

Regionaal Beleidsplan

‘Drenthe tegen mensenhandel’

Gemeente Assen

gemeente Tynaarlo

Gemeente Noordenveld

gemeente Aa en Hunze

Gemeente Borger-Odoorn

Gemeente Emmen

Gemeente Coevorden

gemeente De Wolden

Gemeente Hoogeveen

Gemeente Meppel

Gemeente Westerveld

Gemeente Midden-Drenthe

Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe

Inhoud

1. Inleiding Pagina 4

1.1 Mensenhandel Pagina 4

Verschillende vormen Pagina 4

Urgentie aanpak mensenhandel Pagina 5

1.2 Gemeentelijke rol in de aanpak van mensenhandel Pagina 5

Internationale en nationale wetgeving Pagina 5

Landelijke afspraken Pagina 5

Regionale en lokale afspraken en ontwikkelingen Pagina 6

Nationaal Rapporteur Pagina 6

1.3 Drents plan van aanpak mensenhandel Pagina 6

Doelstellingen Pagina 7

Randvoorwaarden Pagina 7

1.4 Leeswijzer Pagina 7

2. Cijfers Pagina 8

2.1 Landelijke cijfers en algemene informatie Pagina 8

Algemene informatie over (landelijke) cijfers mensenhandel Pagina 8

Algemene verwachtingen Pagina 9

2.2 Regionale en lokale cijfers en signalen Pagina 9

Regionale cijfers Pagina 9

Lokale cijfers en informatie Pagina 9

Seksuele uitbuiting Pagina 10

Arbeidsuitbuiting Pagina 10

Criminele uitbuiting Pagina 11

Conclusie Pagina 11

3. Betrokken partijen bij de aanpak van mensenhandel Pagina 12

3.1 Lokale en regionale partijen: Pagina 12

Aandachtfunctionaris Pagina 12

Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe: ketenregisseur Pagina 12

Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe: zorgcoördinator/procesregisseur slachtoffers mensenhandel Pagina 12

Politie Pagina 13

Nederlandse Arbeidsinspectie Pagina 13

Hulpverleningsorganisaties Pagina 13

Veilig Thuis Drenthe Pagina 13

RIEC Noord-Nederland Pagina 13

Openbaar Ministerie Pagina 13

3.2 Nationale partijen Pagina 13

Ministerie van Justitie en Veiligheid Pagina 13

Nationaal Rapporteur Pagina 14

CoMensha Pagina 14

Vereniging Nederlandse Gemeenten Pagina 14

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid Pagina 14

Koninklijke Marechaussee Pagina 14

Immigratie- en Naturalisatiedienst Pagina 14

Ervaringsdeskundigen Pagina 14

4. De gewenste situatie omtrent de aanpak van mensenhandel Pagina 15

4.1 Pijler 1: Voorkomen Pagina 15

4.2 Pijler 2: Signaleren Pagina 16

4.3 Pijler 3: Aanpakken Pagina 16

4.4 Pijler 4: Zorg en opvang voor slachtoffers Pagina 17

Zorg en opvang Pagina 17

Afspraken zorgcoördinatie Pagina 18

Alternatief werk Pagina 18

4.5 Overige zaken Pagina 19

Aandacht voor het fenomeen Mensenhandel en samenwerking in de regio Pagina 19

Gegevensuitwisseling Pagina 20

5. Vervolg en financiën Pagina 21

5.1 Vervolg Pagina 21

5.2 Financiën Pagina 21

Bijlage 1 – Juridisch kader Pagina 22

Bijlage 2 – Governance aanpak mensenhandel Pagina 24

Overleggen (strategisch) Pagina 24

Overleggen (beleidsmatig en operationeel) Pagina 25

Bijlage 3 – Taken functionarissen Pagina 26

Bijlage 4 – Meldroute mensenhandel Pagina 28

1. Inleiding

1.1 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 en wordt daarom ook in dit beleidsplan gehanteerd. 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 personen in een kwetsbare positie. Minderjarigen zijn per definitie kwetsbaar; bij minderjarigen hoeft bij activiteiten die vallen onder mensenhandel de dwang niet aangetoond te worden om te spreken van mensenhandel.

Verschillende vormen

Mensenhandel kent vele vormen, te categoriseren in[1]:

1. Seksuele uitbuiting: uitbuiting in de prostitutie. Deze doet zich zowel in de vergunde als in de niet-vergunde en illegale prostitutiebranche voor. 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 zodanig zijn dat mensenrechten in het geding zijn. Arbeidsuitbuiting betreft een stapeling van factoren, zoals onderbetaling, lange dagen moeten werken, onder slechte omstandigheden gehuisvest worden en intimidatie waardoor het slachtoffer op meerdere vlakken afhankelijk is van zijn of haar werkgever /uitbuiter.[2] Arbeidsuitbuiting komt voor in alle sectoren. Bekende voorbeelden zijn de land- en tuinbouw, horeca, particuliere huishoudens, bouw, en in de schoonmaak- en uitzendbranche;
3. Criminele uitbuiting: hierbij worden mensen gedwongen tot crimineel gedrag (bijvoorbeeld het plegen van diefstal, drugsdelicten of aanslagen) of tot bedelarij. Er wordt hierbij ook gebruik gemaakt van katvangers: ''Katvangers zijn personen die zichzelf beschikbaar stellen als eigenaar of registratiehouder van een voertuig, bedrijf, bankrekening of ander goed, waardoor de werkelijke eigenaar of houder zichzelf buiten het zicht van de autoriteiten kan houden''.[3] In bredere zin zijn het tussenpersonen die als schakel dienen in het logistieke proces van criminele organisaties. Katvangers kunnen bij het rekruteren voor de gek gehouden worden, waardoor zij niet op de hoogte zijn van de eventuele gevolgen of betrokkenheid bij criminaliteit.[4] Het gedwongen aanvragen en afstaan van zorggelden of uitkeringen kan ook onder criminele uitbuiting vallen; [5]
4. Gedwongen orgaanhandel: hierbij wordt iemand gedwongen om zijn of haar organen af te staan. Gedwongen draagmoederschap kan hier ook onder vallen. Vooralsnog is de indruk dat deze vierde categorie mensenhandel nauwelijks voorkomt in Nederland, daarom wordt deze vorm in onze aanpak grotendeels buiten beschouwing gelaten, maar het is wel zaak hier alert op te blijven.

---

[1] *Op Europees niveau zijn er nieuwe vormen van mensenhandel vastgesteld. Deze vormen worden buiten beschouwing gelaten in dit beleidsplan, omdat deze vormen nog niet in Nederland zijn vastgesteld.*

[2] *ISZW (2016). Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Mensenhandel - Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening.*

[3] *Schoenmakers, Y., Bremmers, B., & van Wijk, A. (2012). Oosterse teelt: Vietnamezen in de hennepteelt. Arnhem: Bureau Beke.*

[4] *Versprille, I.M. (2016). De katvanger in beeld. Een onderzoek naar het type katvanger in de wereld van de hennepteelt.*

[5] *ISZW (2016). Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Mensenhandel - Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening.*

[6] *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap. Den Haag: BNRM.*

Urgentie aanpak mensenhandel

Mensenhandel draait om uitbuiting. Daders gebruiken slachtoffers – door geweld en intimidatie, of onder bedreiging – voor persoonlijk gewin. Dit is een ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Slachtoffers kunnen ernstige gevolgen ondervinden. Mensenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden, die misbruik maken van de legale wereld. Daarom is mensenhandel een vorm van ondermijnende criminaliteit. Mensenhandel is één van de zwaarste vormen van criminaliteit. Het betreft een 'haaldelict', want slachtoffers melden zich meestal niet uit zichzelf.[7] Veel slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen, dit vanwege angst voor represailles. Ook zien slachtoffers zichzelf geregeld (nog) niet als slachtoffers. Dit betekent dat opsporingsinstanties, zoals de politie, zelf proactief op zoek moeten naar de slachtoffers (en daders), net als bij andere vormen van ondermijning.

1.2 Gemeentelijke rol in de aanpak van mensenhandel

Gemeenten hebben bij de aanpak van mensenhandel een regierol op het gebied van preventie, signalering, handhaving en hulpverlening, en dragen bij aan het opwerpen van barrières tegen mensenhandel.[8] Mensenhandel raakt meerdere gemeentelijke domeinen, namelijk de domeinen veiligheid en zorg. Voor het eerste domein is de burgemeester verantwoordelijk, voor het tweede domein het college (met in de praktijk als aanspreekpunt de wethouder sociaal domein). Daarnaast kan mensenhandel ook zichtbaar zijn in andere gemeentelijke domeinen, zoals bij burgerzaken (bijv. bij het aanvragen van paspoorten), bij ruimtelijke ordening, (bijv. bij het aanvragen van een vergunning), uitvoering van de participatiewet etc.

Dat er een grote rol is weggelegd voor gemeenten in de aanpak van mensenhandel, blijkt ook uit verscheidene wetgevingen en afspraken:

Internationale en nationale wetgeving

Zie bijlage 1 voor het juridische kader op het gebied van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

Landelijke afspraken

De verplichtingen voor gemeenten zijn vastgelegd in landelijke afspraken. In 2015 bracht de commissie Lenferink een rapport uit, waarmee duidelijk werd dat gemeenten hun rol in de aanpak van mensenhandel verder moeten invullen. In 2018 zijn daarover landelijke afspraken gemaakt in het Interbestuurlijk Programma (IBP). De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het programma 'Samen tegen mensenhandel'. Elke gemeente is onder andere verantwoordelijk voor het hebben van gemeentelijk beleid in 2022 en voor passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg.

---

[7] *Strafbaar feit zonder een (direct aanwijsbaar) slachtoffer dat hoofdzakelijk ambtshalve wordt geregistreerd.*

[8] *Staatssecretaris Justitie en Veiligheid (2017). Antwoord op vragen van de leden Segers en Kuik over het bericht '95 procent van gemeenten heeft geen beleid voor aanpak mensenhandel'. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-573.html*

Regionale en lokale afspraken en ontwikkelingen

Binnen de regio wordt samengewerkt op het gebied van mensenhandel, met name in het domein veiligheid. In Noord-Nederland trekt Drenthe zo veel mogelijk op met de aanpak van de gemeenten in de provincies Friesland en Groningen. Er is een bestuurlijk overleg (Bestuurlijke Tafel mensenhandel Noord-Nederland) waar het thema mensenhandel centraal staat. Mensenhandel is ook geprioriteerd binnen het Regionaal Beleidsplan Veiligheid Noord-Nederland 2023-2027. De burgemeester van de gemeente De Wolden is zowel namens de gemeenten in Drenthe als namens 3Noord (provincie Drenthe, Groningen en Friesland) de bestuurlijke trekker van mensenhandel.

Verder is de aanpak van mensenhandel een onderdeel van de Drentse Aanpak Ondermijning, een samenwerking van Drentse gemeenten, provincie en waterschappen op het gebied van ondermijning. Binnen de Drentse Aanpak Ondermijning is de ambitie gesteld dat de Drentse gemeenten over een regionaal (Drents) afgestemd beleidsplan mensenhandel beschikken. Ook zijn er meerdere ambities gericht op het actueel maken en houden van bestuurlijk instrumentarium. Dit is ten behoeve van het voorkomen én aanpakken van ondermijning, waaronder mensenhandel. Tot slot is mensenhandel een fenomeen dat binnen het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Noord Nederland (hierna: RIEC) wordt opgepakt. Het RIEC ondersteunt gemeenten en andere partners bij de aanpak van ondermijning.

Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het een noodzaak om het thema mensenhandel ook te agenderen op bestuurlijke overleggen in het sociale domein. De eerste stappen hierin zijn gezet. De wethouder zorg van de gemeente Borger- Odoorn is de ambassadeur voor de aanpak van mensenhandel. Ook is het thema geagendeerd op de bestuurlijke tafel Gezondheid en Welzijn.

Nationaal Rapporteur

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna te noemen: Nationaal Rapporteur) onderscheidt in zijn rapportage vier gemeentelijke rollen. De vier gemeentelijke rollen zijn: de gemeente als signaleerder, als beleidsmaker, als deel van de integrale aanpak en als verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

1.3 Drents plan van aanpak mensenhandel

Alle gemeenten dienen in 2022 een sluitende aanpak mensenhandel te hebben, zo ook de gemeenten in de provincie Drenthe. In Drenthe hebben de gemeenten ervoor gekozen om hun krachten te bundelen en te gaan samenwerken volgens een gezamenlijk afgestemd plan. Hiervoor is – door de gemeenten – dit voorliggende Drentse beleidsplan mensenhandel opgesteld. In dit beleidsplan is bij elkaar gebracht wat er al gebeurt en is tegelijkertijd onderzocht waar de aanpak mensenhandel nog verder geoptimaliseerd kan worden.

Doelstellingen

Om nog duidelijker te maken waar we als gemeenten in Drenthe aan willen werken, zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. We zetten in op preventie zodat er minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel;
2. We maken onze gemeente zo onaantrekkelijk mogelijk voor daders door barrières op te werpen;
3. We frustreren de activiteiten van daders;
4. We halen zoveel mogelijk slachtoffers uit hun situatie via signaleren, bewustwording en het bieden van de juiste hulp en opvang;

Waar mogelijk doen we dit met onze partners uit (onder andere) het zorg- en veiligheidsdomein, zoals de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Openbaar Ministerie en de hulpverleningsorganisaties. In hoofdstuk 3 volgt een overzicht van onze partners.

Randvoorwaarden

Om de bovenstaande doelstellingen te behalen, is het essentieel om te voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

1. Regionale samenwerking: via dit provinciale beleidsplan wordt op Drents niveau samengewerkt. Voor een effectieve aanpak wordt aansluiting gezocht op samenwerking met Noord-Nederland (Drenthe, Groningen en Friesland);
2. Voldoende capaciteit, kennis en expertise: voor Drenthe is er een ketenregisseur en zijn er twee zorgcoördinatoren geworven. Op ambtelijk niveau hebben zij de regie op dit onderwerp. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van mensenhandel ligt bij de gemeenten. Per gemeente zijn er minstens twee aandachtfunctionarissen aangesteld (vanuit het domein veiligheid en vanuit het domein zorg) die zorg dragen voor kennis en expertise over mensenhandel binnen de gemeente. Ook zijn zij het eerste aanspreekpunt bij het melden van signalen;
3. Wet- en regelgeving: de doelstellingen worden behaald conform de wet- en regelgeving.

1.4 Leeswijzer

Wat kunt u in dit beleidsstuk lezen? Allereerst wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet welke cijfers er landelijk, regionaal en lokaal in beeld zijn en wat deze cijfers zeggen. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van belangrijke partijen in de aanpak van mensenhandel. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de gewenste situatie besproken. Dit aan de hand van de pijlers: voorkomen, signaleren, aanpakken en de zorg en opvang voor slachtoffers mensenhandel. In hoofdstuk 5 volgt het vervolg en de financiën. In de bijlagen vindt u aanvullende informatie op het gebied van (inter)nationale wet- en regelgeving, de governance en de meldroute.

2. Cijfers

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke cijfers er landelijk, regionaal en lokaal bekend zijn en wat deze cijfers zeggen. Bij de cijfers is het belangrijk om vooraf te benadrukken dat het lastig is om op basis van registraties conclusies te verbinden aan de feitelijke omvang van mensenhandel. Dit komt doordat mensenhandel een 'haaldelict' is. Veel slachtoffers kunnen of durven zelf geen aangifte te doen (of zij zien zichzelf (nog) niet als slachtoffer), vaak uit afhankelijkheid van of angst voor hun dader. Daarmee is het afhankelijk van inzet van derden om tot signalering te komen. Er zijn veel meer slachtoffers dan er worden gemeld. De cijfers die in dit hoofdstuk naar voren komen, moeten daarom worden gezien als de minimale cijfers.

2.1 Landelijke cijfers en algemene informatie

Algemene informatie over (landelijke) cijfers mensenhandel

De Nationaal Rapporteur meldt jaarlijks het aantal slachtsoffers van mensenhandel in Nederland. De cijfers zijn afkomstig van CoMensha, het landelijke en onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland.[9] Het aantal slachtoffers gemeld bij CoMensha betrof in 2022 814.

In de afgelopen tien jaar ziet CoMensha een daling in het aantal meldingen. Bureau Beke heeft in 2024 onderzoek gedaan naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel.[10] Een verklaring voor de daling van het aantal meldingen is het gevolg van een te lokale aanpak van mensenhandel. De taak die gemeenten hebben in de aanpak van mensenhandel moet in theorie leiden tot meer signalerende ogen op lokaal niveau. In de praktijk blijkt dit echter niet zo te werken: er zijn grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van expertise, middelen en capaciteit. Dit leidt tot grote verschillen in zowel de aanpak van mensenhandel als in het herkennen van signalen van mensenhandel (en daarmee het melden van signalen van mensenhandel). Mensenhandel is een grensoverschrijdend fenomeen. Dit vereist dus een bovenlokale aanpak waarbij gemeentegrenzen geen belemmering vormen.

Op basis van onderzoek schat de Nationaal Rapporteur het werkelijke aantal slachtoffers veel hoger dan het aantal dat nu bekend is, namelijk 5000 tot 7500 slachtoffers zijn (vijf keer zo hoog als het geregistreerde aantal). Het is zorgwekkend dat zo veel slachtoffers buiten beeld blijven.

Het aantal gemelde slachtoffers kan jaarlijks sterk verschillen door verschillende factoren. Zo heeft de coronacrisis gezorgd voor een sterke daling in het aantal meldingen vanaf maart 2020. Mensenhandel is tijdens corona ook doorgegaan, maar is minder zichtbaar geworden door verschuiving naar de digitale wereld (bijv. naar het darkweb) en naar thuisprostitutie.

[9] *Zie hoofdstuk 3 voor meer informatie over CoMensha.*

[10] *Nillessen, Dinnissen & Ferwerda, 2024, Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers, Bekereeks.*

Algemene verwachtingen

Mensenhandel blijft naar verwachting de komende jaren groeien.[11] Dit omdat de pakkans laag is, de vraag naar diensten blijft en er kwetsbare groepen zullen blijven. Door arbeidsmigratie, vluchtelingenstromen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, flexibilisering en globalisering zullen de verschillende vormen van uitbuiting hoogstwaarschijnlijk toenemen. De technologische ontwikkelingen zullen mensenhandel faciliteren, bijvoorbeeld doordat transacties van diensten en geld makkelijker, sneller en anoniemer tot stand komen. Via (besloten gedeelten op) 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. 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.

2.2 Regionale en lokale cijfers en signalen

Regionale cijfers

In de onderstaande tabel zijn de meldingen van mensenhandel over de afgelopen vier jaar genoteerd. Er is gebruik gemaakt van gecombineerde cijfers van het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe (hierna: ZVHD) en Veilig Thuis gebruikt.

Jaar	2020	2021	2022	2023
Meldingen	34	29	53	67

Veruit de meeste meldingen gaan over seksuele uitbuiting (variërend van 43% tot 79% van het aantal meldingen). Sinds 2021 is er een stijging van het aantal meldingen. Dit is mogelijk het resultaat van de toegenomen aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel.

Lokale cijfers en informatie

In alle Drentse gemeenten komt mensenhandel voor. Voor alle gemeenten in Drenthe geldt dat er weinig (mogelijke) signalen van mensenhandel binnenkomen, per gemeente variërend van 0 tot 15 meldingen (van slachtoffers en/of daders) binnen de gemeente. Cijfers verschaffen echter inzicht in slechts een deel van de werkelijkheid. Dit kan onder andere komen door registratiemethoden en het niet herkennen van de (signalen van de) verschillende vormen van mensenhandel, maar ook doordat mensenhandel een haaldelict is. De kans is groot dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers en/of daders van mensenhandel aanzienlijk groter is.

De twaalf Drentse gemeenten worden gekenmerkt door beperkt stedelijk gebied en een dunbevolkt buitengebied. Deze kenmerken bieden gelegenheid voor allerlei vormen van mensenhandel.

[11] *Overgenomen uit actieprogramma mensenhandel Den Haag.*

Seksuele uitbuiting

De meeste meldingen over mensenhandel in Drenthe gaan over seksuele uitbuiting. Alle gemeenten kennen de mogelijkheid van vergunde seksinrichtingen, hoewel dit niet betekent dat er daadwerkelijk sprake is van een bestaande seksinrichting in deze gemeente. Bij verschillende gemeenten zijn er meldingen van illegale prostitutie binnengekomen. De landelijke trend is dat het overgrote deel van seksuele uitbuiting t plaats vindt binnen de illegale prostitutie. Dit vindt plaats in hotels, airbnb's en op parkeerplaatsen en vakantieparken. De ervaring is dat dit ook geldt voor de Drentse gemeenten.

Online is er in Drenthe een fors aanbod te vinden van illegale prostitutie. De aantallen laten zien dat illegale prostitutie een probleem is in Drenthe. Hoewel het aanbieden van seksuele diensten niet direct hoeft te duiden op seksuele uitbuiting, zorgt het aanbieden van niet-vergunde seksuele diensten voor een hoger risico op uitbuiting. Dit laat zien dat hierin geïntensiveerd moet worden. Gemeenten hebben in de aanpak hiervan een wettelijke taak.

De aanpak van illegale prostitutie en mensenhandel door gemeenten vraagt om meer kennis en expertise bij de toezichthouders. Onderzocht wordt in hoeverre er draagvlak is om nader onderzoek te doen hoe gemeenten elkaar kunnen ondersteunen, en of controles door een nog te vormen Drents toezichtsteam prostitutie kunnen worden uitgevoerd.

Arbeidsuitbuiting

In Drenthe is er een groot risico op arbeidsuitbuiting. Dit blijkt ook uit verschillenden onderzoeken die het RIEC heeft uitgevoerd naar arbeidsuitbuiting in enkele Drentse gemeenten. Uit deze onderzoeken blijkt namelijk dat er een grote vraag is naar arbeiders. In veel Drentse gemeenten werken en wonen arbeidsmigranten, hoewel de werk- en woonlocaties niet in dezelfde gemeente hoeven te zijn. Geregeld is de woonlocatie in een andere gemeente dan de werklocatie. Landelijk bestaat er geen sluitend registratiesysteem. Hierdoor is het niet duidelijk hoeveel arbeidsmigranten in Drenthe wonen en werken. Daarnaast hebben slechts een paar Drentse gemeenten beleid of regelgeving (via bestemmingsplannen) op het huisvesten van arbeidsmigranten.

In Drenthe werken er arbeidsmigranten in de agrarische, horeca, tuinbouw- en transportsector. Qua huisvesting worden arbeidsmigranten veelal geplaatst op vakantieparken of met meerdere mensen in woningen (verkamering).

Arbeidsmigranten zijn kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting. Dit komt onder andere doordat er geregeld totaalpakketten aan hen worden aangeboden (hierbij zijn wonen en werken aan elkaar gekoppeld). Hierbij kan het beëindigen van een (flexibel) arbeidscontract het beëindigen van bijvoorbeeld huisvesting betekenen. De Nationaal Rapporteur stelt: "Deze meervoudige afhankelijkheid, het gebrek aan alternatief werk en/of alternatieve huisvesting, het gebrek aan sociaal netwerk, de taalbarrière, en het gebrek aan kennis van wet- en regelgeving maken het moeilijk voor de werknemer om bezwaar te maken tegen onacceptabele (werk)situaties".

Criminele uitbuiting

Jongeren kunnen offline makkelijk op meerdere manieren in aanraking komen met daders. Voorbeelden hiervan zijn leerlingen van basisscholen en middelbare scholen die in contact kunnen komen met (drugs) criminelen (met kans op criminele uitbuiting, zoals het al dan niet onder dwang vervoeren van drugs of het laten gebruiken als geldezels, zoals in hoofdstuk 1 beschreven). Deze jongeren worden vaak benaderd door oudere jongeren naar wie zij opkijken. Daarnaast kunnen zij online slachtoffer worden van mensenhandel. Door de technologische ontwikkelingen is mensenhandel veel minder plaatsgebonden geworden. Zo speuren daders op internet naar kwetsbare slachtoffers, ongeacht waar deze wonen. De (online) werving kan gebeuren bij een slachtoffer in de ene gemeente, waarbij de uitbuiting zelf (soms dezelfde dag nog) kan plaatsvinden in een andere gemeente. Ook andere kwetsbare groepen, zoals mensen met een licht verstandelijke beperking, lopen risico om slachtoffer te worden van (criminele) uitbuiting.

Ook bij criminele uitbuiting is er zeer waarschijnlijk sprake van een onderregistratie in de cijfers. Het is lastig om goed inzicht te krijgen in criminele uitbuiting in de Drentse gemeenten. Er wordt hier weinig over gemeld. Een mogelijke reden hiervoor is dat partijen niet weten waar zij moeten melden en dat bij veel partijen criminele uitbuiting niet wordt herkend of anders wordt gekwalificeerd. De verwachting is dat dit met name speelt bij jongeren, in combinatie met drugsovertredingen. Deze overtredingen worden vaak gekwalificeerd als overtredingen van de Opiumwet, in plaats van mensenhandel.

Conclusie

De lage aantallen meldingen van mensenhandel laten zien dat er veel winst te behalen valt. Er moet meer aandacht komen voor het fenomeen, zodat er meer inzicht komt in de problematiek. Het is belangrijk dat er wordt ingezet op de preventieve en repressieve aanpak van mensenhandel. Slachtofferschap van mensenhandel kan grote blijvende gevolgen hebben voor het slachtoffer. Elk slachtoffer is er één te veel. Gelegenheidsstructuren voor mensenhandel moeten worden tegengegaan. Alertheid op signalen van de verschillende vormen van mensenhandel is belangrijk. Hier valt nog winst te behalen.

3. Betrokken partijen bij de aanpak van mensenhandel

In dit hoofdstuk volgt een niet-limitatieve beschrijving van de betrokken partijen met de grootste rollen in de aanpak van mensenhandel in Drenthe én wordt kort aangegeven wat de rol van ieder partij is. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen partijen die voornamelijk lokaal of regionaal opereren en partijen die nationaal opereren.

3.1 Lokale en regionale partijen:

Aandachtfunctionaris

Gemeenten hebben bij de aanpak van mensenhandel een regierol op het gebied van onder meer preventie, signalering, handhaving en hulpverlening. Ook het vormgeven van een interne meldroute is hier een onderdeel van. Om aan deze taken te kunnen voldoen, moeten er binnen de gemeenten in Drenthe ten minste twee gemeentelijke aandachtfunctionarissen mensenhandel worden aangesteld (hierna: aandachtfunctionaris). Deze functie wordt bij voorkeur belegd bij een medewerker van openbare orde en veiligheid/ondermijning en bij een medewerker van het sociaal domein om het domeinoverstijgend samenwerken te bevorderen. De te verwachte belasting is naar schatting 2 tot 4 uur per week. Dit is mede afhankelijk van lopende casuïstiek.

Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe: ketenregisseur

Voor het bevorderen van de regionale samenwerking en het voeren van de regie, is er voor de gezamenlijke gemeenten in Drenthe één ketenregisseur aangesteld (0,67 fte). De ketenregisseur is een belangrijke sleutelfiguur in de regionale ketensamenwerking en heeft een aanjagende functie. De ketenregisseur is de verbindende schakel tussen samenwerkingspartners en het regionale aanspreekpunt voor hen. Hij zorgt voor afstemming, legt problemen op tafel en ondersteunt de gemeentelijke aandachtfunctionarissen. Daarnaast werkt de ketenregisseur nauw samen met de zorgcoördinator en de aandachtfunctionarissen. De ketenregisseur draagt zorg voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. In dat kader is de ketenregisseur ondersteunend aan de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. De functie van de ketenregisseur mensenhandel is belegd binnen het ZVHD.

Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe: zorgcoördinator/procesregisseur slachtoffers mensenhandel

Zorgcoördinatie is er voor alle slachtoffers. Vertrouwen opbouwen met deze slachtoffers is een intensief traject en vraagt om investeringen in de relatie met hen. Gezien de complexiteit van mensenhandel is regionaal ingebedde zorgcoördinatie een essentiële voorwaarde om te komen tot een goede dienstverlening aan slachtoffers van mensenhandel. De functie van de zorgcoördinator mensenhandel is belegd binnen het ZVHD.

Politie

De politie (team migratiecriminaliteit en mensenhandel) houdt zich bezig met het opsporen van mensenhandel. Team migratiecriminaliteit en mensenhandel (hierna: TMM) is een rechercheteam dat complexe opsporingsonderzoeken uitvoert die gericht zijn op seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en migratiecriminaliteit (mensensmokkel). TMM neemt deel aan het drieluikoverleg (zie bijlage 2) en staat in verbinding met de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie.

Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) is betrokken bij casuïstiek die betrekking heeft op arbeidsuitbuiting. De NLA valt onder het gezag van de (mensenhandel)officier van justitie van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

Hulpverleningsorganisaties

Diverse hulpverleningsorganisaties bieden zorg en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. In Drenthe zijn meerdere hulpverleningsorganisaties actief, waaronder: Wender, Leger des Heils, Overweeghuis, Time2Connect, Cosm, Fier en Terwille (het Leerhuis).

Veilig Thuis Drenthe

Veilig Thuis Drenthe biedt hulp in gevallen van huiselijk geweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling. Uitbuiting (en dus mensenhandel) kan ook een rol spelen in dossiers die bij Veilig Thuis Drenthe zijn aangemeld.

RIEC Noord-Nederland

Het RIEC Noord-Nederland is een samenwerkingsorganisatie waarbinnen partners (waaronder ook o.a. gemeenten, belastingdienst, FIOD) samenwerken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, ondersteunt door het RIEC. Binnen het samenwerkingsverband kunnen o.a. signalen en casuïstiek waarbij er sprake is van ondermijnende criminaliteit worden besproken en behandeld. Één van de verschijningsvormen van de georganiseerde criminaliteit die in het RIEC-convenant wordt benoemd is Mensenhandel en -smokkel. Binnen het samenwerkingsverband werken convenantpartners samen met als doel invulling te geven aan een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit, door bijvoorbeeld naast de strafrechtelijk vervolging ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving in te zetten. Bovengenoemde doelstelling is daarmee voornamelijk gericht op het aanpakken van de georganiseerde criminaliteit (daders).

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) is betrokken bij de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

3.2 Nationale partijen:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De overheid pakt de bestrijding van mensenhandel zo volledig mogelijk aan. Ze schakelt hierbij alle partijen in die daaraan een bijdrage kunnen leveren. Samen met deze partners biedt de overheid zorg en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Nationaal Rapporteur

De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk en heeft de wettelijke taak om onderzoek te doen naar de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Ook is het een wettelijke taak om onderzoek te doen naar de effecten van het huidige beleid op de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en om de regering te adviseren over het voorkomen en bestrijden ervan.

CoMensha

CoMensha is het landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. CoMensha geeft onder andere inzicht in aard en omvang van mensenhandel door registratie van (vermoedelijke) slachtoffers en analyse en rapportage. CoMensha registreert de (vermoedelijke) slachtoffers die in contact zijn gekomen met de politie, de NLA, de Koninklijke Marechaussee, met hulporganisaties/ zorgcoördinatoren of met andere instanties.

Vereniging Nederlandse Gemeenten

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) ondersteunt gemeenten in de aanpak van mensenhandel, onder meer door voorlichting te geven en ketenpartners met elkaar in contact te laten komen.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV) ondersteunt gemeenten in de aanpak van mensenhandel, onder meer door voorlichting te geven en barrièremodellen tegen mensenhandel beschikbaar te stellen.

Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) is een politiekorps met militaire status. De KMar treedt onder andere op als grenspolitie. Vanuit die taak komt de KMar slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel tegen. Ook bij vermoedens van andere vormen van mensenhandel kan de KMar ingrijpen.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) voert het vreemdelingenbeleid in Nederland uit. In het kader van mensenhandel informeert de IND de slachtoffers over de mogelijkheden om aangifte van mensenhandel te doen en wat slachtoffers moeten doen om gebruik te kunnen maken van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Dit is een regeling die ervoor zorgt dat slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning kunnen krijgen.

Ervaringsdeskundigen

Zowel internationaal als nationaal is gebleken dat de inzet van ervaringsdeskundigen essentieel is voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Ervaringsdeskundigen worden ingezet voor storytelling tijdens bijeenkomsten en trainingen. Het doel hiervan is om bewustwording, urgentie en deskundigheidsbevordering te bewerkstelligen. Dit is een waardevolle aanvulling op het werk van professionals. Een voorwaarde voor de inzet van ervaringsdeskundigen is dat zij beschikken over de juiste opleiding en worden begeleid door een professionele organisatie (zoals Platform Hope).

4. De aanpak van mensenhandel

Dit hoofdstuk beschrijft de gewenste situatie van de aanpak mensenhandel van de Drentse gemeenten: daar waar de gemeenten van de provincie Drenthe heen willen en moeten. Dit wordt beschreven aan de hand van de volgende pijlers: voorkomen, signaleren, aanpakken, de zorg en opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Naast de inzet op de vier pijlers zijn er nog enkele overkoepelende zaken van belang. Deze worden in de laatste paragraaf besproken.

4.1 Pijler 1: Voorkomen

Een belangrijk streven is dat mensenhandel zo veel mogelijk voorkomen wordt. Daarom is preventie en voorlichting geven belangrijk. De Drentse gemeenten zetten zich de komende periode in op het geven van (terugkerende) trainingen, met als oogmerk het bevorderen van het herkennen van signalen van mensenhandel. Het is de bedoeling om zo meer signalen van mensenhandel boven tafel te krijgen. Mensenhandel is immers een haaldelict, slachtoffers kunnen of durven zelf vaak geen aangifte te doen en opsporingsinstanties zoals de politie moeten actief op zoek naar de slachtoffers. De opsporingsinstanties zijn er zeer bij gebaat als samenwerkingspartners actief signaleren op tekenen van mensenhandel en dat iedere partner haar bevoegdheden gebruikt. Signalering is een belangrijke stap naar slachtoffers uit hun uitbuitingssituatie halen. De gemeente is hierin een onmisbare partner met haar vele oren en ogen en contacten met inwoners.

De trainingen worden gegeven aan de eigen organisatie en aan relevante partners (zoals GGD, welzijnsorganisaties, woningbouwverenigingen, scholen, asielzoekerscentra en uitzendbureaus). Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het aanbod van het ZVHD en het RIEC (zoals het programma Jonge Aanwas, waarbij de doelstelling is het in brede zin weerbaar maken van de samenleving tegen drugscriminaliteit, waarbij de focus ligt op het weerbaar maken van jongeren zodat wordt voorkomen dat zij afglijden naar de (ondermijnende) criminaliteit). Via Veilig Thuis en het programma Toekomstscenario jeugd en gezinsbescherming wordt aansluiting gezocht bij diverse zorgpartners in het sociale domein. Door verbinding te zoeken en het vergroten van expertise van deze medewerkers in o.a. het nog nader te ontwikkelen expertiseteamcentrum kan ook binnen het sociale domein worden aangehaakt op de aanpak.

Naast het geven van trainingen gaan de Drentse gemeenten onderzoek doen naar de haalbaarheid om de Wet goed verhuurderschap te implementeren in hun eigen gemeente. Hierbij is de bijbehorende vergunningplicht ‘verhuur van verblijfsruimten aan arbeidsmigranten’ relevant. Met deze vergunningplicht worden pandeigenaren verplicht om een vergunning aan te vragen als zij het pand willen gebruiken voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Bij de vergunningaanvraag vindt er dan een Bibob-toets plaats. Een voorwaarde voor het instellen van deze vergunningplicht is het invoeren van een verhuurverordening, waaraan een aantal voorwaarden verbonden aan zit. Ook zullen de Drentse gemeenten onderzoeken wat zij kunnen doen in het kader van huisvesten van arbeidsmigranten als er een groot bedrijf met veel vraag naar arbeidsmigranten in de gemeente vestigt.

Tot slot zijn de Drentse gemeenten aangesloten bij de Drentse Aanpak Ondermijning. In deze aanpak is onder andere de ambitie opgenomen dat de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) ondermijningsproof gemaakt wordt en zijn er ambities opgesteld in het kader van de Wet Bibob.[12] Dit is ook van belang voor de aanpak van mensenhandel, omdat een vergunningplicht in het kader van prostitutie en huisvesting van arbeidsmigranten bij kan dragen aan het voorkomen van mensenhandel.

4.2 Pijler 2: Signaleren

Een belangrijke rol van de gemeente in de aanpak van mensenhandel is die van signaleerder. Om dit te realiseren wordt er nauw integraal samengewerkt tussen de domeinen veiligheid en sociaal. Binnen de gemeente wordt ingezet op het trainen en leren herkennen van signalen die kunnen duiden op mensenhandel (zie ook pijler 1). Bij het signaleren hebben de aandachtfunctionarissen binnen de gemeenten een grote rol. De signalen kunnen bij hen gemeld worden via een interne meldroute. Op deze manier is er een laagdrempelige manier van melden. De signalen kunnen bij de gemeenten ook via Meld Misdaad Anoniem binnenkomen. Alle Drentse gemeenten zijn hierbij aangesloten of hebben de ambitie om hier op korte termijn bij aan te sluiten. Daarnaast heeft iedere gemeente een overleg waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden besproken. Bij dit overleg zijn verschillende gemeentelijke afdelingen betrokken, zoals het sociaal domein, veiligheid, boa's en baliemedewerkers. In sommige gemeenten is dit overleg uitgebreid met de aanwezigheid van partners, zoals jongerenwerkers en politie. Zo kan iedere medewerker mogelijke signalen vanuit hun eigen expertise inbrengen in het overleg, bijvoorbeeld via controles of huisbezoeken. De signalen worden vervolgens via de afgesproken meldroute neergelegd bij de ketenregisseur mensenhandel. Zie hiervoor bijlage 3.

In het kader van signaleren voert het RIEC een omgevingsscan uit om te onderzoeken waar in Drenthe de risico's liggen op mensenhandel. Zo wordt er onder meer gekeken naar risicolocaties en de aanwezigheid van kwetsbare groepen. De verwachting is dat de resultaten van de omgevingsscan in september 2024 volgen. De resultaten geven richting aan het prioriteren van specifieke onderwerpen binnen het actieprogramma dat hoort bij dit provinciale beleid mensenhandel (bijlage 4).

4.3 Pijler 3: Aanpakken

Belangrijk in de aanpak van mensenhandel is het aanpakken en bestrijden van de criminele activiteiten van mensenhandelaren. Met andere woorden: het verstoren van het criminele bedrijfsproces. Dit kan enerzijds door mensenhandel op te sporen, te beëindigen en te bestraffen. Anderzijds kan dit door barrières in het criminele proces op te werpen.

[12] *Het gaat om onder meer de volgende ambities: Gemeenten beschikken over een Algemene plaatselijke verordening die ondermijningsproof is gemaakt; De partijen beschikken over een actueel Bibob-beleid; Binnen het gemeentelijk Bibob beleid zijn de toepassingsgebieden benoemd waar het risico op ondermijning relatief hoog is. De Wet Bibob wordt in ieder geval toegepast bij: Alcoholwetvergunning, Exploitatievergunning voor openbare inrichtingen, Exploitatievergunning coffeeshops en Exploitatievergunning prostitutie/ escort/seksinrichtingen, Omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteit en voor de milieubelastende activiteit. Bij de overige toepassingsgebieden bepalen de gemeenten of zij de Wet Bibob toepassen (kan-bepaling).*

Het opsporen en bestraffen van mensenhandel is in eerste instantie een taak van de politie (in het bijzonder TMM) en het OM. Als het gaat om arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel is de NLA verantwoordelijk. Een integrale aanpak met meerdere partijen is echter gewenst en noodzakelijk in de bestrijding van mensenhandel (en overige vormen van ondermijning). De gemeente heeft hier ook een belangrijke rol in. Door samenwerking kan een zaak direct van meerdere kanten bekeken worden, interventies op elkaar worden afgestemd en kan er integraal worden ingegrepen. Het gaat hier om repressie en het (integraal) aanpakken van daders en facilitators van mensenhandel. De middelen die de gemeente hiervoor kan inzetten liggen in het bestuurlijk instrumentarium, zoals de APV en de Beleidsregel Wet Bibob (zie ook pijler 1). Hierbij spreken de Drentse gemeenten met elkaar af dat zij het handhavingstraject ook daadwerkelijk gaan inzetten.

In het kader van de aanpak van mensenhandel wordt er een verbinding gelegd met het 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming'. Dit schetst op hoofdlijnen hoe de kind- en gezinsbescherming er over 5 tot 10 jaar (2026-2031) uit zou kunnen zien. De Drentse gemeenten dragen aan om het thema mensenhandel ook een onderdeel te maken van dit scenario.

De gemeenten in de provincie Drenthe hebben in het kader van de aanpak van mensenhandel ook de ambitie om de mogelijkheden voor een daderaanpak te onderzoeken. Om slachtoffers van mensenhandel te voorkomen moet immers ook worden ingezet op het voorkomen van daders van mensenhandel. Tot slot hebben de Drentse gemeenten de ambitie om te onderzoeken of er een gezamenlijk controleteam kan worden opgezet. Dit is een team van medewerkers die expertise hebben bij controles in het kader van mensenhandel. Dit team kan inzetbaar zijn in alle Drentse gemeenten.

4.4 Pijler 4: Zorg en opvang voor slachtoffers

Zorg en opvang

De zorg en opvang voor slachtoffers is een belangrijk component in een sluitende aanpak mensenhandel. Voor slachtoffers van mensenhandel is het vaak erg moeilijk om hulp te vragen uit angst voor de daders, van wie zij afhankelijk zijn. Wanneer er niets te bieden is aan de slachtoffers in de vorm van veilige opvang, ondersteuning en hulpverlening zullen zij zich niet melden. Ook voor professionals die signalen van mensenhandel of uitbuiting willen doorgeven, is het belangrijk dat zij weten dat er adequaat op gereageerd wordt. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel.

Als er sprake is van een (mogelijk) slachtoffer wordt er contact opgenomen met de zorgcoördinator, zodat deze met zijn expertise op het gebied van mensenhandel kan meedenken over de casus en in de oplossing hiervan eventueel een rol kan spelen. Dit kan uiteraard naast al eerdere lokale ingezette ondersteuning van andere partijen (zoals het jeugdwerk). Voor het slachtoffer is het in ieder geval belangrijk dat deze op vrijwillige basis de mogelijkheid krijgt voor contact met de zorgcoördinator, zodat het slachtoffer de juiste ondersteuning (en erkenning) kan krijgen. Hierbij is er nadrukkelijk aandacht voor de (cognitieve) leeftijd van het slachtoffer en zijn of haar behoeften.

In de praktijk heeft de zorgcoördinator het meeste directe contact met het slachtoffer in de eerste periode na signalering. De zorgcoördinator gaat desgewenst in gesprek met het vermoedelijke slachtoffer over de uitbuiting, veiligheid en de hulpvragen van het slachtoffer. De zorgcoördinator informeert slachtoffers over hun rechten, schakelt juridische hulp in en zet zorg in waar dat nodig is. De zorgcoördinator blijft betrokken tot de zorg goed geregeld is, een slachtoffer veilig is en met ondersteuning verder kan. Dit kan van enkele weken tot enkele maanden zijn.

Er moet maatwerk kunnen worden geboden in de ondersteuning van slachtoffers. Ondersteuning kan niet altijd volgens bestaande protocollen en regels. Daarnaast is het belangrijk om voldoende laagdrempelige hulpverleningstrajecten beschikbaar te hebben, waarbij zo veel mogelijk wordt ingezet op bewezen effectieve interventies. Slachtoffers hebben een grote kans om opnieuw in handen van een mensenhandelaar te vallen. Inzet van hulpverleningstrajecten bij de juiste organisaties is noodzakelijk om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

In Drenthe is er een te kort aan het aantal (crisis) opvangplekken voor slachtoffers. Als Drentse gemeenten hebben wij de ambitie om dit aantal uit te breiden.

Afspraken zorgcoördinatie

Naast opvang van een slachtoffer kan er sprake zijn van een verblijfsrechtelijk traject, een strafrechtelijk traject en/of een zorgtraject. De zorgcoördinator coördineert de verschillende trajecten en stemt af met de verschillende betrokken partnerorganisaties.

In de praktijk werkt de zorgcoördinator samen met veel verschillende ketenpartners in de zorg in de regio. Landelijk wordt er samengewerkt met CoMensha en de zorgcoördinatoren in andere regio's in het land. Ook wanneer er alleen nog sprake is van (kleine) signalen kan de zorgcoördinator adviseren en ondersteunen bij het verhelderen/duiden van deze signalen. Afhankelijk van de situatie gaat een zorgcoördinator alleen of samen met de signalerende partij in gesprek met degene waar zorgen over zijn. Soms vindt er in eerste instantie alleen monitoring plaats op afstand. Wanneer er sprake is van acute onveiligheid zal geadviseerd worden om contact te leggen met politie en informatie te delen. Er kan ook gevraagd worden om een melding te doen bij Veilig Thuis.

Alternatief werk

Tot slot gaan de Drentse gemeenten zich inzetten om te onderzoeken of zij alternatief werk kunnen aanbieden aan slachtoffers van mensenhandel. Bij het doen van aangiften vervallen de inkomsten van de slachtoffers. Immers, zij zijn bereid om uit het circuit te stappen. Slachtoffers hebben deze inkomsten echter nodig. Verlies van inkomsten leidt mogelijk tot minder bereidheid om aangiften te doen.

Bij deze ambitie kan een jobcoach van de gemeente een belangrijke rol spelen. Deze kan contacten leggen met al gescreende en gecontacteerde uitzendbureaus.

4.5 Overige zaken

Naast de inzet op de bovengenoemde vier pijlers (voorkomen, signaleren, aanpakken, de zorg en opvang) zijn er nog enkele overkoepelende zaken van belang.

Aandacht voor het fenomeen Mensenhandel en samenwerking in de regio

Naast de specifieke inzet op de brede bewustwording van medewerkers die met mensenhandel te maken kunnen krijgen, is het ook belangrijk om op andere niveaus aandacht voor het onderwerp mensenhandel te behouden. Het doel is om het thema mensenhandel op meerdere (bestuurlijke, ambtelijke en uitvoerende) overleggen te agenderen, om zo bij te dragen aan bewustwording en blijvende urgentie over dit onderwerp. Op bestuurlijk niveau wordt in het veiligheidsdomein het thema twee keer per jaar besproken in het Bestuurlijk Veiligheidsoverleg Drenthe en in het Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg. Er wordt geadviseerd om het thema te agenderen in de driehoek. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de Drentse Aanpak Ondermijning, waarbij het agenderen van ondermijning bij de driehoek als ambitie is gesteld. Op ambtelijk niveau valt te denken aan het agenderen van het thema op het Lokaal Informatie Overleg (LIO).

In het sociaal domein is het de ambitie om het thema mensenhandel bestuurlijk te agenderen op de Thematafel Gezondheid & Welzijn (gericht op volwassenen en Wmo). Dit overleg is van de Vereniging Drentse Gemeenten en alle Drentse gemeenten sluiten hierbij aan. Voor wat betreft jeugd is het de ambitie om het thema mensenhandel te agenderen voor het Algemeen Bestuurlijk Overleg-jeugd. Hierbij sluiten de wethouders jeugd aan van de Drentse gemeenten. Ook kan er aansluiting worden gezocht bij de afdelingen toezicht en handhaving binnen het sociale domein. Op ambtelijk niveau wordt het thema besproken in het jeugdoverleg en het beleidsoverleg jeugd. In bijlage 2 volgt de governance over de aanpak van mensenhandel.

Binnen het RIEC is het thema mensenhandel een landelijk thema, hoewel het geen geprioriteerd thema betreft. In een reactie op het meerjarenplan van het RIEC hebben de Drentse gemeenten en de ketenregisseur aangegeven om van mensenhandel een geprioriteerd thema te maken.

Tot slot is het belangrijk om meer zicht te krijgen op de actuele en regionale verschijningsvormen van mensenhandel. Mensenhandel beperkt zich niet tot gemeentelijke grenzen. Huisvesting, werklocaties, daders en slachtoffers kunnen over meerdere gemeenten zijn verspreid, waarbij de accenten per gemeente kunnen verschillen. Het is goed om te weten wat er in de regio speelt en hierop samen te werken. Zicht hebben en houden hangt daarnaast vooral samen met adequate signalering, melding en registratie. Gemeenten houden een uniforme overzichtslijst bij die gemonitord wordt door het ZVHD. Ook is samenwerking en afstemming met alle ketenpartners erg belangrijk, onder andere om ervoor te zorgen dat partijen elkaar versterken. Om het bovenstaande te bewerkstelligen sluiten de Drentse gemeenten aan bij de ambtelijke provinciale werkgroep mensenhandel, waar ook de ketenregisseur, de zorgcoördinator en andere ketenpartners bij aansluiten. In dit overleg wordt informatie – zoals ontwikkelingen en trends – gedeeld die afkomstig is uit de bestuurlijke en ambtelijke overleggen.

Gegevensuitwisseling

Bij mensenhandel zijn er veel partners betrokken. Het borgen van een goede uitwisseling van gegevens is daarom belangrijk. Voor de gegevensuitwisseling wordt gebruik gemaakt van het (privacy) convenant ZVHD en haar partners. Voor het onderwerp mensenhandel is er een apart addendum opgemaakt.

Mensenhandel is een onderdeel van de meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Zorgprofessionals die te werken hebben met de meldcode kunnen via deze meldcode zaken melden. De aandachtfunctionaris mensenhandel van Veilig Thuis Drenthe overlegt met het ZVHD over deze casuïstiek. Hierbij wordt de eerdere (internationale) regelgeving in acht genomen.

Het is belangrijk om op te merken dat het RIEC geen onderdeel is van dit convenant. De ketenregisseur kan een gemeente adviseren om een casus aan te melden bij het RIEC. Verkregen persoonsinformatie vanuit de zorgpartners van het ZVHD dient hierbij niet gedeeld te worden met het RIEC. Wel kan er informatie plaats vinden tussen het ZVHD en het RIEC op basis van fenomeen beelden en andere niet persoonsgerelateerde informatie.

5. Vervolg en financiën

5.1 Vervolg

Het Drentse beleid voor de aanpak van mensenhandel wordt vastgesteld voor de duur van vier jaar. Ieder jaar vindt er een tussentijdse evaluatie plaats van het actieprogramma. Zo kan er flexibel worden omgegaan met nieuwe ontwikkelingen die kunnen zorgen voor een gewijzigde prioriteit.

Na de instemming met dit provinciale beleidsplan geven de Drentse gemeenten structureel vervolg aan de acties binnen hun taakvelden. Dit mondt uit in een actieprogramma (zie bijlage 4).

5.2 Financiën

Voor het onderliggende Regionale beleid voor de aanpak mensenhandel wordt een basis gelegd in de aanpak van mensenhandel in de gemeenten. Het behalen van een groot deel van de ambities valt onder de reguliere gelden en taken van de gemeenten (bijv. budget in het kader van de Wmo). Voor een ander deel zijn extra gelden nodig. In dergelijke gevallen zullen de Drentse gemeenten afzonderlijk de eventuele extra lokale kosten in kaart brengen en ter besluitvorming voorleggen aan hun gemeentebestuur en aan hun gemeenteraad. Te denken valt aan de extra kosten die kunnen ontstaan bij het regionale controleteam.

Voor het verbeteren van de zorgcoördinatie, de algehele regionale aanpak en het borgen hiervan hebben de Drentse gemeenten in 2023 extra structurele middelen beschikbaar gesteld. De extra middelen worden jaarlijks meegenomen bij de behandeling van de begroting.

Bijlage 1

Juridisch kader

Er bestaat verscheidene internationale en nationale wetgeving en jurisprudentie op basis waarvan gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel. Hieronder volgt een overzicht met de belangrijkste wetgeving. De onderstaande opsomming is niet-limitatief. De bijlage wordt afgesloten met een niet-limitatieve opsomming van wetgeving van belangrijke ketenpartners in de aanpak van mensenhandel.

Internationaal

Internationaal valt te denken aan de volgende wetgeving:

- Het Palermo Protocol: een VN-protocol over preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel uit 2000;
- De Europese richtlijn: een richtlijn uit 2011 van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers;
- Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005;
- Het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- Het Istanboel Protocol: over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf, is de eerste verzameling internationale richtlijnen voor de documentatie van marteling en de gevolgen daarvan;
- Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind: het Kinderrechtenverdrag gaat over alles waar kinderen mee te maken kunnen krijgen, waarbij het belang van het kind voorop staat.

Internationaal valt te denken aan de volgende jurisprudentie:

- Arrest Rantsev tegen Cyprus en Rusland van het Europees Hof van de Rechten van de Mens: het Europese Hof bepaalt dat lidstaten mensenhandel volledig moeten aanpakken, waarbij internationale samenwerking gewenst is.

Nationaal

Nationaal valt te denken aan:

- Artikel 19 van de Grondwet: iedere Nederlander mag zelf kiezen wat voor werk hij wil doen en welke regels bestaan ter bescherming van mensen tijdens hun werk;
- Wet maatschappelijke ondersteunen, Jeugdwet en Participatiewet: gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning (op de arbeidsmarkt) van burgers. Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) zijn gemeenten verantwoordelijk voor Veilig Thuis-organisaties, gericht op ondersteuning van slachtoffers van huiselijk geweld, ouderenmishandeling en kindermishandeling. Hieronder kunnen ook slachtoffers van mensenhandel vallen.
- Algemene plaatselijke verordening/verordening prostitutiebedrijven/escortbedrijven: gemeenten hebben een wettelijke taak in het reguleren en controleren van exploitatie van bedrijfsmatige prostitutie, door middel van het uitgeven van vergunningen voor seksbedrijven;
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob): gemeenten hebben de mogelijkheid om de achtergrond van bedrijven en personen met wie zij zakendoen te screenen;

- Omgevingswet: De omgevingswet regelt alle wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving, dus ook de verdeling van huisvesting.
- Wet op de Identificatieplicht: Eenieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht om een eigen identificatie bij zich te hebben.
- Wet verplichte meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling: De meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling helpt professionals met het signaleren en handelen bij (vermoedens van) huiselijk geweld of kindermishandeling. En bij psychisch of seksueel geweld en verwaarlozing.
- Wet regulering sekswerk: Dit wetsvoorstel dient ter vervanging van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche en de daarbij behorende Novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Beide voorstellen zijn op dit moment nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

Overige wetgeving

Hieronder volgt een kort overzicht (niet-limitatief) van relevante wetgeving van ketenpartners in het kader van de aanpak van mensenhandel.

- Politie en Openbaar Ministerie – artikel 273f Wetboek van Strafrecht:
  In het bovenstaande artikel wordt mensenhandel strafbaar gesteld;
- Nederlandse Arbeidsinspectie – Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet en Wet Arbeid Vreemdelingen:
  - Arbeidsomstandighedenwet: in deze wet staan regels voor werkgevers en werknemers om de gezondheid, veiligheid en welzijn van werknemers te bevorderen;
  - Arbeidstijdenwet: In de wet staan onder andere de regels over werktijden, rusttijden, pauzes en nachtdiensten;
  - Wet Arbeid Vreemdelingen: deze wet verbiedt werkgevers en particulieren om buitenlandse arbeidskrachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige tewerkstellingsvergunning (TWV) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) voor zich te laten werken.

Bijlage 2

Governance aanpak mensenhandel

In deze bijlage volgt de governance inzake de Drentse aanpak van mensenhandel. Eerst volgt kort een opsomming van de deelnemende partijen. Daarna volgt een beschrijving van de overleggen.

Mensenhandel is voor het eerst expliciet opgenomen in het Regionaal Veiligheidsplan Noord-Nederland (NN). De bestuurlijke trekker van mensenhandel is de burgemeester van De Wolden. Om de aanpak van mensenhandel echt een integrale aanpak te laten zijn, is een bestuurlijke - ambtelijke versterking van de samenwerking nodig tussen de domeinen veiligheid en zorg. Voor de gemeenten in Drenthe geldt dat de bestuurlijke trekker eveneens de burgemeester van De Wolden is. De ambassadeur voor het zorgdomein is de wethouder zorg van de gemeente Borger-Odoorn.

Het thema mensenhandel is geagendeerd op meerdere overleggen. Onderstaand is een overzicht opgenomen van de strategische overleggen en van de beleidsmatige/operationele overleggen.

Overleggen (strategisch)

- Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO): In Noord-Nederland vindt dit overleg een keer per jaar plaats. Deelnemers van dit overleg zijn alle burgemeesters, de regio hoofdofficier van justitie en de regionale politiechef. Het overleg heeft een informerend, opiniërend, coördinerend en afstemmend karakter. Binnen het RBPO wordt een Regionaal Beleidsplan opgesteld. Dit omvat de regionale thema's die een gezamenlijke inspanning vereisen.

- Bestuurlijke Tafel mensenhandel Noord- Nederland: Dit overleg is vanuit RBPO opgericht n.a.v. het geprioriteerde thema mensenhandel uit het Regionale Veiligheidsplan Noord-Nederland. Het overleg heeft als doel de verbinding met partners te zoeken en maken van strategische keuzes. De deelnemers van het overleg zijn bestuurders van de Noordelijke provincies, de NLA, de politie, het RIEC en het OM. Ook de ketenregisseurs van de drie Noordelijke provincies zijn hierbij betrokken.

- Bestuurlijk Veiligheidsoverleg Drenthe: Dit is een overleg waarin de burgemeesters van de Drentse gemeenten onderwerpen op het gebied van veiligheid, dus ook het thema mensenhandel, met elkaar bespreken.

- Bestuurlijk Zorgoverleg, portefeuille gezondheid en welzijn: Dit is een overleg waarin de wethouders zorg van de gemeenten in Drenthe onderwerpen op het gebied van zorg, dus ook het thema mensenhandel, met elkaar bespreken.

- Stuurgroep ZVH Drenthe: de stuurgroep ZVH Drenthe is verantwoordelijk voor de strategische regie op onder andere het thema mensenhandel.

- Gezondheid & Welzijn: Dit is een bestuurlijk overleg, geïnitieerd vanuit de Vereniging Drentse Gemeenten. Aan dit overleg nemen de wethouders zorg deel. Het overleg betreft meerderjarigen.

- Algemeen Bestuurlijk Overleg-jeugd: Aan dit overleg nemen de wethouders jeugd deel.

- Driehoekoverleg BT-niveau: Per politie-eenheid vindt er een driehoeksoverleg plaats. In Drenthe zijn er drie BT's. De deelnemers zijn de burgemeesters van de betreffende gemeenten, de politiechef en de officier van justitie. Het voorstel is om mensenhandel hier te agenderen.

Overleggen (beleidsmatig en operationeel):

- Er zijn ambtelijke werkgroepen ter voorbereiding op en navolging van acties voortbordurend uit de bovengenoemde regionale/lokale overleggen, waaronder de projectgroep mensenhandel Drenthe. Deze projectgroep houdt zich bezig met het provinciale beleid en de aanpak op het gebied van mensenhandel.

- Drieluikoverleg Drenthe: het drieluikoverleg is een integrale samenwerking waarbinnen de ketenregisseur, de zorgcoördinator en TMM signalen van mensenhandel bespreken en bekijken wie de beste mogelijkheden heeft voor een effectieve interventie.

- Ambtelijk netwerkoverleg aandachtfunctionaris: Dit is een overleg van de aandachtfunctionarissen van de Drentse gemeenten. Ook de ketenregisseur en de zorgcoördinator nemen deel aan dit overleg.

- Jeugdoverleg en beleidsoverleg jeugd: Dit zijn ambtelijke overleggen waar beleidsadviseurs jeugd/zorg van de Drentse gemeenten bij aansluiten.

- Drentse Aanpak Ondermijning: Zoals al is beschreven, is de Drentse Aanpak Ondermijning een samenwerking van Drentse gemeenten, provincie en waterschappen op het gebied van ondermijning. Mensenhandel is een thema binnen het onderwerp ondermijning. Dit provinciale beleidsplan sluit aan bij de Drentse Aanpak Ondermijning.

Bijlage 3

Taken functionarissen

De aandachtfunctionaris heeft de volgende taken en werkzaamheden

Algemene taken en werkzaamheden:

- Is binnen de gemeente verantwoordelijk voor bewustwording en voorlichting van zowel zijn collega's als andere professionals die mogelijk met slachtoffers en daders in contact komen (Het RIEC, de ketenregisseur en de zorgcoördinator ZVHD kunnen hier ook een (gedeeltelijke) rol in vervullen);
- Is het aanspreekpunt voor collega's die mogelijke signalen van mensenhandel hebben waargenomen en is onderdeel van de interne meldroute;
- Denkt met de partners mee over signalen, verrijkt deze waar mogelijk en zet de signalen door naar de juiste ketenpartner(s);
- Houdt de signalen/casussen bij, om zo (in samenwerking met de ketenpartners) meer zicht te krijgen op de lokale verschijningsvormen van mensenhandel;
- 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 (deze taak kan ook separaat belegd worden bij een beleidsadviseur);
- Onderhoudt contacten met de ketenregisseur & zorgcoördinator mensenhandel van het ZVHD;
- Neemt deel aan opleidingen en trainingen die door het ZVHD worden gegeven.

Taken voor aandachtsfunctionaris vanuit openbare orde en veiligheid/ondermijning:

- Is bekend met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en is bekend met de in te zetten handhavingsmogelijkheden;
- Onderhoudt de verbinding met de partners uit de veiligheidshoek en maakt hier samenwerkingsafspraken mee;

Taken voor aandachtsfunctionaris vanuit sociaal domein:

- Is bekend met de instanties waar slachtoffers van mensenhandel terechtkunnen en is aanspreekpunt voor deze instanties namens de gemeente;
- Onderhoudt de verbinding met de partners vanuit de zorg en maakt hier samenwerkingsafspraken mee;
- Is bekend met de mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen.

De ketenregisseur heeft de volgende rollen, taken, werkzaamheden en bevoegdheden:

- Ondersteunt gemeenten bij de aanpak van mensenhandel, zowel op bestuurlijk (strategisch) niveau als ambtelijk (beleidsmatig en operationeel) niveau;
- Zorgt voor regionale strategische afspraken tussen ketenpartners om de aanpak van mensenhandel te bevorderen;
- Draagt bij aan de agendering van (strategische) regionale bespreekpunten met ketenpartners;
- Zoekt in dat kader naar gedeelde belangen;
- Onderkent en benoemt in dat kader van de verschillende taken, belangen en mogelijkheden van ketenpartners;
- Bouwt en onderhoudt het landelijk, regionaal en Drents netwerk van ketenpartners;
- Stelt – indien nodig – een samenwerkingsconvenant op;
- Stuurt op het nakomen van afspraken;
- Stemt beleid en uitvoering af tussen de ketenpartners;
- Vertaalt hierbij de (internationale) ontwikkelingen;
- Neemt initiatief voor de evaluatie en de monitoring van de beleidsvorming en -uitvoering in de keten;
- Stroomlijnt informatievoorziening en communicatie;
- Verzorgt in samenwerking met de zorgcoördinator trainingen;
- Adviseert ketenpartners over de opvolging van signalen en de behandeling van casussen die worden ingebracht in het Drieluikoverleg, waarvan de ketenregisseur voorzitter is;
- Zorgt voor een goede verwerking van signalen binnen het ZVHD;
- Borgt acties en interventies;
- Is lid van de expertgroep Mensenhandel Noord-Nederland.

De zorgcoördinator heeft de volgende rollen, taken, werkzaamheden en bevoegdheden:

- Bouwt en onderhoudt het landelijk, regionaal en gemeentelijk netwerk van diverse ketenpartners;
- Monitort de ontwikkelingen op het thema mensenhandel;
- Heeft procesregie op de uitvoering van (complexe) casuïstiek;
- Brengt in dat kader ketenpartners samen;
- Adviseert ketenpartners over de opvolging van signalen en de behandeling van casussen die worden ingebracht in het Drieluikoverleg, waarvan zorgcoördinator deelnemer is;
- Jaagt acties en interventies aan op casuïstiek;
- Stuurt op het nakomen van afspraken;
- Coördineert en monitort de zorg aan slachtoffers van mensenhandel;
- Behartigt de belangen van slachtoffers;
- Vertaalt de praktijk naar theorie en beleid;
- Verzorgt in samenwerking met de ketenregisseur trainingen voor partners.

Bijlage 4

Meldroute mensenhandel

Signalen van mensenhandel komen onder meer terecht bij de Drentse gemeenten, het ZVHD (via de ketenregisseur of de zorgcoördinatoren) en bij TMM van de politie. Alle Drentse gemeenten hebben een aandachtfunctionaris. Wanneer zij signalen van mensenhandel ontvangen, schakelen zij met de ketenregisseur of met de zorgcoördinatoren (tenzij er sprake is van spoed, dan wordt direct 112 gebeld, waarna achteraf contact wordt opgenomen met de ketenregisseur of met de zorgcoördinator). De signalen worden vervolgens besproken binnen het Drieluik-overleg; het overleg tussen de ketenregisseur, de zorgcoördinatoren en TMM. Signalen met een ondermijnende component worden ingebracht bij het RIEC ten behoeve van een integrale aanpak. Signalen van arbeidsuitbuiting worden opgepakt door de NLA. Signalen van criminele en seksuele uitbuiting worden door TMM opgepakt.

In het onderstaande figuur is de meldroute mensenhandel voor alle gemeenten in Drenthe schematisch weergegeven.

