Overleg	19
Integrale aanpak Jonge aanwas	19
Monitoren, Evalueren en Financiering	19
Borgen	19
Monitoring en Evaluatie	20
Financiering	20

Inleiding

De Nederlandse overheid heeft de bestrijding van mensenhandel als prioriteit opgenomen in het Regeerprogramma 2024 en het Rijk brede beleidsprogramma 'Samen tegen mensenhandel'. Daarnaast is het één van de vier landelijke beleidsdoelstellingen in de Veiligheidsagenda 2023-2026, wat betekent dat iedere gemeente een structurele en effectieve aanpak moet ontwikkelen.

Mensenhandel is een verborgen misdrijf dat enkel zichtbaar wordt wanneer er actief naar wordt gezocht. Het is een zogenaamd haaldelict, wat betekent dat hoe meer je zoekt, hoe meer je vindt. Slachtoffers doen vaak geen aangifte, uit angst, schaamte of afhankelijkheid van hun uitbuiters. Dit maakt de rol van de gemeente als de 'oren en ogen' van de samenleving bij het signaleren van mensenhandel, opsporingsinstanties en

professionals uit verschillende sectoren des te belangrijker. Zij moeten actief signalen oppikken en melden om slachtoffers te kunnen identificeren en daders aan te pakken.

Op basis van de probleemanalyse, SWOT-analyse en stakeholderanalyse heeft de gemeente een strategie ontwikkeld die rust op vijf ambities voor de komende jaren, en loopt gelijk met de Nota Veiligheid tot en met 2026. Dit beleidsplan beschrijft niet alleen ambities, maar koppelt er ook concrete acties aan om de ambities te realiseren. Door een gestructureerde en integrale aanpak wil de gemeente Leidschendam-Voorburg mensenhandel effectief tegengaan, slachtoffers beter beschermen en de positie van de gemeente versterken in de strijd tegen deze ernstige vorm van criminaliteit.



Wat is mensenhandel

Mensenhandel betreft het werven, vervoeren, huisvesten of opnemen van mensen (slachtoffers) met als doel hen uit te buiten. Er worden vier hoofdvormen van mensenhandel onderscheiden: seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.¹



Seksuele uitbuiting

De meest in de cijfers terugkomende vorm van mensenhandel is seksuele uitbuiting. Hierbij wordt het slachtoffer gedwongen in de seksindustrie te werken. Dit kan door

middel van gedwongen prostitutie maar ook door het verlenen van andere seksuele diensten zoals webcamseks. Seksuele uitbuiting kan iedereen overkomen; mannen, vrouwen, transgenders, kinderen etc. In Nederland ziet men dat het merendeel van de geregistreerde slachtoffers Nederlandse vrouwen of meisjes zijn.



Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij iemand door dwang, misleiding of geweld wordt geworven, vervoerd of gehuisvest om onder

mensonterende omstandigheden te werken. Dit komt vooral voor onder (arbeids)migranten in sectoren zoals huishoudelijke arbeid, de beautybranche, bouw, land- en tuinbouw, automotive en horeca.



Criminele uitbuiting

Criminele uitbuiting vindt plaats wanneer iemand gedwongen wordt om criminele feiten te plegen of om te bedelen. Denk hierbij aan drugshandel,

het misbruik van iemands bankrekening, het gebruik van iemands woning voor drugsproductie, winkeldiefstal of andere vormen van criminaliteit. Criminele uitbuiting wordt vaak niet signaleerd omdat het slachtoffer in de veronderstelling kan zijn dat hij/zij strafrechtelijk vervolgbaar is.



Gedwongen orgaanhandel

Orgaanhandel is een vorm van mensenhandel waarbij een persoon onder dwang zijn of haar organen moet afstaan of beschikbaar stellen. Een voorbeeld hiervan is gedwongen

draagmoederschap. Deze vorm van mensenhandel komt zo goed als niet in de landelijke cijfers terug. Momenteel is de politie hiermee bezig en is er nog geen rol voor de gemeente. De vorm wordt daarom niet meegenomen in de

Leeswijzer

Dit beleidsplan is ingedeeld in verschillende hoofdstukken die de aanpak van mensenhandel binnen de gemeente uiteenzetten. In hoofdstuk 2 wordt de gemeentelijke rol toegelicht, inclusief wettelijke verplichtingen en regionale ontwikkelingen. Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van de definitie, vormen en zichtbaarheid van mensenhandel, evenals beschikbare cijfers. In hoofdstuk 4

worden de visie, ambities en doelstellingen van de gemeente toegelicht. De aanpak is opgebouwd rond vijf ambities: het creëren van brede bewustwording, het verbeteren van signalering, het handhaven en opwerpen van barrières, het bieden van passende opvang en ondersteuning aan slachtoffers en het versterken van samenwerking. Daarnaast wordt ingegaan op de monitoring, evaluatie en financiering van het beleid.

¹ Wetboek van Strafrecht: artikel 273f Sr



Gemeentelijke Rol

Gemeenten spelen een cruciale rol in de bestrijding van mensenhandel, zoals vastgelegd in nationale en internationale wet- en regelgeving.

Hieruit blijkt dat de gemeente verantwoordelijk is voor preventie, signalering, handhaving en hulpverlening en vervult hierin vier belangrijke rollen.²



(Afbeelding 1, Bron: Kompas)

Het wettelijke kader

De bovengenoemde rollen van de gemeente zijn verankerd in diverse wet- en regelgeving, waaronder:

- Grondwet (art. 19) – waarborgt de vrije arbeidskeuze en arbeidsbescherming.
- Wet maatschappelijke ondersteuning & Jeugdwet – gemeenten zijn verantwoordelijk voor zorg en opvang.
- Regulering van prostitutie – gemeenten hebben een wettelijke taak bij toezicht en handhaving.
- Huisvestingswet & Wet werk- en inkomen – bieden aanvullende kaders voor gemeentelijk beleid.

Naast deze rollen is er de Regionale Uitvoeringsagenda 2021, waarin wordt vastgelegd dat elke gemeente een basisoniveau bestuurlijke aanpak moet hanteren. Dit houdt in dat de gemeente:

- Een beleidsmatige basis ontwikkelen voor de aanpak van mensenhandel.
- Een functionaris aanstellen als vast aanspreekpunt.
- Een (intern) meldpunt inrichten voor signalen van mensenhandel.
- Organisatie breed investeren in kennis en signalering.
- Een duidelijk overzicht hebben van relevante samenwerkingspartners.
- Zorg dragen voor de opvang en hulpverlening van slachtoffers.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-573.html> (Staatssecretaris Justitie en Veiligheid)

Inzicht in cijfers

Landelijke cijfers

Opsporingsinstanties, lokale zorgpartijen en burgers kunnen vermoedens van mensenhandel melden bij CoMensha, het landelijke registratiepunt. De Nationaal Rapporteur gebruikt deze cijfers om het aantal slachtoffers te monitoren. Hieronder zijn de meest recente landelijke cijfers uit 2022 afgebeeld.



(Afbeelding 2)³

Opvallend uit de afbeelding hierboven is dat landelijke in 2022 slechts 814 slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha werden aangemeld, terwijl onderzoek aantoont dat het werkelijke aantal slachtoffers naar schatting tussen de 5.000 en 7.000 per jaar ligt. Dit betekent dat een groot deel van de slachtoffers buiten beeld blijft en geen hulp krijgt. Daarnaast werden 228 mensen opnieuw slachtoffer van mensenhandel, seksueel geweld of andere misdrijven. Dit laat zien hoe moeilijk het is om aan uitbuiting te ontsnappen en hoe kwetsbaar slachtoffers blijven. Ook blijkt dat mensenhandel zich steeds vaker verplaatst naar minder zichtbare vormen, zoals thuisprostitutie en escortdiensten, waardoor opsporing lastiger wordt.

Bij de daders is een zorgwekkende trend zichtbaar: veel plegers van seksuele en criminele uitbuiting zijn jonger dan 23 jaar. Tegelijkertijd blijft vervolging een uitdaging, omdat bijna de helft van de aangemelde zaken wordt geseponeerd door het Openbaar Ministerie, vaak vanwege gebrek aan bewijs. Hierdoor blijven veel daders ongestraft, wat het probleem in stand houdt. Verder blijkt dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vaak opnieuw in de fout gaan, waarbij ze betrokken raken bij criminele activiteiten zoals diefstal, geweld en drugsdelicten. Dit onderstreept hoe lastig het is om deze daders te stoppen en herhaling te voorkomen.

3 Mensenhandel in Nederland. Het beeld van 2022. Comensha. [Cover - Het beeld van 2022](#)

Lokale cijfers

Binnen de politie Eenheid Den Haag worden de cijfers over mensenhandel bijgehouden door de Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP). SHOP fungeert als kennis- en expertisecentrum op het gebied van sekswerk en mensenhandel en vervult de rol van zorgcoördinator voor de regio's Haaglanden en Hollands Midden. Hier worden slachtoffers geregistreerd, wat een actueel beeld biedt van het aantal geïdentificeerde slachtoffers. Hieronder volgt het overzicht:

Het aantal mogelijke jeugdslachtoffers van mensenhandel in Leidschendam-Voorburg.⁴

Jaar	Aantal	Gender	Soort uitbuiting
2022	1	Vrouw	Seksuele uitbuiting
2022	1	Vrouw	Criminele/Seksuele uitbuiting
2023	5	Vrouw	Seksuele uitbuiting
2024*	1	Vrouw	Seksuele uitbuiting

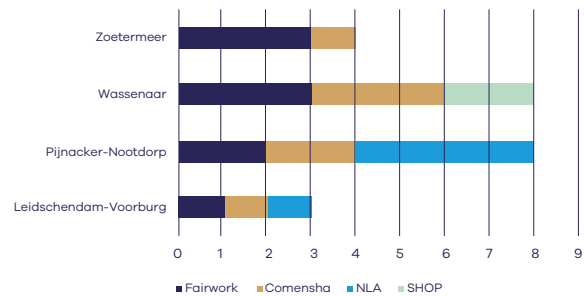
*Gegevens van de eerste helft van 2024

Net als op landelijk niveau zien we dat ook in Leidschendam-Voorburg seksuele uitbuiting de meest voorkomende vorm van mensenhandel is. Tussen 2022 en medio 2024 zijn er in onze gemeente acht slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd. Opvallend is dat al deze slachtoffers jonger zijn dan 18 jaar. Bij de zorgcoördinator zijn er tussen 2022 en medio 2024 geen meldingen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting binnengekomen. Dit betekent echter niet dat arbeidsuitbuiting in onze gemeente niet voorkomt. Verschillende factoren kunnen ervoor zorgen dat deze vorm van mensenhandel onder de radar blijft. Denk hierbij aan registratieprocedures, een gebrek aan herkenning van signalen, of het feit dat mensenhandel een zogenaamd "haaldelict" is, waarbij slachtoffers zelden uit zichzelf naar voren stappen.

Wel zijn er cijfers van de voorafgaande jaren bekend. Uit verdiepend onderzoek van het RIEC⁵ (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) blijkt dat tussen januari 2019 en mei 2022 slechts één melding van een slachtoffer van arbeidsuitbuiting in Leidschendam-Voorburg is geregistreerd. FairWork ontving in dezelfde periode eveneens één melding. Daarnaast blijkt uit opsporingsinformatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) dat

in diezelfde jaren één intakegesprek heeft plaatsgevonden met een slachtoffer uit onze gemeente.

Hoewel deze cijfers een eerste beeld geven, waarschuwt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat het werkelijke aantal slachtoffers mogelijk zes keer hoger ligt dan de bekende meldingen. Dit betekent dat ook in Leidschendam-Voorburg de problematiek mogelijk groter is dan op basis van de officiële cijfers zichtbaar wordt.



(Afbeelding 3: Aantal slachtoffermeldingen FairWork, Comensha, NLA en SHOP januari 2019 - mei 2022⁶)

Algemene landelijke verwachtingen

Mensenhandel blijft naar verwachting de komende jaren groeien. Dit komt doordat de pakkans laag is, de vraag naar diensten blijft en kwetsbare groepen blijven bestaan. Door arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen, en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, nemen de verschillende vormen van uitbuiting hoogstwaarschijnlijk toe. De technologische ontwikkelingen faciliteren mensenhandel, bijvoorbeeld doordat transacties van diensten en geld makkelijker, sneller en anoniemer tot stand komen. Via internet en sociale media wordt het prostitutieaanbod flexibeler en minder zichtbaar, wat de controle op misstanden lastiger maakt. Daarnaast ontstaan er steeds nieuwe ontwikkelingen via sociale media die elkaar redelijk snel opvolgen. Door onder andere de risico's van sexting kunnen jongeren nu te maken krijgen met sextortion: chantage of afpersing met een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer waarbij gedreigd wordt om deze online te gaan verspreiden. Dit kan in sommige gevallen leiden tot uitbuitingssituaties.⁷

4 Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP). Cijfers geraadpleegd op 07-10-2024.

5 In 2019 heeft RIEC Den Haag een fenomeenonderzoek uitgevoerd naar de manier waarop arbeidsuitbuiting zich vermoedelijk manifesteert in de regio.

6 Verdiepend onderzoek arbeidsuitbuiting District Zoetermeer-Leidschendam/Voorburg. RIEC 2022

7 Overgenomen uit het actieprogramma mensenhandel Den Haag 2020-2023. Naar een stad zonder uitbuiting.

Visie, Doelstellingen & Strategie

In dit hoofdstuk wordt vooruitgeblikt op de komende jaren en wordt er geschetst hoe mensenhandel in Leidschendam-Voorburg wordt aangepakt. Een gerichte en effectieve aanpak begint met een duidelijke visie, concrete doelstellingen en een goed onderbouwde strategie.

Visie

Leidschendam-Voorburg streeft naar een gemeente waarin mensenhandel geen plaats heeft, uitbuiting wordt voorkomen en zet in voor een veiligere en weerbare samenleving.

Doelstellingen

Om de visie te realiseren en de regionale afspraken binnen het Interbestuurlijk Programma (IBP) effectief te vertalen naar de lokale praktijk, hanteert de gemeente vier hoofddoelen:

1. Slachtofferschap voorkomen
2. Kwetsbare doelgroepen weerbaarder maken.
3. De gemeente voor daders onaantrekkelijk maken.
4. Integrale samenwerking met ketenpartners verbeteren.

Strategie

Om de bovenstaande doelstellingen te realiseren, heeft de gemeente een integrale en stapsgewijze strategie ontwikkeld. De strategie is gebaseerd op drie internationaal erkende pijlers, die zijn aangepast aan onze lokale aanpak en invulling op bestuurlijk niveau.

- **Prevention (Voorkomen):** Slachtofferschap voorkomen door vroegtijdige signalering, het doorgeven aan de juiste partij en gerichte preventieactiviteiten, met extra aandacht voor kwetsbare groepen.
- **Prosecution (Bestrijden):** Mensenhandelaren bestrijden door barrières op te werpen en deze actief te handhaven.
- **Protection (Beschermen):** Het bieden van zorg en bescherming, afgestemd op de situatie van de slachtoffers, om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

De strategie is vervolgens uitgewerkt in vijf concrete ambities, die als leidraad dienen voor het beleid en de uitvoeringsmaatregelen.



Ambitie 1:

Creëren van brede bewustwording

De gemeente Leidschendam-Voorburg streeft naar een samenleving waarin mensenhandel vroegtijdig wordt herkend door middel van brede bewustwording. Mensenhandel is een verborgen problematiek met ernstige gevolgen voor slachtoffers en de samenleving als geheel. Hoe eerder signalen worden opgevangen, hoe sneller en effectiever er kan worden ingegrepen. Zowel professionals als inwoners spelen een cruciale rol bij het signaleren van mogelijke mensenhandel. Zonder kennis en training is het vaak moeilijk om deze signalen te herkennen. Het ontwikkelen van een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid is essentieel om een duurzame aanpak te realiseren.

Interne bewustwording

De gemeente heeft de ambitie om mensenhandel als vast onderdeel te integreren in haar interne beleid en werkprocessen. Dit betekent dat medewerkers op alle niveaus binnen de organisatie, van het college, beleidsmakers tot uitvoerende ambtenaren zoals boa's, Wmo-consulenten en jongerenwerkers, kennis krijgen over mensenhandel en ondermijning, zodat zij signalen kunnen herkennen en adequaat kunnen handelen. Daarnaast wordt ernaar gestreefd dat het onderwerp een structureel terugkerend thema wordt binnen beleidsontwikkeling, uitvoering en dienstverlening.

Externe bewustwording

Naast interne bewustwording richt de gemeente zich op het vergroten van kennis en bewustzijn bij externe professionals en inwoners. Mensenhandel is een maatschappelijk probleem dat alleen effectief kan worden bestreden wanneer verschillende sectoren en maatschappelijke groepen samenwerken. Daarom zet de gemeente in op het betrekken van maatschappelijke organisaties, zorg- en veiligheidsprofessionals, onderwijsinstellingen en ondernemers bij het signaleren en melden van mensenhandel.

De gemeente wil extra aandacht geven aan het vergroten van kennis binnen sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel, zoals de horeca, de schoonmaakbranche en de prostitutiebranche. Door bewustwording te creëren en het kennisniveau van medewerkers in deze sectoren te verhogen, wordt de drempel om signalen te melden verlaagd en kan mensenhandel effectiever worden aangepakt.

Tot slot wil de gemeente inwoners actief informeren over mensenhandel en hen stimuleren om signalen te melden. Dit draagt bij aan een bredere maatschappelijke betrokkenheid en zorgt ervoor dat burgers zich bewust worden van hun rol in het tegengaan van mensenhandel. Het herkennen van een zogenaamd niet-pluis-gevoel is vaak de eerste stap naar verdere actie. Om deze bewustwording te vergroten, zet de gemeente in op toegankelijke informatievoorziening en publiekscampagnes, zodat inwoners signalen leren herkennen en weten waar zij terecht kunnen met hun zorgen.

Ambitie 2: Adequaat signaleren en melden

Nadat de eerste ambitie is gerealiseerd en het kennisniveau over mensenhandel is verhoogd, is het essentieel dat iedereen in staat is adequaat te signaleren, te weten waar meldingen gedaan moeten worden en deze ook daadwerkelijk te maken. Om deze ambitie te realiseren, heeft de gemeente twee meldroutes ontwikkeld: één voor alle gemeentemedewerkers en één voor de professionals en ondernemers in de gemeente. Wanneer de gemeente een signaal ontvangt, bijvoorbeeld via de gemeentelijke website of Meld Misdaad Anoniem, wordt het door het vastgestelde proces van signalering en opvolging van ondermijning geleid. De aandacht functionaris toetst het signaal en handelt het af op basis van dit proces. Verder worden de overige taken van de aandachtfunctionaris mensenhandel toegelicht.

Interne Meldroute

Medewerkers van de gemeente kunnen op verschillende momenten in hun werk signalen van mensenhandel tegenkomen, met name:

- Baliemedewerkers
- Handhavers en toezichthouders
- Gebiedsregisseurs
- Gespreksvoerders leerplicht, WMO, jeugd en participatie
- Vergunningverleners

De meldroute biedt ondersteuning aan medewerkers met een signalenlijst per functiegebied en QR-codes naar e-learnings voor toezichthouders en baliemedewerkers. Deze e-learnings, aangeboden door het Centrum criminaliteitspreventie en veiligheid (CVV), helpen medewerkers bij het herkennen van signalen van mensenhandel en het nemen van de eerste stappen in het melden ervan.

Externe Meldroute

Voor externe professionals en ondernemers is een aparte meldroute ontwikkeld in de vorm van een stroomschema. De gemeente zet zich actief in om deze meldroute breed bekend te maken via sociale media en voorlichtingsbijeenkomsten. Door professionals en ondernemers goed te informeren en te betrekken, wordt de drempel om signalen te melden verlaagd en kan sneller worden ingegrepen bij vermoedens van mensenhandel.

Gemeentelijke Website en Meld Misdaad Anoniem (MMA)

Naast de interne en externe meldroutes biedt de gemeentelijke website een laagdrempelige manier om meldingen over mensenhandel en andere vormen van ondermijning te doen. De gemeente is ook aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem (MMA), een platform waar inwoners volledig anoniem vermoedens van mensenhandel kunnen melden. De anonieme meldingen worden vervolgens doorgestuurd naar relevante partners, afhankelijk van de inhoud van de melding. Dit biedt extra veiligheid en vertrouwen voor melders die zich zorgen maken over mogelijke gevolgen van hun melding.

Aanpak Signalering Ondermijning

Het proces van signalering en opvolging bestaat uit vijf fasen:

Fase 1: Ontvangst en Intake:

Signalen kunnen binnenkomen via de politie, de gemeente of Meld Misdaad Anoniem (MMA). De ontvanger beoordeelt de relevantie en urgentie aan de hand van drie vragen:

1. Is er sprake van ondermijning, zoals mensenhandel?
2. Valt het onder gemeentelijke taken of bevoegdheden?
3. Speelt het zich af binnen de gemeente?

Fase 2: Zwaarte Signaal

Hier wordt beoordeeld of het signaal concreet en zwaarwegend genoeg is voor verder onderzoek. Als het onvoldoende zwaarwegend is, kan het worden afgesloten of opgeslagen voor toekomstig gebruik.

Fase 3: Intern bronnenonderzoek

Er wordt een intern onderzoek uitgevoerd om de context en betrokkenen in kaart te brengen. Dit gebeurt door informatie te verzamelen uit openbare registers en databanken

Fase 4: Plan van Aanpak

Op basis van het onderzoek wordt een strategie ontwikkeld met concrete acties en verantwoordelijkheden. Samenwerking met andere partijen, zoals de politie kan hierbij noodzakelijk zijn. Indien nodig wordt aanvullende informatie opgevraagd of wordt het signaal doorgestuurd naar een gespecialiseerde afdeling, zoals het Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC).

Fase 5: Actie

De geplande maatregelen worden uitgevoerd en kunnen variëren van handhaving tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

De Aandacht functionaris mensenhandel

Verschillende afdelingen binnen de gemeente zijn betrokken bij de aanpak. Om alles te coördineren en om als aanjager te fungeren is er een aandacht functionaris mensenhandel aangesteld. Deze aandacht functionaris is ondergebracht bij de afdeling Veiligheid, Toezicht & Handhaving en heeft de volgende taken:

- Zet binnen de gemeente aan tot bewustwording en voorlichting van zowel zijn collega's als andere professionals in de gemeente die mogelijk met slachtoffers in contact komen.
- Is het aanspreekpunt voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en is daarbij onderdeel van de interne meldroute.
- Denkt mee over signalen en zet de signalen door naar de juiste ketenpartner(s).

- Is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen.
- Is bekend met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terecht kunnen en is aanspreekpunt voor deze instanties namens de gemeente.
- Is op de hoogte van de regionale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en deelt de gemeentelijke 'good practices' met de regio.
- Houdt het beleid up-to-date en onderhoudt de verbinding met de partners vanuit zowel de zorg als de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee.



Ambitie 3: Handhaven en barrières opwerpen tegen mensenhandelaren

De gemeente zet zich actief in om mensenhandel te bestrijden door het criminele bedrijfsproces te verstoren. Dit gebeurt via het opwerpen van barrières en de handhaving daarop. De opsporing en bestraffing van mensenhandel is primair een taak van o.a. AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel), Openbaar Ministerie en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Strafrecht alleen is echter onvoldoende tegen de georganiseerde misdaad. Daarom is een integrale aanpak nodig, waarbij preventieve, bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke, fiscale en strafrechtelijke instrumenten worden gecombineerd.⁸

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De APV bevat regels om de openbare orde en veiligheid te waarborgen, waaronder bepalingen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Een belangrijk onderdeel hiervan is de strikte regulering van de seksindustrie in Leidschendam-Voorburg. De APV staat maximaal twee vergunningen toe voor escortbedrijven (één in Leidschendam, één in Voorburg), terwijl raam-, straat- en thuisprostitutie verboden zijn. Vergunningen kunnen worden geweigerd of ingetrokken bij een strafblad voor zeden- of geweldsdelicten, slecht levensgedrag of nadelige invloed op de omgeving. Aanvragers moeten een bedrijfsplan indienen dat de rechten van sekswerkers waarborgt. Deze regulering helpt overlast te voorkomen en het risico op mensenhandel te minimaliseren.

Wet Bibob

De Wet Bibob biedt de gemeente de mogelijkheid om de achtergrond van aanvragers van vergunningen, subsidies of vastgoedtransacties te onderzoeken. In het kader van de bestrijding van mensenhandel voert de gemeente standaard een Bibob-toets uit bij aanvragen voor vergunningen die betrekking hebben op seksinrichtingen, horeca en escortbedrijven⁹ alsmede bij aanvragen voor vergunningen die te maken hebben met de huisvestingverordening.¹⁰ Deze toetsing stelt de gemeente in staat om criminele inmenging te voorkomen en te waarborgen dat vergunningen niet bijdragen aan uitbuiting of illegale activiteiten zoals mensenhandel. Wanneer er een verhoogd risico op criminele betrokkenheid blijkt uit het onderzoek, kan de gemeente besluiten de aanvraag te weigeren of een reeds verleende vergunning of subsidie in te trekken.

Inschrijving en Toezicht BRP/RNI

Om in Nederland te kunnen wonen en werken, moeten personen zich inschrijven bij de gemeente. Dit gebeurt via de Basisregistratie Personen (BRP) voor inwoners met een vast woonadres en via de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) voor personen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven. Sinds 2024 kunnen gemeenten tijdelijke verblijfsadressen in de RNI inzien, wat bijdraagt aan het signaleren van risicoadressen. De gemeente heeft daarnaast de mogelijkheid om toezichtcontroles op de BRP en RNI uit te voeren wanneer er signalen zijn van mensenhandel of misstanden in de huisvesting.

⁸ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2010). Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk. Utrecht, p. 6.

⁹ Exploitatievergunningen voor seksinrichtingen en escortbedrijven, op basis van artikel 3:3 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

¹⁰ | Vergunningen voor woningsplitsing, omzetting, onttrekking en samenvoeging, op basis van artikel 5:2 van de Huisvestingsverordening Leidschendam-Voorburg 2023.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij arbeidsuitbuiting, gedwongen prostitutie of andere vormen van uitbuiting waarbij slachtoffers afhankelijk zijn van hun verblijfslocatie. De controles vinden uitsluitend plaats op basis van concrete signalen van onder andere de politie, inspectiediensten of buurtbewoners. De gemeente werkt nauw samen met de politie, AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel), Inspectie SZW en het RIEC (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) om misstanden in kaart te brengen en adequaat te handelen. Indien blijkt dat iemand onterecht staat ingeschreven of dat er sprake is van misbruik van de BRP, kan de gemeente een adresonderzoek starten en handhavend optreden. Dit kan resulteren in een adreswijziging, uitschrijving uit de BRP, bestuurlijke maatregelen en in sommige gevallen een strafrechtelijk onderzoek.

Huisvesting & Woonfraude

Huisvesting en het gebruik van panden is doorgaans essentieel in het verdienmodel van mensenhandelaren. Zo houdt de gemeente toezicht op de naleving van onder andere de Huisvestingswet, Omgevingswet en het omgevingsplan, maar ook de Wet goed verhuurderschap en vanaf 1 januari 2025 ook de Wet betaalbare huur. Dat betekent dat zij niet alleen overbewoning, woonoverlast en malafide kamerverhuur, maar ook te hoge huren en misstanden als intimidatie kunnen constateren. Bij constatering kan de gemeente handhaven door middel van het opleggen van dwangsommen, het sluiten van panden en het opleggen van bestuurlijke boetes.

Stopgesprekken

De gemeente zet zich in op het voorkomen van potentiële werkculturen die arbeidsuitbuiting in de hand werken. Wanneer er signalen zijn van slecht werkgeverschap, zoals ernstige benadeling van werknemers, kan er een zogenaamd stopgesprek gevoerd met de werkgever door de burgermeester. In dit gesprek worden geanonimiseerde signalen besproken met de werkgever of bestuurlijke maatregelen uitgereikt, met als doel voorkomen dat de situatie escaleert naar een vorm van mensenhandel.

Prostitutiecontroles

De gemeente Leidschendam-Voorburg werkt intensief samen met het Haags Economisch Interventie Team prostitutie (HEIT) en AVIM om misstanden in de onvergunde prostitutiesector aan te pakken en mensenhandel te bestrijden. Deze samenwerking richt zich op het opsporen en voorkomen van situaties van dwang, uitbuiting en minderjarigheid binnen de prostitutie. Het HEIT speelt hierbij een belangrijke rol door niet alleen fysieke controles uit te voeren, maar ook online seksadvertenties te monitoren en pseudoniemcontacten te leggen om verdachte praktijken op te sporen. Bij signalen van mogelijke mensenhandel wordt de casus besproken met de gemeente en politie. In overleg wordt bepaald of het signaal verder wordt onderzocht. Na actie op het signaal volgt een bestuurlijke rapportage, waarmee de gemeente bestuursrechtelijke maatregelen kan nemen. Dit kan variëren van een last onder dwangsom om misstanden aan te pakken tot het intrekken van vergunningen of het sluiten van onvergunde prostitutiebedrijven.

Integrale Controles

Om grip te houden op mogelijke misstanden organiseert de gemeente meerdere keren per jaar integrale controledagen in samenwerking met de handhaving, de politie, het RIEC en het HEIT¹¹. De controles worden ingezet als barrière tegen ondermijnende criminaliteit. Door intensivering van toezicht en handhaving wordt niet alleen de informatiepositie van de gemeente versterkt, maar worden ook concrete maatregelen getroffen om misstanden te bestrijden. Dit kan leiden tot bestuurlijke handhaving, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken van een vergunning. Daarnaast heeft deze actieve aanpak een preventieve werking: criminelen worden ontmoedigd om zich te vestigen in gemeenten waar zij een hoog risico lopen op controle en sancties.

¹¹ Wanneer er onderbouwde signalen zijn van illegale prostitutie of malafide bedrijvigheid maakt de gemeente zowel gebruik van het Team Prostitutie als van het Team Malafide Bedrijvigheid van het HEIT.

Ambitie 4: Passende opvang en ondersteuning voor slachtoffers

Complexiteit van het slachtofferschap

Het stereotype beeld van een slachtoffer mensenhandel is vaak een vrouwelijk slachtoffer dat met bruut geweld wordt uitgebuit door een mannelijke dader. Hoewel dit voorkomt, is de realiteit van het slachtoffer- en daderschap veel complexer. Ook jongeren en mannen zijn slachtoffer, en vrouwen kunnen daders zijn. Daders ronselen via sociale media kunnen soms zelf ook slachtoffer zijn, bijvoorbeeld wanneer iemand die seksuele uitbuiting heeft ondergaan wordt gedwongen om nieuwe slachtoffers te vinden. De meeste slachtoffers zien zichzelf niet als zodanig en melden zich daarom niet. Bij de hulp en ondersteuning is het belangrijk rekening te houden met deze complexiteit. De gemeente zet daarom in op een sluitende persoonsgerichte aanpak waarin slachtoffers de juiste zorg en ondersteuning krijgen.

Zorgcoördinatie en hulpaanbod

Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor passende opvang, ondersteuning en nazorg. Leidschendam-Voorburg maakt hierbij gebruik van de zorgcoördinatie en begeleiding die in de Eenheid Den Haag is ingekocht bij SHOP en Goodwill Leger des Heils (LDH). SHOP coördineert de zorg, terwijl LDH gespecialiseerde begeleiding biedt. De financiering loopt via de gemeente Den Haag.

Omdat specialistische opvang bovenregionaal en landelijk is georganiseerd, kan de zorgcoördinator van SHOP in samenwerking met Comensha bemiddelen naar deze opvang wanneer lokaal geen passende mogelijkheden zijn.

Slachtoffers in Leidschendam-Voorburg kunnen gebruikmaken van het volgende hulp- en ondersteuningsaanbod:

- Veilige opvang voor vrouwelijke slachtoffers via SHOP.
- Veilige opvang voor mannelijke slachtoffers via KesslerPerspektief.
- Medische zorg voor vrouwen in de opvang.
- Ondersteuning voor slachtoffers zonder verblijfstitel.
- Carrièreswitch-trajecten voor slachtoffers van seksuele uitbuiting via SHOP.
- Sociale en juridische steun, waaronder jaarlijks 75 koppelingen met maatjes via Vluchtelingenwerk/Stek.

Rol van de gemeente

Het is van belang om het bovenstaande hulpaanbod onder de aandacht te brengen bij zowel professionals als slachtoffers om een sluitende aanpak te realiseren. De aandachtfunctionaris mensenhandel van Leidschendam-Voorburg speelt hierin een centrale rol. Deze functionaris bewaakt het zorgaanbod, monitort of dit aansluit bij de lokale behoefte en informeert professionals over de beschikbare voorzieningen en doorverwijzingsmogelijkheden voor slachtoffers.

Ambitie 5:

Versterken van de samenwerking

Een effectieve aanpak van mensenhandel vereist nauwe samenwerking tussen gemeenten, zorgpartners en strafrechtelijke instanties. Doordat daders en slachtoffers zich vaak over gemeentegrenzen verplaatsen en netwerken van georganiseerde criminaliteit breed vertakt zijn, is een regionale en integrale aanpak noodzakelijk.

Regionale samenwerking

De gemeente Leidschendam-Voorburg werkt nauw samen met omliggende gemeenten om een eenduidige aanpak van mensenhandel te hanteren en het waterbedeфекt te voorkomen. Sinds december 2020 is er een **regionale ketenregisseur mensenhandel** aangesteld bij het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) Den Haag. Deze ketenregisseur speelt een centrale rol in de samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners zoals AVIM, het Openbaar Ministerie, het Zorg- en Veiligheidshuis en maatschappelijke organisaties. Door middel van zogenoemde mensenhandel tafels wordt informatie gedeeld, samenwerking bevordert en de regionale aanpak afgestemd.

Ondermijningsoverleg

Naast de regionale samenwerking is ook lokale afstemming essentieel. Daarom heeft de gemeente het ondermijningsoverleg in het leven geroepen. Zodra er een signaal binnenkomt bij de aandachtsfunctionaris, wordt in overleg met de kwaliteitsmedewerker bepaald met wie dit signaal intern wordt gedeeld. Vervolgens kan het signaal doorgegeven worden aan externe partners, zoals de politie en HEIT. Wanneer een signaal van dusdanige omvang is dat meerdere partners betrokken moeten worden bij de aanpak, kan een verzoek worden ingediend bij het RIEC om de casus integraal op te pakken. **Het ondermijningsoverleg is onderdeel van de meldroute.**

Integrale aanpak Jonge aanwas

Naast de gemeentelijke overleggen over ondermijning, zet de gemeente zich extra in om mensenhandel onder jongeren te voorkomen. Dit is belangrijk, omdat Leidschendam-Voorburg een relatief jonge bevolking heeft: 12.469 inwoners zijn tussen de 0 en 15 jaar, en 7.590 inwoners tussen de 15 en 25 jaar. Daarnaast bevinden zich in de gemeente meerdere jeugdzorginstellingen, waar jongeren met een lichte verstandelijke beperking (LVB), ernstige gedragsproblemen of psychiatrische klachten worden opgevangen. Deze jongeren lopen een verhoogd risico op uitbuiting. In 2020 waren er 220 inwoners met een LVB geregistreerd. Deze kwetsbaarheid vraagt om specifieke aandacht en gerichte preventieve maatregelen. Daarom zet de gemeente in op twee integrale initiatieven:

1. **Jongeren Op Straat Overleg (JOSO):** Een integraal signaleringsoverleg waarin ketenpartners zoals politie, jongerenwerk, woningcorporaties, gebiedsregisseurs en Jeugd BOA's vroegtijdig overlast en risico-vol gedrag signaleren en daarop gericht acteren.
2. **Aanpak Schoolveiligheid:** In samenwerking met scholen, politie, handhaving en jongerenwerk worden maatregelen genomen om schoolveiligheid te waarborgen en ondermijnende jeugdcriminaliteit tegen te gaan. Dit programma maakt gebruik van Dealbreakers, een project dat specifiek gericht is op het voorkomen van jonge aanwas in de drugscriminaliteit.

Monitoren, Evalueren en Financiering

Het beleidsstuk heeft een looptijd van twee jaar parallel aan de **Nota Veiligheid 2023-2026**. In dit beleid zijn ambities en concrete acties geformuleerd die de gemeente de komende jaren wil realiseren. Omdat dit een dynamisch document is, kunnen veranderde inzichten en landelijke ontwikkelingen aanleiding zijn om tussentijds bij te sturen.

Borgen

Een duurzame aanpak van mensenhandel vereist structurele borging binnen het veiligheidsbeleid. De inzet van bevoegde professionals is cruciaal, maar de afhankelijkheid van individuele personen maakt de aanpak kwetsbaar. Dit zorgt ervoor dat de signalering en bestrijding van mensenhandel een vast onderdeel blijft van de gemeentelijke werkwijze.

Evaluatie

Om te zorgen dat de aanpak van mensenhandel effectief is, wordt er jaarlijks geëvalueerd. De focus ligt daarbij op twee zaken:

- **Doelmatigheid:** Wordt het beleid efficiënt uitgevoerd? Zijn de processen goed georganiseerd?
- **Effectiviteit:** Worden de doelstellingen bereikt? Heeft het beleid de gewenste resultaten?

De evaluatie wordt uitgevoerd door betrokken partners, waaronder de aandacht functionaris, zorgcoördinatoren van het SHOP en de ketenregisseur van het RSIV. Zowel het zorgdomein als het veiligheidsdomein worden hierbij betrokken. Een andere belangrijke partij is het RIEC, dat een dashboard heeft ontwikkeld dat inzicht biedt in trends en signalen met betrekking tot mensenhandel. Deze gegevens dragen bij aan een actueel beeld van de situatie en ondersteunen beleidsbeslissingen.

Financiering

De uitvoering van dit beleid vindt plaats binnen de bestaande budgetten en beschikbare capaciteit van de gemeente en samenwerkende ketenpartners. Waar mogelijk sluit de gemeente aan bij lopende initiatieven

en benutten bestaande structuren. Waar dat kan, worden acties gecombineerd om efficiënt om te gaan met middelen. Indien aanvullende middelen nodig zijn, worden mogelijkheden voor financiering verkend.

De kosten binnen deze aanpak zijn voornamelijk verbonden aan:

- **Bewustwording en training:** Het RIEC biedt gratis bewustwordingstrainingen aan waar de gemeente gebruik van kan maken. De aandachtsfunctionaris mensenhandel coördineert en adviseert hierin.
- **Uitvoeringscapaciteit:** Waar nodig wordt geïnvesteerd in extra inzet van professionals of scholing van medewerkers.

Evaluatieaanpak: Beleid en Uitvoeringsplan Mensenhandel

Leidschendam-Voorburg wil mensenhandel goed en blijvend aanpakken. Om te controleren of deze aanpak werkt, wordt elk jaar een evaluatie uitgevoerd. Daarbij wordt gekeken hoe ver de doelen zijn bereikt, welke acties zijn uitgevoerd en wat deze hebben opgeleverd. De uitkomsten helpen om het beleid of de uitvoering waar nodig aan te passen.

De evaluatie is gestart met een nulmeting, die al is uitgevoerd. Deze nulmeting laat zien hoe de situatie was op het moment dat het beleid begon. Vanaf dit uitgangspunt wordt elk jaar geëvalueerd.

De jaarlijkse evaluatie bestaat uit vijf onderdelen. Deze sluiten aan op de ambities uit het beleid:

- **Bewustwording en training**
Er wordt gekeken hoeveel professionals een training hebben gevolgd om mensenhandel te herkennen en te melden. Ook wordt gemeten hoeveel mensen zijn bereikt met campagnes, bijvoorbeeld via sociale media of informatiebijeenkomsten. Belangrijk is om te weten of inwoners en risicosectoren, zoals horeca en uitzendbureaus, voldoende zijn bereikt.

- **Signaleringsstructuur**

De werking van de meldroutes wordt onderzocht. Hoeveel signalen komen er binnen? Wat gebeurt er daarna? Er wordt gekeken naar de vijf stappen van signalering die in het uitvoeringsplan staan. Ook wordt beoordeeld of signalen goed worden herkend en of passende acties volgen.

- **Handhaving en barrières voor mensenhandelaren**

Er wordt gekeken naar het aantal Bibob-toetsen, controles en maatregelen dat is ingezet. Ook wordt de samenwerking met organisaties zoals HEIT, AVIM en het RIEC beoordeeld. Belangrijk is of deze inzet mensenhandel heeft tegengehouden of ontmoedigd.

- **Ondersteuning van slachtoffers**

De gemeente meet hoeveel slachtoffers zijn geholpen, welke hulp zij hebben gekregen, en of er knelpunten zijn. Er wordt gekeken of de hulp past bij wat slachtoffers nodig hebben, zoals opvang, medische zorg of juridische hulp. Ook wordt de samenwerking met SHOP, het Leger des Heils en Comensha beoordeeld.

- **Samenwerking met partners**

De gemeente kijkt hoe goed wordt samengewerkt met andere partijen. Dat gebeurt lokaal, bijvoorbeeld in het ondermijningsoverleg, maar ook regionaal, zoals binnen het RSIV of in mensenhandeltafels. De gemeente kijkt of informatie goed gedeeld wordt, of casussen snel worden opgepakt en of afspraken worden nageleefd.

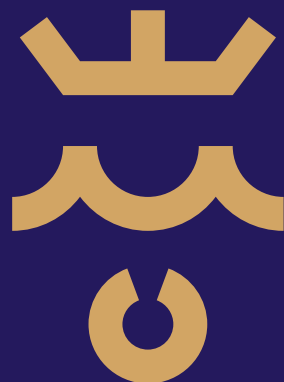
De evaluatie volgt elk jaar dezelfde stappen. In het voorjaar worden gegevens verzameld en gesprekken gevoerd. In de zomer wordt het rapport geschreven. In het najaar worden de uitkomsten besproken in het ondermijningsoverleg en met het college. Daarna kunnen aanpassingen in beleid of uitvoering worden gemaakt.

Tot slot is het belangrijk dat mensenhandel blijvend aandacht krijgt. Dat betekent dat signaleren, voorkomen, handhaven en zorg vaste onderdelen worden van het werk van de gemeente.

De evaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Dataverzameling vindt plaats via de gemeentelijke registratiesystemen, signaleringslijsten en rapportages van ketenpartners. Daarnaast worden interviews gehouden met belangrijke personen zoals de aandachtsfunctionaris mensenhandel, de zorgcoördinator van SHOP, de ketenregisseur van het RSIV en vertegenwoordigers van het RIEC. Ook wordt gebruikgemaakt van het regionale dashboard van het RIEC, dat trends en signalen op het gebied van mensenhandel inzichtelijk maakt.







Gemeente
Leidschendam-Voorburg,
2025