



Sociaal
Domein
Fryslân



Beleidsplan Aanpak Mensenhandel Fryslân, 2022

11



INHOUDSOPGAVE

1.	Mensenhandel: een inleiding	4
1.1.	Aanleiding	4
1.2	Vormen, urgentie en gevolgen	5
1.3	Totstandkoming	8
1.4	Leeswijzer	8
2.	Samenwerken in de keten	10
2.1	Landelijk	10
2.2	Regionaal	11
2.3	Gemeentelijk	12
2.4	Individueel	12
3.	Mensenhandel in Friesland	13
3.1	Cijfers Friesland	13
3.2	Wat doen we in Friesland al in de aanpak mensenhandel?	13
4.	Gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden	15
4.1	Doelstelling 1: Beleidsmatige basis creëren	16
4.2	Doelstelling 2: vergroten van het signalerend vermogen van de gemeente	16
4.3	Doelstelling 3: Bevorderen van aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel	17
4.4	Doelstelling 4: Verbeteren van de samenwerking in de keten en/of regio	17
4.5	Doelstelling 5: Bevorderen van opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders	17
5.	2023 en verder	18
5.1	Doorontwikkeling gemeentelijk beleid	18
5.2	Borging en evaluatie	19
BIJLAGE 1	Structuur aanpak mensenhandel Fryslân	21
BIJLAGE 2	Meldroute mensenhandel gemeenten	22
BIJLAGE 3	Rol en taken aandachtsfunctionarissen mensenhandel bij gemeenten	23
BIJLAGE 4	Omschrijving rol en taken ketenregisseur mensenhandel	24
BIJLAGE 5	Beschrijving huidig werkproces en informatiedeling Drieluik Mensenhandel	25

1. Mensenhandel: een inleiding

1.1. Aanleiding

In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III is overeengekomen dat de aanpak van mensenhandel intensief en geïntegreerd opgepakt wordt. Eind november 2018 is daarom het programma 'Samen tegen Mensenhandel' van start gegaan, dat een nationaal plan uiteenzet voor de aanpak van mensenhandel in Nederland. In dit programma slaan de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ) de handen ineen. Ook is er nauw contact met maatschappelijke organisaties die dagelijks slachtoffers van mensenhandel begeleiden, met politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten.

De ambities van dit landelijke programma zijn het voorkomen van slachtofferschap, het beter in beeld krijgen van slachtoffers en hen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben, en daarnaast het aanpakken en frustreren van daders. Dit vraagt dat meer professionals in staat moeten zijn om mensenhandel te signaleren en dat het maatschappelijk bewustzijn rondom mensenhandel versterkt moet worden. Het is noodzakelijk dat verschillende lagen binnen de maatschappij bijdragen aan de aanpak van dit probleem. Zo moeten gemeenten beschikken over een goed, samenhangend mensenhandelbeleid en dit in de praktijk uitvoeren. Vanuit de gemeenten moeten zorgcoördinatoren worden aangesteld, zodat een regionaal en landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie wordt gerealiseerd. Ook in internationaal verband moet de aanpak van mensenhandel versterkt worden, aangezien het vaak gaat om grensoverschrijdende problematiek.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

In 2022 moeten alle Nederlandse gemeenten beleid hebben op het gebied van mensenhandel. Het doel hiervan is drieledig: het voorkomen van slachtofferschap, het beter in beeld krijgen van slachtoffers en hen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben, en daarnaast het aanpakken en frustreren van daders.

Iedere gemeente stelt een aanpak op waarin in ieder geval invulling wordt gegeven aan de volgende thema's:

- De beleidsmatige basis die noodzakelijk is om te voldoen aan de ambitie om mensenhandel binnen de gemeentegrenzen te voorkomen, aan te pakken en om hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel (en daarmee te voldoen aan de afspraken van het Interbestuurlijk Programma 2018 en bij te dragen aan landelijke doelen in het kader van mensenhandel);
- Het verbeteren van het signalerend vermogen van de gemeente;
- De opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders;
- Het bevorderen van aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel;
- De samenwerking van de gemeente met ketenpartners (in de regio);

Dit beleidsstuk geeft invulling aan de aanpak van mensenhandel in de Friese gemeenten.

1.2 Vormen, urgentie en gevolgen

Kader: Wat is mensenhandel?

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De dwang die bij mensenhandel gebruikt wordt, kan de vorm hebben van (dreigen met) fysiek geweld, maar ook van misleiding, chantage, fraude of misbruik van een kwetsbare positie. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar; in het geval van uitbuiting van minderjarigen hoeft bij hen dan ook geen sprake te zijn van dwang om van mensenhandel te kunnen spreken.

De definitie van mensenhandel is opgebouwd uit drie elementen:

Een **HANDELING** die met gebruik van bepaalde **DWANGMIDDELEN** wordt uitgevoerd met als **DOEL** uitbuiting.

Mensenhandel komt niet alleen voor in de prostitutie maar in diverse sectoren zoals de land- en tuinbouw, horeca, industrie en huishoudens. Alle vormen van mensenhandel grijpen diep in op de vrijheid van slachtoffers en berokkenen hen ernstige schade. Het gaat om meerderjarige en minderjarige slachtoffers. Om slachtoffers te beschermen en deze ondermijnende criminaliteit te stoppen, is en blijft het dringend nodig om mensenhandel gericht en integraal aan te pakken en op te zoeken. Wanneer hier niet actief op wordt ingezet is het risico namelijk groot dat mensenhandel niet zichtbaar wordt, daders hierdoor hun gang kunnen gaan en slachtoffers ernstig beschadigd (blijven) raken.

Kader: Is prostitutie mensenhandel?

Mensenhandel en prostitutie zijn twee verschillende begrippen. In Nederland is prostitutie een legaal beroep en aan een aantal regels gebonden. Prostitutie, vergund of onvergund, staat nadrukkelijk niet gelijk aan seksuele uitbuiting als vorm van mensenhandel. Seksuele uitbuiting kan zich wel in de prostitutiesector afspelen.

Mensenhandel kent vele vormen. De volgende indeling wordt het meest gebruikt:

1. **Seksuele uitbuiting:** de bekendste vorm van mensenhandel is uitbuiting in de prostitutie. Die doet zich zowel voor in de vergunde branche als in de illegale prostitutie. Ook komt seksuele uitbuiting online voor, bijvoorbeeld in de vorm van gedwongen webcamseks.
2. **Arbeidsuitbuiting:** hiervan spreken we als (arbeids)voorwaarden en omstandigheden bij arbeid en dienstverlening zo slecht zijn dat mensenrechten in het geding zijn. Bij gedwongen arbeid, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken is er sprake van werk of diensten waarvoor een persoon zich niet vrijwillig beschikbaar heeft gesteld en waarbij werk wordt verricht onder dreiging van sancties.
3. **Criminele uitbuiting:** hierbij worden mensen gedwongen om strafbare feiten te plegen of daaraan deel te nemen, bijvoorbeeld zakkenrollen, het faciliteren van drugslabs of hennepkwekerijen, diefstal, fraude of drugsdelicten.
4. **Gedwongen orgaanverwijdering:** hierbij worden organen onder dwang en zonder medische indicatie verwijderd om vervolgens voor winst doorverkocht te worden. Vooralsnog is de indruk dat mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering (orgaanhandel) nauwelijks voorkomt in Nederland, maar het is wel zaak hier alert op te blijven.

In dit beleidsstuk richten we ons op de aanpak van mensenhandel in brede zin.

Kader: Verschil mensensmokkel en mensenhandel

Mensensmokkel is het hulp bieden aan ongedocumenteerde migranten, waardoor zij zich toegang tot of doorreis door een land kunnen verschaffen die door desbetreffende staat als illegaal wordt gezien. Mensensmokkel is daarmee een grensoverschrijdende misdaad tegen de staat en niet (primair) gericht op uitbuiting van een persoon. Mensenhandel is daarentegen (gericht op) uitbuiting van een persoon en is daarom een misdaad tegen de rechten van de mens. Mensenhandel kan grensoverschrijdend van karakter zijn, maar het kan evengoed binnen de landsgrenzen plaatsvinden.

De gevolgen van mensenhandel zijn groot en te vinden op zowel micro- als macroniveau binnen de Nederlandse samenleving.

Slachtofferperspectief

Slachtoffer worden van mensenhandel is een zeer ingrijpende ervaring met vaak traumatische gevolgen. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers. Ernstig geweld en dreiging worden veelvuldig gebruikt. Angst voor represailles speelt een grote rol, ook bij de overwegingen om al dan niet aangifte te doen. Maar ook victim-blaming en schaamte spelen een belangrijke rol in de aarzeling om naar buiten te treden met de ervaring. Slachtoffers komen hierdoor vaak niet in beeld. In het geval van criminele uitbuiting worden slachtoffers vaak voor daders aangezien. Een slachtoffer van mensenhandel kan op korte en lange termijn ernstig ontwrichtende effecten ondervinden. Het kan leiden tot grote psychologische, sociale en fysieke problemen. Bovendien lopen slachtoffers risico op herhaald slachtofferschap.

Economische schade

De economie ondervindt schade van mensenhandel. Het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 schat in dat de overheid enkele honderden miljoenen euro's schade oploopt door gemiste (belasting)inkomsten en de uitgave van onterechte subsidies en uitkeringen. Dat geldt voor uitbuiting in de seksindustrie, waar materiële en immateriële schade ontstaat bij slachtoffers, er zwart geld wordt gegenereerd door uitbuiters, en er een oneerlijke concurrentie heerst ten opzichte van de legale sexwerkers. En dat geldt voor uitbuiting in de overige sectoren: de inzet en uitbuiting van goedkope arbeidskrachten zorgt bijvoorbeeld voor een verstoring van de arbeidsmarkt en voor oneerlijke concurrentie. Daarnaast leidt arbeidsuitbuiting tot verdringing op de arbeidsmarkt, waardoor meer mensen een uitkering moeten vragen. Uitbuiting komt in alle sectoren voor. Bekende sectoren zijn de land- en tuinbouw, bouw, schoonmaak, uitzendbranche, voedselverwerking en horeca. Het is zowel vanuit het perspectief van eerlijk opererende bedrijven als vanuit het perspectief van slachtoffers van mensenhandel belangrijk dat misstanden zoveel als mogelijk worden voorkomen en aangepakt.

Gevolgen voor leefomgeving en milieu

Mensenhandel kan gevolgen hebben voor leefomgeving en milieu. Een hennepkwekerij of drugslaboratorium, waar uitbuiting plaats kan vinden, zorgt mogelijk voor gevaarlijke situaties voor de leefomgeving. Seksuele uitbuiting in woningen kan eveneens tot overlast in de buurt leiden. Bij arbeidsuitbuiting worden eveneens groepen mensen, vaak van buitenlandse afkomst, soms in een te kleine onhygiënische ruimte gehuisvest, wat tot overlast en (brand) gevaarlijke situaties voor de directe omgeving kan leiden. Slachtoffers worden soms gehuisvest in slooppanden, op campings of recreatieparken. Het is daarom belangrijk dat burgers weten waar ze onveilige of 'niet-pluis'-situaties kunnen melden. Ook toezichthouders van de gemeente moeten signalen van de verschillende vormen van mensenhandel kennen en herkennen.

Gevolgen voor de rechtstaat

Mensenhandel is een vorm van ondermijnende criminaliteit en het ontwricht de rechtstaat. Ondermijning staat volgens de politie voor: 'de vermenging van onderwereld en bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminelen in buurten en woonwijken of het ontstaan van 'vrijplaatsen'. Mensenhandel is soms het werk van (internationaal) opererende criminele organisaties die zich ook met andere vormen van criminaliteit, zoals drugshandel en cybercrime, bezighouden. Mensenhandel tast ook legitimiteit van

de overheid aan. Het vertrouwen van burgers in de overheid neemt af wanneer zij dit soort frauduleuze praktijken kennen.

Kader: Wat weten we van mensenhandel

Slecht zicht op de omvang

Er zijn veel meer slachtoffers dan er worden gemeld. Jaarlijks worden er rond de 1.000 slachtoffers geregistreerd. De Nationaal Rapporteur schatte echter dat er in 2017 in Nederland in werkelijkheid tussen de 5.000 tot 7.500 slachtoffers waren. Dit werd bevestigd in onderzoek van het WODC in 2019. Het is erg zorgwekkend dat zo veel slachtoffers buiten beeld blijven.

Slachtofferkenmerken

Onder vrouwen is seksuele uitbuiting de dominante vorm. Bij mannen wordt vaker uitbuiting buiten de prostitutiebranche geconstateerd. Bij meldingen van uitbuiting buiten de prostitutie gaat het bijna altijd om arbeidsuitbuiting. Er zijn maar weinig gevallen van criminele uitbuiting in beeld. Landelijk is bijna een kwart van alle slachtoffers die in beeld zijn minderjarig. Voor minderjarigen grijpt mensenhandel extra diep in. Zij zijn vaak al kwetsbaar voordat ze slachtoffer worden, zijn beperkt weerbaar en kampen vaak met meerdere problemen tegelijkertijd.

Kwetsbaarheid

Mensenhandelaren maken misbruik van bestaande kwetsbaarheid, bijvoorbeeld door leeftijd, gezondheid, immigratiestatus, geldproblemen, licht verstandelijke beperking of isolement. Buitenlandse slachtoffers kunnen kwetsbaar zijn doordat ze geen juridische (verblijfs)status hebben of de taal niet spreken. Ook mensen in een instabiele gezinssituatie of een economisch zwakke positie kunnen doelwit worden. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden kan mensen sterk afhankelijk maken. Het voorgaande betekent overigens niet dat mensen zonder deze kwetsbaarheid geen slachtoffer (kunnen) worden.

Daderkenmerken

De meeste daders van mensenhandel zijn mannen; ongeveer 1 op de 6 daders is vrouw. Daders in de strafrechtketen zijn gemiddeld 31 jaar. Ongeveer een kwart van de daders is tijdens het plegen nog minderjarig of adolescent. Hierbij gaat het voornamelijk om adolescenten (21-23%) en voor een klein gedeelte om minderjarigen (2-3%). Uit de dadermonitor blijkt dat iets minder dan de helft van alle daders van mensenhandel in Nederland is geboren. De herkomst van de andere helft van de daders is zeer divers en verschilt tussen binnenlandse mensenhandel en grensoverschrijdende mensenhandel. Mensenhandelaren handelen zelden alleen. Daarnaast kunnen de sociale en logistieke infrastructuren die zijn opgebouwd voor drugsmarkten ook gebruikt worden voor andere criminele activiteiten zoals mensenhandel. De Nationaal Rapporteur gebruikt de term 'dader' in dit verband als overkoepelende term voor zowel dader, verdachte als veroordeelde.

Trends en verwachtingen

Naar verwachting blijft mensenhandel de komende jaren groeien, omdat de pakkans laag is, de vraag naar diensten blijft en door de Covid-19 pandemie is het aantal kwetsbare jongeren gegroeid. Door arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, flexibilisering en globalisering zullen arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening hoogstwaarschijnlijk toenemen. De technologische ontwikkelingen zullen mensenhandel faciliteren, bijvoorbeeld doordat transacties van diensten en geld makkelijker, sneller en anoniemer tot stand komen. Via internet en social media wordt het prostitutieaanbod flexibeler en minder zichtbaar, wat de controle op misstanden lastiger maakt. Daarnaast ontstaan er steeds nieuwe ontwikkelingen via social media die elkaar redelijk snel opvolgen. Zo hebben jongeren nu te maken met sextortion: chantage of afpersing met een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer waarbij bedreigd wordt om deze online te verspreiden, wat deze jongeren kwetsbaar maakt om uitgebuit te worden.

1.3 Totstandkoming

Vanaf 2020 hebben Friese gemeenten en ketenpartners op dit thema voorbereidende werkzaamheden verricht om tot een regionaal beleidskader mensenhandel te komen (onder andere bestaande werkwijzen inventariseren en een bestuurlijke opdracht voor de ontwikkeling van het regionale beleid bij SDF te beleggen). Begin 2022 is deze bestuurlijke opdracht via het PO SDF bij SDF belegd en zijn er middelen beschikbaar gesteld om dit te doen.

Uitgangspunten van het beleidskader zijn de integrale programma-aanpak Samen tegen Mensenhandel (2018) en het Kader voor de aanpak Mensenhandel door gemeenten (VNG, 2021) .

Dit regionale beleidskader is gemaakt door vertegenwoordigers van:

- Friese gemeenten (beleidsambtenaren en aandachtsfunctionarissen vanuit de werkvelden zorg en veiligheid);
- Sociaal Domein Fryslân (projectleider).

Voor de totstandkoming van het beleidskader hebben vele mensen input gegeven, waaronder bestuurders, het Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân, de zorgcoördinator van Fier, politie, het Openbaar Ministerie, het RIEC en CoMensha. Daarnaast is inhoud met betrekking tot de landelijke situatie (hoofdstuk 1.2 en bijlage 5) deels ontleend aan al bestaande beleidsstukken van onder andere Zeeland , Oost-Brabant en Groningen en is deze vertaald naar de regionale en lokale situatie in Friesland.

1.4 Leeswijzer

Naast een beleidsformulering bevat dit document ook concrete handreikingen hoe dit beleid in de praktijk vorm te geven. In Friesland bestaat al jarenlange ervaring met de aanpak mensenhandel op uitvoeringsniveau en we kunnen bouwen op veel kennis en een sterke ketensamenwerking. Door op regionaal niveau de beleidsuitwerking zo concreet mogelijk in te vullen, versterken we de samenwerking met de regionale ketenpartners, sluiten we zo goed mogelijk aan bij de bestaande best practices en voorkomen we verplaatsingseffecten.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de landelijke, regionale en lokale samenwerkingsketen en ketenpartners die van belang zijn om mensenhandel effectief te bestrijden. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de regionale situatie en wat we in Friesland al doen in de aanpak mensenhandel.

Hoofdstuk 4 vormt de kern van dit beleidsstuk met de concrete actiepunten voor Friese gemeenten, om te voldoen aan hun verantwoordelijkheden in de aanpak mensenhandel. De primaire opdracht hierbinnen voor gemeenten vormt het aanstellen en faciliteren van aandachtsfunctionarissen mensenhandel, die de aanpak (binnen en met de keten) verder vorm kunnen geven.

Hoofdstuk 5 tenslotte formuleert doelstellingen en ambities voor wanneer de basisstructuur, zoals omschreven in hoofdstuk 4, staat. Het geeft richting aan een verdere doorontwikkeling van het beleid. De belangrijkste aanbeveling die gedaan wordt, is het vormgeven van de functie ketenregisseur in Friesland.

De bijlagen geven concrete handreikingen van voorgesteld beleid en aansluitingen bij bestaand beleid bij ketenpartners weer. Bijlage 1 biedt inzicht in de gewenste structuur om mensenhandel in Friesland effectief aan te kunnen pakken. Bijlage 2 geeft de meldroute voor signalen van mensenhandel weer. Bijlage 3 geeft richting aan gemeenten voor de invulling van de functie van aandachtsfunctionarissen mensenhandel. In bijlage 4 vindt u een omschrijving van rol en taken van de ketenregisseur. In bijlagen 5 en 6 is de werkwijze van het huidige regionale overleg aanpak mensenhandel (het Drieluik), inclusief privacyprotocol, weergegeven. Tenslotte biedt bijlage 7 een overzicht van alle aanpalende beleidsterreinen die van belang zijn te betrekken bij de aanpak mensenhandel.

2. Samenwerken in de keten

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

- Signaleerder: gemeenten zijn door het dagelijks contact met burgers de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.
- Beleidsmaker: als beleidsmakers zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken worden opgenomen.
- Regisseur van de integrale aanpak: gemeenten zijn met al hun taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen, voor samenwerking in een aanpak die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk van aard is.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor adequate opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

Mensenhandel houdt zich niet aan de (gemeente)grenzen. Daarom is een integrale aanpak op gemeentelijk, regionaal, landelijk en internationaal niveau van fundamenteel belang. Dit vergroot de effectiviteit waarmee gemeenten bovenstaande rollen kunnen vervullen. Ook wordt hierdoor een goede verbinding gelegd tussen preventie, slachtofferzorg en daderaanpak op zowel beleidsmatig als operationeel terrein. Hieronder worden enkele belangrijke ketenpartners en hun samenwerkingsverbanden uitgelicht.

2.1 Landelijk

Landelijk beleid

- Het Nationaal actieplan Samen tegen Mensenhandel, dat in 2018 van start is gegaan, zet de nationale strategie uiteen voor de aanpak van mensenhandel in binnen- en buitenland. Het actieplan is tot stand gekomen door een samenwerking van vele partners waaronder ministeries, gemeenten, het OM, de politie, de Arbeidsinspectie, de KMar en de IND;
- Het Interbestuurlijk programma (2018) stelt als doel dat elke gemeente in 2022 beleid heeft tegen mensenhandel. (Programmalijn 5, punt 11: Merkbaar beter in het sociaal domein)

Nationaal Rapporteur mensenhandel

- Onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel in Nederland;
- Adviseert overheden, gemeenten, hulpverleningsorganisaties en andere instanties over hoe mensenhandel te herkennen, voorkomen en bestrijden.

Nationale hulporganisaties

- Diverse nationale non-profit organisaties zetten zich in voor advocacy, ondersteuning, onderwijs en onderzoek omtrent mensenhandel, waaronder CoMensha, FairWork, CKM, en het Rode Kruis;
- Vormen een belangrijk adviesorgaan dat kan doorverwijzen naar relevante informatie en instanties.

Openbaar Ministerie

- Voert strafrechtelijk onderzoek uit in samenwerking met politie en andere opsporingsdiensten naar mogelijke situaties van mensenhandel;
- Besluit welke zaken strafrechtelijk te vervolgen.

LIEC

- Het LIEC ondersteunt partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, met als doel samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan.

2.2 Regionaal

Zorgcoördinatoren slachtoffers mensenhandel (belegd bij Fier)

- Ondersteunen slachtoffers met betrekking tot zorg, strafrechtelijke procedures en verblijfsrechtelijke trajecten;
- Vormen de spil die zorgt voor vloeiende communicatie tussen verschillende instanties en partijen die betrokken zijn bij slachtoffers en monitoren het algehele proces waarin een slachtoffer zich bevindt;
- Nemen signalen in ontvangst van (m.n.) zorgpartijen over mogelijke signalen mensenhandel, nemen deze mee het Drieluikoverleg in en volgen deze op;
- Nemen deel aan tweewekelijks Drieluikoverleg samen met de procesregisseur van het Zorg- en Veiligheidshuis en de politie waarin signalen en casussen van mensenhandel worden besproken, getriageerd, opgevolgd en gemonitord.

Ketenregisseur mensenhandel

Deze ontbreekt in Friesland, maar wordt door zowel de ambtelijke projectgroep die dit beleidskader ontwikkeld heeft alsmede de ketenpartners als een belangrijke schakel gezien in een effectieve gecoördineerde regionale aanpak mensenhandel. De taken van een ketenregisseur worden in bijlage 4 van dit plan nader toegelicht.

Procesregisseur mensenhandel (belegd bij Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân)

- Zit het Drieluikoverleg voor;
- Neemt signalen in ontvangst van (bestuurlijke) partners, verzamelt en verrijkt deze, binnen en buiten het Drieluik;
- Weegt samen met politie en zorgcoördinator af of er in casuïstiek mensenhandel een zorg-, straf- danwel bestuurlijk traject (of een combinatie) ingezet moet worden, of indien het ondermijning betreft, (ook) een RIEC-traject opgestart dient te worden;
- Voert procesregie op complexe mensenhandelcasuïstiek en belegt maatwerkoverleggen binnen het Zorg- en Veiligheidshuis;
- Brengt regionale trends en signalen in kaart, deelt deze met de ketenpartners aanpak mensenhandel.

Politie & Arbeidsinspectie

- Onderzoeken signalen van mensenhandel;
- Hebben wettelijke bevoegdheid om op te treden in specifieke situaties van uitbuiting (o.a. opleggen van boetes of in hechtenis nemen van vermoedelijke daders);
- Team Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (TMM) van de politie participeert in tweewekelijks Drieluikoverleg.

RIEC

- Het RIEC-netwerk ondersteunt partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, met als doel samenwerking te stimuleren en de overheid en maatschappij weerbaarder te maken om zo ondermijning tegen te gaan. Het RIEC doet fenomeenonderzoek naar bepaalde thema's, waaronder mensenhandel. In 2022 ondersteunt RIEC Friese gemeenten bij het vormgeven van lokale ondermijningstafels. Op casuïstiek niveau onderzoekt het RIEC signalen van mensenhandel en formuleert samen met partners mogelijke interventies om mensenhandel aan te pakken. Daarnaast voert het RIEC samen met partners integrale controles uit, zoals met politie, toezichthouders, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en anderen.

2.3 Gemeentelijk

Aandachtsfunctionaris (in Friesland bij sommige gemeenten al belegd, andere nog niet)

- Vormt het aanspreekpunt binnen de eigen organisatie met betrekking tot het thema mensenhandel, zowel voor collega's als voor externe partijen zoals de ketenregisseur en zorgcoördinatoren;
- Is alert op signalen van mensenhandel en bespreekt deze bij het kleinste vermoeden van uitbuiting met de ketenregisseur;
- Aandachtsfunctionarissen zijn werkzaam binnen de gemeente. Ook steeds meer andere instanties die in aanraking kunnen komen met mensenhandel, zoals de zorg en de asielketen, stellen een aandachtfunctionaris aan.

Gemeente-, hulp- en zorgorganisaties

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het organiseren van adequate hulp en opvang voor slachtoffers van mensenhandel;
- Middels beleid en regelgeving op gemeentelijk niveau wordt invulling gegeven aan de lokale aanpak van mensenhandel (bijv. via prostitutiebeleid en -handhaving).

2.4 Individueel

Burger

- Speelt een belangrijke rol in het signaleren van mensenhandel in de eigen omgeving die voor instanties verborgen blijft;
- Kan bij (het kleinste) vermoeden van mensenhandel contact opnemen met politie, zorgcoördinator(en), ketenregisseur of andere, nationale instanties zoals CoMensha. In de toekomst ook bij gemeenten.

3. Mensenhandel in Friesland

In Nederland is mensenhandel, in alle verschillende vormen, een dagelijkse realiteit. Een verborgen misdaad, een verborgen realiteit zonder harde cijfers. Uitbuiting komt overal in Nederland voor. In grote steden en op het platteland, in allerlei sectoren. Iedereen kan een slachtoffer van mensenhandel worden. De angst van slachtoffers, de beperkte pakkans van de daders, het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals in allerlei domeinen zorgen er allemaal voor dat er nauwelijks zicht is op de werkelijke aard en omvang van deze ernstige vorm van criminaliteit. Een andere reden voor het ontbreken van het zicht op aard en omvang, is dat het ontbreekt aan het centraal registreren van mensenhandelzaken bij de politie, gemeenten, CoMensha, de Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie. Iedere organisatie doet haar eigen registratie. Er is geen centraal punt waar de cijfers aan elkaar kunnen worden geknoopt en een analyse kan worden gemaakt om goed zicht te krijgen op de aard en omvang mensenhandel.

CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers die in contact zijn gekomen met de politie, de Arbeidsinspectie, de Koninklijke Marechaussee, met hulporganisaties of met andere instanties. Dit gaat om mogelijke slachtoffers; het slachtofferschap is niet altijd officieel vastgesteld. De nieuwe privacywetgeving, de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG) die sinds 25 mei 2018 van kracht is, maakte dat hulpinstellingen zonder expliciete toestemming van slachtoffers gegevens niet meer met CoMensha deelden. Ondanks de groeiende aandacht voor mensenhandel nam het aantal geregistreerde slachtoffers bij CoMensha hierdoor de afgelopen jaren af.

3.1 Cijfers Friesland

Er is, zoals ook landelijk het geval is, geen compleet beeld van de Friese mensenhandelscijfers en in welke vorm en hoeveelheid dit voorkomt. Gegevens die er zijn, laten slechts het topje van de ijsberg zien. Met inachtneming van dat gegeven, geven onderstaande cijfers enig inzicht in de ons bekende zaken mensenhandel in Friesland.

- Slachtoffers mensenhandel in zorg bij Fier in 2021: 43 (afkomstig uit 11 gemeenten);
- Slachtoffers woonachtig in de azc's aangemeld bij zorgcoördinatie in 2021: 20 (afkomstig uit 5 azc's);
- Cases besproken in het Drieluik in 2021: 60.

3.2 Wat doen we in Friesland al in de aanpak mensenhandel?

- Vanaf 2000 is er in Friesland een zorgcoördinator mensenhandel. Deze organiseert zorg voor slachtoffers van mensenhandel in de provincie. Ook attendeert de zorgcoördinator de zorgpartners op het (belang van) signaleren van mensenhandel en fungeert deze als aanspreekpunt bij signalen. Deze functie is belegd bij Fier.
- In de periode 2012-2013 is een eerste poging gedaan om tot een regionaal plan van aanpak tegen mensenhandel te komen, wat door uiteenlopende redenen en omstandigheden niet is geslaagd. Uit het evaluatieonderzoek dat in 2014 is uitgevoerd, kwam naar voren dat er onvoldoende aandacht is besteed aan implementatie van het plan van aanpak en dat er verschillende visies bestonden over de rol en positie van de ketenregisseur en de positie van de zorg. In 2013 is besloten de functie van ketenregisseur om te vormen naar procesregisseur die bij het Zorg- en Veiligheidshuis is ondergebracht. De procesregisseur mensenhandel coördineert het tweewekelijks overleg "Drieluik", waarbinnen de procesregisseur, zorgcoördinator en het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van politie samenkomen om signalen en casussen van mensenhandel uit de regio te bespreken, te triageren, op te volgen en te monitoren. Zie voor een verdere uitwerking van de werkwijze van het Drieluik bijlage 5 van dit plan. Ook is er nauwe samenwerking met de Arbeidsinspectie om op het gebied van arbeidsuitbuiting signalen goed te kunnen onderzoeken en te laten aanpakken. De procesregisseur legt de link met beleidsadviseurs Openbare Orde en Veiligheid en/of medewerkers sociaal domein van gemeenten.

- Om sekswerkers weerbaarder te maken tegen seksuele uitbuiting wordt sinds 2005 prostitutiemaatschappelijk werk ingezet in de provincie. Dit werkt op meerdere vlakken preventief: sekswerkers hebben een betere informatiepositie als het gaat om rechten en hulpverlening en daarnaast kan een prostitutiemaatschappelijk werker veel betekenen op het gebied van signalering. Mogelijkheden om het prostitutiemaatschappelijk werk in te zetten in de toenemende illegale prostitutiesector worden onderzocht.
- Door de procesregisseur mensenhandel, de zorgcoördinator en het Team Migratie en Mensenhandel van de politie worden af en toe (gezamenlijk) voorlichtingen mensenhandel georganiseerd om bewustwording te vergroten.
- Vanuit zorgcoördinatie worden regelmatig scholingen en trainingen gegeven aan zorgprofessionals en professionals in de vreemdelingenketen (COA, Vluchtelingenwerk) over signalen van mensenhandel en slachtofferzorg.
- Slachtoffers mensenhandel kunnen gebruik maken van opvang en behandeling bij Fier.
- Slachtoffers mensenhandel kunnen gebruik maken van gespecialiseerde behandeling bij Fier.
- Naar aanleiding van de aanpak uitbuiting jongeren in kwetsbare situaties (voorheen “fluïde netwerken” genoemd) zijn er bij tweede- en derdelijns zorginstellingen aandachtsfunctionarissen kwetsbare jongeren aangesteld. Zij worden vanaf 2023 (bij)geschoold. Er kan nader verkend worden of deze functie verbreed kan worden naar aandachtsfunctionarissen mensenhandel, omdat de thema’s nauw verweven zijn met elkaar.
- Het Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân voert procesregie in casuïstiek waar mensenhandel speelt en die past binnen de focus van het Zorg- en Veiligheidshuis.
- Het RIEC ondersteunt hun partners, waaronder Friese gemeenten, in de aanpak van ondermijning, waar mensenhandel deel van uit kan maken.



4. Gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden

De gemeente heeft verschillende taken in de aanpak mensenhandel. De taken en doelstelling zijn vastgelegd in het Kader van de VNG, en zijn hier voor de leesbaarheid herhaald. De taken van de gemeenten zijn:

1. *De gemeente als signaleerder - De oren en ogen in de samenleving*

Signaleren begint met kennis over mensenhandel, zowel bij burgers als professionals. Meer kennis kan helpen om meldings- en aangiftebereidheid te vergroten. Bestuurders, ambtenaren, professionals en burgers kunnen actief worden voorgelicht over de verschillende vormen van mensenhandel om zo de 'awareness' te vergroten. Denk hierbij aan een breed scala van ambtenaren en professionals die in aanraking komen met risicogroepen en andere burgers, bijvoorbeeld: klantmanagers, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), servicebaliemedewerkers, toezichthouders, Sociaal Wijkteamleden, maar ook aan professionals bij politie, Veilig Thuis, Bureau Jeugdzorg, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), huisartsen en hulpverleners bij andere jeugd- en zorginstellingen. Ook specialistische organisaties die sekswerkers of andere voor uitbuiting kwetsbare groepen zoals statushouders en arbeidsmigranten ondersteunen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld migrantenorganisaties en religieuze instellingen.

Belangrijk is dat deze professionals zich bewust zijn van het fenomeen mensenhandel en getraind worden in het herkennen van mensenhandel. Sommige gemeenten zorgen ook voor actieve voorlichting richting exploitanten van vergunde seksinrichtingen. Cruciaal is verder dat al deze professionals, het bedrijfsleven en burgers weten waar ze met eventuele signalen terecht kunnen én dat deze signalen systematisch opgevolgd worden.

2. *De gemeente als beleidsmaker - De strijd tegen mensenhandel begint met een plan*

Belangrijk is dat gemeenten in de aanpak van mensenhandel op zoek gaan naar bestaande regionale samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid waarbij ze kunnen aansluiten. De aanpak mensenhandel begint met een plan. Lokaal of regionaal. Bij voorkeur specifiek beleid, waarin alle gemeentelijke taken - preventie, signalering, handhaving en veiligheid en zorg - opgenomen worden. Dit draagt bij aan een sluitende aanpak. Door een stevige samenwerking in de regio én met alle betrokken ketenpartners kunnen waterbedeffecten worden voorkomen.

3. *Gemeente als regisseur van de integrale aanpak. De spin in het web*

Gemeenten zijn de spil in de integrale aanpak van mensenhandel. Zij staan in contact met ketenpartners en zorgen voor de onderlinge verbinding tussen deze partners. Gemeenten beschikken over veel data en kunnen bestuurlijke middelen inzetten om op lokaal en regionaal niveau mensenhandel te voorkomen of te frustreren. Gezien de gemeentelijke rol als signaleerder én de verantwoordelijkheid voor zorg/opvang van slachtoffers, hebben gemeenten een breed beeld van aard en omvang van de problematiek.

De complexiteit van mensenhandel vraagt om zowel een zorggerichte, strafrechtelijke als bestuurlijke aanpak en intensieve samenwerking tussen de verschillende domeinen. Gemeenten zijn met al hun taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om de regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen. De aandachtsfunctionaris mensenhandel, zorgcoördinator en ketenregisseur zijn belangrijke schakels in de integrale aanpak.

4. *De gemeente als verantwoordelijke voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Een veilige plek voor slachtoffers*

De gemeenten zijn vanuit de Wmo én vanuit de Jeugdwet organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de zorg en opvang (en andere voorzieningen) voor alle slachtoffers van mensenhandel zolang zij rechtmatig in Nederland verblijven. De (centrum)gemeenten hebben afspraken met instellingen voor Vrouwenopvang en Maatschappelijke Opvang voor opvang van deze slachtoffers. Internationale slachtoffers van mensenhandel kunnen ook verblijven in COA-voorzieningen (azc's, kleinschalige wooneenheden voor minderjarigen et cetera). Afhankelijk van hun verblijfsrechtelijke situatie kunnen zij ook aanspraak maken op reguliere middelen.

4.1 Doelstelling 1: Beleidsmatige basis creëren

- De gemeente heeft het beleid voor mensenhandel ingebed in de bestaande gemeentelijke structuren, waarbij een verbinding wordt gemaakt tussen zorg en veiligheid, met daarin specifieke aandacht voor jeugd.
- De gemeente heeft in een beleidsmatige basis inzicht gegeven in het verschil tussen de vier soorten mensenhandel.
- In de beleidsmatige basis wordt duidelijk op welke manier de verschillende ketenpartners met elkaar informatie kunnen uitwisselen.

4.2 Doelstelling 2: vergroten van het signalerend vermogen van de gemeente

Mensenhandel is een delict dat vaak onzichtbaar blijft. Om dit probleem op de radar te krijgen is het noodzakelijk dat de kleinste signalen worden erkend en bij elkaar gebracht, volgens het principe $0 + 0 + 0 = 1$. Op landelijk niveau werden de afgelopen jaren rond de 1.000 slachtoffers per jaar geregistreerd. Naar schatting zijn er echter rond de 6.250 jaarlijkse slachtoffers in Nederland. Dit grote gat tussen het vermoedelijke aantal slachtoffers en het aantal geïdentificeerde slachtoffers geeft aan dat meer aandacht nodig is voor het signaleren, melden en monitoren van mensenhandel.

Individuele gemeenten bevorderen de signalering van mensenhandel door:

- Een aandachtsfunctionaris aan te stellen binnen haar gemeentelijke organisatie: deze functionaris is aanspreekpunt, verzamelt signalen en weet hoe deze aan de juiste partij moeten worden gekoppeld. Zie ook bijlage 3 van dit plan voor de invulling van deze functie.
- Duidelijk te communiceren over de interne meldroute en de ingestelde aandachtsfunctionaris.
- Actief te investeren in het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Er worden terugkerende trainingen georganiseerd, voor verschillende groepen medewerkers, en ook voor nieuwe medewerkers.

Aanbevelingen:

- Het is wenselijk om zowel een aandachtsfunctionaris op beleidsmatig alsmede op uitvoerend niveau aan te stellen. Vanzelfsprekend valt de aanpak mensenhandel binnen het veiligheidsdomein, maar zonder voldoende oog voor preventieve zorg en opvang en hulp aan slachtoffers en ook hulp aan daders valt een sluitende aanpak niet te bereiken. Mensenhandel bevindt zich op het snijvlak van zorg en veiligheid. Het verdient dan ook de voorkeur de taak van aandachtsfunctionaris mensenhandel zowel bij een beleidsadviseur OOV alsmede bij een beleidsadviseur Sociaal Domein te beleggen.
- Er kan gedacht worden aan een aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling van het gebiedsteam. Deze professionals zijn bekend met het voeren van procesregie en werken vaker op het snijvlak van zorg en veiligheid. Binnen een bestaande regionale structuur liggen er mogelijkheden om hen intervisie en scholing aan te (gaan) bieden. De aandachtsfunctionaris dient (bij)geschoold en gefaciliteerd te worden om de functie vorm en inhoud te geven.

Taken van de aandachtsfunctionaris mensenhandel:

- Interne (bij)scholing en externe lokale (bij)scholing organiseren zodat bewustwording en signalen herkennen verbeterd;
- Opwaarderen van lokale signalen;
- Signalen overleggen aan de ketenregisseur mensenhandel, terugkoppeling intern en extern lokaal verzorgen;
- Aanschuiven bij casusoverleg intern of extern indien procesregie bij ZVHF danwel een RIEC-traject belegd wordt;
- Lokale signalen en trends in kaart brengen en houden en de ketenregisseur hiervan op de hoogte houden.
- Specifiek voor de operationele aandachtsfunctionaris uit het gebiedsteam: Verantwoordelijk voor het coördineren van en regievoeren op de slachtoffergerichte interventies

Noodzakelijke facilitering:

- Om bovenstaande taken goed uit te voeren en daadwerkelijk te komen tot een effectieve aanpak mensenhandel, is vrijstelling van reguliere taken om aan de aanpak te kunnen werken, vereist, evenals regelmatige (bij)scholing.
- Voor de aanpak van mensenhandel kan gebruik gemaakt worden van bestaande AVE-werkwijze om af te wegen of opgeschaald dient te worden, het Privacy-Protocol van het Zorg- en Veiligheidshuis (bijlage 6 van dit plan) of het RIEC-convenant. Uitwisseling van gegevens is binnen deze bestaande privacyprotocollen geborgd.

4.3 Doelstelling 3: Bevorderen van aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel

- De gemeente heeft aandacht voor het fenomeen mensenhandel op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau en heeft aandacht voor mensenhandel in de samenwerking met bestuurlijke partners. Het onderwerp wordt minstens tweemaal per jaar besproken in de gezagsdriehoek en op ambtelijk niveau. De gemeente heeft aandacht voor het fenomeen mensenhandel met de doelgroep, professionals én burgers.
- De gemeente genereert inzicht in de situatie in de gemeente, door een omgevingsscan of risicoanalyse te doen van de sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Hiermee zijn mogelijke risicogroepen ook in beeld gebracht. Daar waar mogelijk, wordt gebruik gemaakt van beschikbaar (lokaal) cijfermateriaal.
- Er wordt structureel ingezet op het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Er is jaarlijks terugkerende aandacht voor het onderwerp middels informatieavonden, brochures, webinars of andere vormen van communicatie.
- De gemeente heeft een beleidsplan opgesteld waarin alle onderdelen voor een geslaagde aanpak voor mensenhandel aan bod komen: te denken valt aan de organisatie van de opvang, duidelijkheid omtrent handhaving en preventie en voorlichting over mensenhandel.

4.4 Doelstelling 4: Verbeteren van de samenwerking in de keten en/of regio

- De gemeente heeft een duidelijk beeld welke partijen een rol spelen bij de aanpak mensenhandel, en de samenwerking met deze partijen is geregeld, bijvoorbeeld middels samenwerkingsafspraken.
- De samenwerking in de aanpak mensenhandel is ingebed in bestaande samenwerkingsstructuren: het onderwerp komt bijvoorbeeld terug op de regionale tafels.
- De aanpak van de gemeente is aangesloten op de aanpak binnen de regio. De gemeente draagt daarmee effectief bij aan het verkrijgen van een landelijk dekkend stelsel van zorgcoördinatie.

Afspraken over samenwerking in de keten zijn nader uitgewerkt in bijlage 1 en 2.

4.5 Doelstelling 5: Bevorderen van opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders

Slachtoffers hebben vaak verschillende soorten ondersteuning nodig. Het gaat hierbij met name om veilige opvang, medische en psychische zorg, hulpverlening bij verblijfsrechtelijke trajecten en ondersteuning bij strafrechtelijke procedures. De gemeenten zijn vanuit de Wmo én vanuit de Jeugdwet organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de zorg en opvang (en andere voorzieningen) voor alle slachtoffers van mensenhandel zolang zij rechtmatig in Nederland verblijven.

De (centrum)gemeenten hebben afspraken met instellingen voor Vrouwenopvang en Maatschappelijke Opvang voor opvang van deze slachtoffers. Ook heeft de VNG een raamcontract voor minderjarige slachtoffers van uitbuiting (jeugdhulp seksuele uitbuiting) via het LTA met alle Nederlandse gemeenten. Om de verschillende soorten van hulpverlening goed met elkaar te coördineren en om effectieve ondersteuning te bieden in situaties met problemen op uiteenlopende gebieden, zijn twee zorgcoördinatoren mensenhandel aangesteld die de gehele provincie Fryslân

vertegenwoordigen vanuit Fier. Zij participeren in het landelijk zorgcoördinatorenoverleg waarin overkoepelende thematiek wordt besproken en zij dragen bij aan het streven naar een landelijk dekkend netwerk aan zorgcoördinatie.

De gemeente neemt haar organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel serieus, ook waar de opvang regionaal of landelijk is georganiseerd. Dit gebeurt onder andere door ervoor te zorgen dat de ingekochte opvang en hulpverlening voldoen aan kwaliteitscriteria.

5. 2023 en verder

5.1 Doorontwikkeling gemeentelijk beleid

In het Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten (VNG, 2021) wordt onderscheid gemaakt in bouwstenen voor het bereiken van een basisniveau, die nader uitgewerkt zijn in hoofdstuk 4 van dit plan. Ook worden er binnen het Kader gekeken naar optionele bouwstenen die de aanpak mensenhandel sterk kunnen verbeteren.

Signalering:

- Ook buiten de gemeentelijke organisatie (o.a. voor professionals in het veld) is een meldstructuur ingericht voor signalen van mensenhandel.
- De gemeente signaleert tendensen in de aanpak van mensenhandel. Dit betekent dat er op meta-niveau aandacht is voor verschuivingen binnen de eigen beschikbare informatie, evenals dat er aandacht is voor landelijke en regionale ontwikkelingen (in de aanpak) van mensenhandel.
- De gemeente maakt de good practices zichtbaar die uit het melden van signalen van mensenhandel naar voren zijn gekomen en deelt deze met ketenpartners.

Aandacht en bewustwording van het fenomeen mensenhandel

- De gemeente heeft een verderstrekkende bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor het fenomeen mensenhandel en de doorwerking op uiteenlopende beleidsterreinen. Het onderwerp wordt meerdere keren per jaar besproken in de gezagsdriehoek en op ambtelijk niveau.
- De gemeente genereert inzicht in de situatie in de regio doordat een brede en veelomvattende omgevingscan wordt uitgevoerd. Hierbij zijn mogelijke slachtoffers(groepen) en andere actoren in beeld gebracht. Er is ook sprake van verdergaand inzicht in het cijfermateriaal van de lokale en/of regionale situatie.

Samenwerking in de keten en/of regio:

- De gemeente heeft een breder besef van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van ketenpartners. De gemeente is niet alleen bekend met haar keten- en samenwerkingspartners, maar allen zijn ook bekend met elkaars specifieke kennis en expertise. Deze kennis is inzichtelijk gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een 'wegenkaart'.
- Er is sprake van een ketenregisseur op regionaal niveau. De ketenregisseur is verantwoordelijk voor de ketenaanpak richting slachtoffer en dader, en zorgt voor regionale strategische afspraken tussen ketenorganisaties. Om mensenhandel effectief aan te pakken, is het van belang om aanhoudend te verkennen welke mogelijkheden er bestaan tot het bundelen van krachten tussen verschillende instanties en structuren op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Dit is de opdracht van de ketenregisseur.

Aanbeveling:

- Bij dit beleidskader wordt een memo voorgelegd aan de Friese gemeenten. Hierin adviseert de projectgroep de gemeenten om voor de periode van drie jaar een ketenregisseur te financieren en deze functie bij het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVHF) onder te brengen. De problematiek rond mensenhandel vraagt om een intensieve samenwerking tussen zorg en veiligheid. De mensenhandel raakt verschillende beleidsterreinen terwijl er geen integraal regionaal gremium bestaat op uitvoerings-, tactisch en strategisch niveau. Maar er ontstaan wel regelmatig hick ups in de samenwerking. Daarom is het noodzakelijk dat de regionale ketensamenwerking op alle niveaus en dus op alle tafels geëvalueerd en bijgesteld wordt. Er dient regionaal overzicht te ontstaan in het functioneren van de ketensamenwerking. De ketenregisseur kan deze taken vanuit een onafhankelijke positie uitvoeren. Door deze rol bij het ZVHF te positioneren, kan de ketenregisseur op tactisch en strategisch niveau invoegen in de bestaande structuur van de Bestuurscommissie van het ZVHF, waarin ook zorgpartners en de driehoek vertegenwoordigd zijn. Informatie-uitwisseling is in deze constructie gewaarborgd onder het bestaande Privacy Protocol van het ZVHF waardoor de centrale onafhankelijke informatiepositie van de ketenregisseur optimaal vormgegeven kan worden. Een nadere omschrijving van rol en positie van de ketenregisseur is te vinden in bijlage 4 van dit plan. Er wordt gepleit om deze zo spoedig mogelijk aan te stellen. Het vormgeven van deze rol binnen de provincie zal een helpende en aanjagende rol hebben in de ontwikkeling van de aanpak van mensenhandel binnen gemeenten.

5.2 Borging en evaluatie*Aandacht voor de aanpak van mensenhandel borgen*

Bevlogen professionals zijn uiteraard belangrijk om de complexe strijd tegen mensenhandel te voeren, maar juist die persoonlijke betrokkenheid maakt de borging van de aanpak mensenhandel ook fragiel. Het gevaar bestaat dat bij vertrek van de burgemeester of aandachtsfunctionaris het onderwerp van de kaart verdwijnt. Het personeelsverloop bij gemeenten is vaak groot. Daarom is het zo belangrijk dat de aanpak mensenhandel wordt verankerd in het bestaande beleid.

Evaluatie van beleid

Periodiek moet er een evaluatie van zowel het beleid als de uitvoering worden uitgevoerd. Daarbij wordt ook de aanpak van de casuïstiek geëvalueerd. Bij de evaluatie wordt zowel het zorg- als veiligheidsdomein betrokken. In het evaluatieonderzoek staat de vraag centraal of het beleid doeltreffend is en/of het beleid doelmatig is uitgevoerd.

Drie onderdelen worden getoetst:

1. Doelmatigheid (efficiency) van de uitvoering van het beleid. Is de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Zijn de uitvoeringsprocessen doelmatig georganiseerd?
2. Doelbereiking: Is het doel bereikt? In welke mate zijn de doelstellingen van het beleid bereikt?
3. Effectiviteit van beleid: in welke mate is het realiseren van de doelstellingen toe te schrijven aan het gevoerde beleid en de daarbij ingezette (beleids-)instrumenten?

Met de aanstelling van een ketenregisseur mensenhandel kan de opdracht tot periodieke evaluatie bij de ketenregisseur mensenhandel belegd worden.



BIJLAGE 1 | Structuur aanpak mensenhandel Fryslân



BIJLAGE 2 Meldroute mensenhandel gemeenten

1. Een signaal mensenhandel wordt door de aandachtsfunctionarissen mensenhandel van de gemeenten (of andere partijen) via de geëigende weg naar de ketenregisseur en vervolgens naar het Drieluik gebracht. In het Drieluik zitten de zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel (Fier), politie, de ketenregisseur mensenhandel en de procesregisseur mensenhandel vanuit het ZVHF (de belangrijkste partners) aan tafel en kunnen, indien nodig, snelle interventies worden uitgezet. Hiermee wordt onder meer het belang van slachtoffers geborgd. Afwegingen qua interventies met betrekking tot en routing van de casus worden in samenspraak met de aandachtsfunctionarissen van de gemeente door de ketenregisseur/het drieluik gedaan. De operationele aandachtsfunctionaris uit het gebiedsteam voert in overleg met de zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel de regie op slachtoffergerichte interventies. Indien de casus hierom vraagt kan de regievoering in overleg ook alleen bij de zorgcoördinator of bij een andere partij belegd worden.
2. Een signaal van mensenhandel wordt daarnaast door de aandachtsfunctionaris OOV gemeld bij de OOV'er die belast is met de regie op het thema ondermijning (indien dit binnen de gemeente bij verschillende OOV'ers belegd is). Deze OOV'er beoordeelt of sprake is van grootschalige criminaliteit/ondermijning. Indien dit het geval is, zal het signaal als casus verder opgeschaald worden naar de interne casustafel ondermijning. De aandachtsfunctionaris OOV informeert de ketenregisseur over dit proces en de uitkomsten hiervan. Opschalen naar het RIEC mag echter niet tot gevolg hebben dat de hulp aan slachtoffers vertraging oploopt.
3. Wanneer sprake is van ondermijning en blijkt dat de betreffende gemeente (evt. in samenwerking met het basisteam van de politie) de casus niet eigenstandig kan aanpakken/oppakken, kan de casus door de betreffende gemeente worden opgeschaald naar het RIEC. Dit wederom in overleg tussen de ketenregisseur, de aandachtsfunctionaris en de OOV'er (die regie heeft op de aanpak van ondermijning c.q. de casustafel) en politie.
4. Omgekeerd: Als de OOV'er ondermijning in een casus een signaal mensenhandel ziet wordt dit signaal gemeld aan de OOV'er mensenhandel en de ketenregisseur mensenhandel om af te wegen of deze, in samenhang met de RIEC-route, ook opgepakt dient te worden in de Drieluik-route.

BIJLAGE 3 Rol en taken aandachtsfunctionarissen mensenhandel bij gemeenten

Taken aandachtsfunctionarissen beleid (OOV en Sociaal Domein):

- Interne (bij)scholing en externe lokale (bij)scholing organiseren zodat bewustwording en signalen herkennen verbeterd;
- Opwaarderen van lokale signalen;
- Signalen overleggen aan de ketenregisseur mensenhandel, terugkoppeling intern en extern lokaal verzorgen;
- Aanschuiven bij casusoverleg intern of extern indien procesregie bij ZVHF danwel een RIEC-traject belegd wordt;
- Lokale signalen en trends in kaart brengen en houden en de ketenregisseur hiervan op de hoogte houden.

Specifieke taken operationele aandachtsfunctionaris (gebiedsteam):

- Verantwoordelijk voor het coördineren van en regievoeren op de slachtoffergerichte interventies.

Noodzakelijke facilitering:

- Scholing van enkele dagen bij de opstart;
- Jaarlijkse bijscholing;
- Om bovenstaande taken goed uit te voeren en daadwerkelijk te komen tot een effectieve aanpak mensenhandel, is vrijstelling van reguliere taken om aan de aanpak te kunnen werken, vereist.

Profiel aandachtsfunctionaris mensenhandel:

Een overstijgende blik en kennis van de domeinen zorg en veiligheid is onontbeerlijk. Vanzelfsprekend valt de aanpak mensenhandel binnen het veiligheidsdomein, maar zonder voldoende oog voor preventieve zorg en opvang en hulp aan slachtoffers en ook hulp aan daders valt een sluitende aanpak niet te bereiken. Daarnaast is het van belang dat de aandachtsfunctionaris zowel op uitvoerend als tactisch niveau kan opereren. Het verdient dan ook de voorkeur de taak van aandachtsfunctionaris mensenhandel zowel bij een beleidsadviseur OOV alsmede bij een beleidsadviseur Sociaal Domein te beleggen. Ook op uitvoeringsniveau dient de functie geborgd te worden, hierbij kan gedacht worden aan de aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling. Zo worden de taken op beide terreinen en niveaus geborgd; daarnaast wordt momenteel een regionale doorontwikkeling van de functie van aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling voorbereid, waardoor scholing op het onderwerp mensenhandel binnen bestaande structuren ingebed kan worden.

BIJLAGE 4 Omschrijving rol en taken ketenregisseur mensenhandel

De ketenregisseur is aanjager van de integrale aanpak van mensenhandel en vormt de verbindende schakel tussen gemeenten en ketenpartners. Hij/zij heeft een centrale informatiepositie in de provincie in de signalen mensenhandel en zorgt ervoor dat de integrale aanpak geborgd is op beleidsmatig en operationeel niveau in de gemeenten in Friesland en de daarmee samenwerkende organisaties. Hij/zij stuurt het complexe proces aan van samenwerking tussen de ketenpartners en borgt deze in de integrale aanpak. De ketenregisseur werkt projectmatig en sluit aan bij wat er reeds is ontwikkeld in de provincie en is verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van de aanpak.

De ketenregisseur:

- voert de ketenregie op de aanpak mensenhandel zodat de bestuurlijk strategische richting en aanpak worden bepaald en noodzakelijke samenwerkingsafspraken tot stand komen;
- initieert, faciliteert en coördineert de integrale aanpak van mensenhandel. gemeenten en ketenpartners zijn zelf verantwoordelijk voor borging en uitvoering van interventies;
- verbindt en betreft de keten bij ontwikkelingen en projecten waarbij er aandacht is voor zowel het zorg- als het veiligheidsaspect van de aanpak van mensenhandel en synchroon wordt gewerkt – waar kan – in de aanpak van ondermijning. Het uitgangspunt in die samenwerkingen is altijd één uniforme werkwijze voor de hele provincie Friesland;
- monitort het bestaande beleid mensenhandel, brengt knelpunten en uitdagingen in de provinciale aanpak mensenhandel voortdurend in kaart, adresseert, optimaliseert en evalueert deze. Doordat mensenhandel verschillende beleidsterreinen raakt en er geen integraal regionaal gremium bestaat op uitvoerings-, tactisch en strategisch niveau, maar er regelmatig wel hick-ups ontstaan in de samenwerking, is het noodzakelijk dat de regionale ketensamenwerking op alle niveaus en dus op alle tafels geëvalueerd en bijgesteld wordt. Er dient regionaal overzicht te ontstaan in het functioneren van de ketensamenwerking. De ketenregisseur voert deze taken uit;
- bevordert dat elke gemeente zelfstandig uitvoering geeft aan dit beleid;
- schenkt doorlopend aandacht aan de actieve signalering van mensenhandel in de gemeenten door een regionale training signalering mensenhandel te ontwikkelen en deze training aan te (laten) bieden aan alle Friese gemeenten. De ketenregisseur verzorgt jaarlijkse nascholing voor alle aandachtsfunctionarissen mensenhandel van de Friese gemeenten.
- vormt de schakel tussen regionale en landelijke ontwikkelingen binnen de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel is een fenomeen wat vele verschijningsvormen kent. Om mensenhandel goed te kunnen signaleren, is het van belang om op de hoogte te zijn van (inter)nationale en regionale trends en signalen. De ketenregisseur houdt de Friese gemeenten op de hoogte van deze ontwikkelingen zodat gemeenten doelgerichter kunnen signaleren;
- zit het Drieluikoverleg voor;
- wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een meerjarig regionaal Plan van Aanpak. Hierin wordt beschreven hoe de ketensamenwerking op uitvoerings-, beleids- en strategisch niveau verbeterd kan worden. En welke inspanningen alle betrokken partijen inclusief de ketenregisseur hiervoor nodig zijn. Ook dient in de ontwikkeling van het meerjarig Plan van Aanpak onderzocht te worden hoe de functie van de ketenregisseur na de voorgestelde financieringsperiode van drie jaar vormgegeven moet worden.
- organiseert jaarlijks een Friese week tegen de mensenhandel waarin gemeenten, professionals en burgers (extra) bewust gemaakt worden van mensenhandel in Friesland;
- rapporteert zijn/haar voortgang aan de Bestuurscommissie Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân. De bestuurscommissie geeft op bestuurlijk niveau vorm aan de aanpak van mensenhandel.

BIJLAGE 5 **Beschrijving huidig werkproces en informatiedeling Drieluik Mensenhandel**

In het Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân is mensenhandel sinds 2013 als aandachtsgebied benoemd en heeft een procesregisseur in het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) dit als aandachtsgebied in 'portefeuille'. De procesregisseur van het ZVH neemt deel aan het Drieluik waarin het ZVH, Fier en team MM van politie zitting hebben. De informatie-uitwisseling tussen partijen vindt plaats onder het in 2019 door alle ketenpartners van het ZVHF vastgestelde privacyprotocol. Het aandachtsgebied mensenhandel valt daarbij onder het vastgestelde doel van het verwerken van Persoonsgegevens in het Zorg- en Veiligheidshuis (artikel 4 lid 2): "Het Verwerken van Persoonsgegevens in het Veiligheidshuis vindt plaats met als doel het gezamenlijk door Partijen en Partners bijdragen aan de sociale veiligheid als onderdeel van het integrale zorg- en veiligheidsbeleid van Gemeente(n)". Meer specifiek is de samenwerking gericht op het voorkomen en verminderen van (ernstige) overlast, geweld, criminaliteit, maatschappelijke onrust, maatschappelijke teloorgang en aantasting van de openbare orde en veiligheid, hetgeen moet worden gezien als een zwaarwegend algemeen belang.

Dit door een samenhangend en zo nodig Systeemgericht geheel van repressieve-, bestuurlijke- en zorginterventies.

Eveneens meer specifiek draagt de Verwerking van Persoonsgegevens in het Veiligheidshuis bij aan:

- a. het verminderen van complexe multi-problematiek. Dit betreft problematiek waarbij personen die het subject zijn in de casuïstiek te maken hebben met meerdere problemen die op meer dan één leefgebied spelen;
- b. het voorkomen van (verder) crimineel, gewelddadig en/of overlastgevend gedrag, danwel gedrag dat de openbare orde en veiligheid aantast, danwel verder afglijden van de persoon;
- c. het beheersbaar maken van ernstige gebieds- of groepsgebonden veiligheidsproblematiek;
- d. het mogelijk maken en faciliteren van een efficiënte en effectieve samenwerking tussen Partijen en Partners met het oog op de hierboven geformuleerde doeleinden, daar waar sprake is van stagnatie in de samenwerking.

Het Drieluik wordt beschouwd als een 'Regietafel'. De begripsbepaling hiervan opgenomen in het Privacyprotocol luidt: een overleg met vaste vertegenwoordigers van vaste Partijen en Partners waarbij ten aanzien van meerdere Casussen met een overkoepelend thema onder Procesregie van het Zorg- en Veiligheidshuis door Partijen en Partners per Casus of overkoepelend:

- een eerste doel van de betreffende Casus, danwel het thema wordt bepaald;
- op hoofdlijnen werkafspraken worden gemaakt over routing en verdere afhandeling van de betreffende Casus, danwel het thema;
- een Casusregisseur wordt aangewezen.

Bij het besluit om een Casus na screening en triage bij het ZVHF aan te melden voor het voeren van Procesregie of het bieden van Ondersteuning, gelden hierbij de processtappen met de daarbij behorende doeleinden voor verwerking van Persoonsgegevens zoals opgenomen in bijlage 5 van het Privacyprotocol.

Werkproces Drieluik

Eén keer per twee weken op een vast tijdstip komt het Drieluik bij elkaar. Het betreft vaste partijen te weten:

- Rechercheur Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van de politie;
- Zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel van Fier;
- De Procesregisseur (PR) met aandachtsgebied mensenhandel van het Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân en een procesondersteuner van het ZVHF.

Voorafgaand aan het vaste moment eens in de twee weken wordt door de PR een mail verzonden aan boven-

staande personen met de vraag of er sprake is van nieuw binnengekomen signalen die zouden kunnen duiden op mensenhandel. Ook wordt aan de OOV-er van de gemeente Leeuwarden de vraag voorgelegd of er bij haar nog nieuwe signalen zijn binnen gekomen.

Indien er door één van de genoemde partijen een nieuw signaal wordt gemeld, worden door de betrokken partij de persoonsgegevens (voor zo ver bekend) van de persoon over wie het signaal gaat, gedeeld met iedere partij. Op die manier kan iedere partij binnen de eigen organisatie onderzoeken of betrokken persoon bekend is, specifiek met betrekking tot vermoedens van mensenhandel. De naam van de persoon wordt vervolgens op de agenda van het Drieluik geplaatst onder agendapunt 'nieuwe signalen' zodat de kwestie tijdens het overleg nader inhoudelijk kan worden besproken.

Tijdens de bespreking wordt onderzocht of het signaal van mensenhandel opgeplust kan worden naar redelijk vermoeden van mensenhandel, om daarna te bepalen welke strategie de meeste kans van slagen heeft in de aanpak van het vermoeden. In die strategie zal voorop staan dat de mogelijke uitbuiting op de meest korte termijn wordt gestopt en er zal tegelijkertijd, daar waar mogelijk, op strategisch niveau een strafrechtelijk proces ingang worden gezet. Een eerste contact van een deskundig hulpverlener al dan niet in samenspraak met een specialistische onderzoeker van het TMM is vaak cruciaal. Daarom zal de zorgcoördinator met de onderzoeker TMM nauwgezet afstemmen hoe en door wie dat contact gelegd gaat worden. Een eventueel strafrechtelijk vervolg van de casus (waaronder het doen van aangifte) zal volledig onder de regie van het TMM gaan. Onderzoek handelingen en vorderingen binnen het politie onderzoek worden niet op inhoud gedeeld ten einde onderzoeksbelangen niet te schaden. De zorgcoördinator biedt de juiste zorg in de zin van opvang en verwerking van opgelopen negatieve ervaringen en of trauma's.

Indien het signaal niet of onvoldoende geduid kan worden als mensenhandel, maar wel gezien wordt als een onwenselijke situatie wordt door de partijen onderzocht op welke manier de onwenselijke situatie kan worden gestopt. In die gevallen kan dat inhouden dat het Zorg- en Veiligheidshuis advies geeft aan zorgpartijen die verbonden zijn aan de casus. In sommige gevallen kan het inhouden dat de Procesregisseur van het Zorg- en VeiligheidsHuis de procesregie op de casus (tijdelijk) overneemt. Dit kan alsnog inhouden dat naderhand, op het moment dat de casus stabiel is, er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. Met die reden wordt in de aanpak rekening gehouden met eventuele onderzoeksbelangen.

Indien verwacht wordt dat een signaal op het moment van bespreken niet voldoende concreet wordt, maar in de toekomst wel concreter zou kunnen worden, wordt het signaal blijvend geagendeerd onder agendapunt 'lopende signalen' om te monitoren of er veranderingen zijn geweest zodat wel een interventie gedaan kan worden.

De verslaglegging en de agendering worden verzorgd door de Procesondersteuner van het Zorg- en Veiligheidshuis op een directory van het Zorg- en Veiligheidshuis (de R-schijf). Voor dat gedeelte van de R-schijf is een selectie groep geautoriseerd. Het overleg wordt voorgezeten door de PR, aan de hand van een vaste agenda.



Bezoekadres
Gemeentehuis
Oldehoofsterkerkhof 2
8911 DH Leeuwarden

Postadres
Postbus 21000
8900 JA Leeuwarden

(058) 233 83 88
secretariaat@sdfryslan.nl