

## Suggesties voor gemeenten over lokaal en regionaal mensenhandel beleid

### Samenvatting



Stel een **zorgcoördinator** aan voor de regio



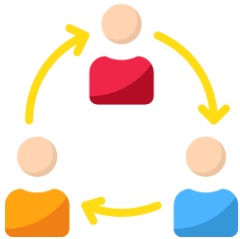
Stel een **aandachtsfunctionaris** / contactpersoon mensenhandel aan in **elke** gemeente



Leg de **beleidsplannen over mensenhandel** vast in beleidsdocumenten rondom zorg én rondom veiligheid (bijv de regiovisie “Geweld hoort nergens thuis” en het regionaal ondermijningsplan



Zorg voor goede **bewustwording over en signalering** van mensenhandel onder burgers, professionals in het algemeen en gemeenteambtenaren. Maak gebruik van de *Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*



Zorg voor een **goede ketenregie en samenwerking** (bijvoorbeeld d.m.v. een **ketenregisseur**):

- Goed overleg tussen centrumgemeente en randgemeenten
- Goed overleg tussen zorg en veiligheid
- Goed overleg over casuïstiek tussen alle betrokken partners
- Goed overleg op strategisch niveau (bijvoorbeeld regionale tafels)

**Inbedding van mensenhandel** in bestaande structuren: dit zorgt voor continuïteit en borging:

- qua *beleid* bij zorg/Wmo én over veiligheid;
- qua *aanpak* in Ondermijning (gebruik een barrièremodel!) én in Huiselijk Geweld;
- en qua *signalering* in de *Meldcode*



Houdt rekening met de **diversiteit** van de *groep* en de *aanpak*:

- Alle aspecten van de aanpak (de “4Ps”):
  - o Preventie
  - o Aanpak/vervolgning
  - o Bescherming/zorg
  - o Samenwerking
- Zowel Nederlandse slachtoffers, als EU burgers, als niet-EU burgers
- Meerdere vormen van mensenhandel: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen bedelarij, orgaanhandel, gedwongen draagmoederschap
- Zowel minder- als meerderjarig
- mannen en vrouwen

Gepubliceerd door: CoMensha | Mensenhandel in beeld, Amersfoort, dag maand 2018

Versie datum: 16 november 2018

## Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inleiding	5
1 Suggesties voor gemeenten over zorgcoördinatie mensenhandel	7
Achtergrond over zorgcoördinatie	7
Wat is het werkgebied van de zorgcoördinatoren?	8
Overzicht huidige zorgcoördinatie	8
Aanbevelingen	8
Wie betaalt de zorgcoördinatoren?	9
Overzicht huidige zorgcoördinatie	9
Aanbevelingen	9
Hoeveel fte heeft een zorgcoördinator?	9
Overzicht huidige zorgcoördinatie	9
Aanbevelingen	9
Uit welk potje betalen gemeenten de zorgcoördinator functie?	10
Overzicht huidige zorgcoördinatie	10
Aanbeveling	11
Wie vervult de zorgcoördinatie taak?	11
Overzicht huidige zorgcoördinatie	11
Aanbevelingen	11
2 Suggesties voor gemeenten over de aandachtsfunctionaris mensenhandel en ketenregie	12
De aandachtsfunctionaris mensenhandel	12
Het implementeren van een goede ketenregie mensenhandel	13
De ketenregisseur	13
Samenwerking tussen veiligheid en zorg	14
De relatie met Veilig Thuis	14
De relatie met het Veiligheidshuis	14
3 Suggesties voor gemeenten over het ontwikkelen van specifiek mensenhandel beleid	16
Ontwikkel beleid over mensenhandel	16
Ontwikkel <i>specifiek</i> beleid over mensenhandel	16
Bespreek mensenhandel binnen andere relevante beleidsdocumenten	17
Neem suggesties/tips van het CCV mee in beleidsontwikkeling	17
Loverboy problematiek is een vorm van mensenhandel; neem ook dit op in het mensenhandel beleid	17
4 Suggesties voor gemeenten over actieve signalering van mensenhandel binnen de gemeente	19

5	Suggesties voor gemeenten over overleg structuren over mensenhandel	21
	Startpunt voor overleg	21
	Binnen de regio	21
	Regio-overkoepelende overleg structuren	23
6	Praktische suggesties die het voor slachtoffers van mensenhandel makkelijker maken	23
7	Bronvermelding	25
8	Bijlagen	28
	Bijlage 1. Sectie in Programmastart IBP 2018 die betrekking heeft op mensenhandel	29
	Bijlage 2. Hoofdpunten uit het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel	30
	Bijlage 3. Zorgcoördinator voor slachtoffers mensenhandel profiel	31

## Inleiding

Beste gemeente,

In de afgelopen jaren is het belang van een verbeterde preventie en aanpak van mensenhandel in toenemende mate erkend. Zo beschrijft het 'Programmastart IBP 2018'<sup>1</sup> het belang van zorgcoördinatie rondom mensenhandel, passende regionale opvang voor slachtoffers, goede verdere ondersteuning en nazorg, een duidelijk gemeentelijk beleid om de aanpak van mensenhandel te borgen en samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketens.

Tevens hebben in 2017 alle wethouders Beschermd Wonen van de centrumgemeenten unaniem ingestemd met de landelijke uitrol van de adviezen van de Commissie Lenferink.<sup>2,3</sup> Het rapport van deze commissie, getiteld 'Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel', benadrukt tevens het belang van zorgcoördinatie en van de aanwezigheid van expertise over mensenhandel zowel in het ambtelijk apparaat als bij praktijkhulpverleners.<sup>3</sup>

CoMensha, het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel, juicht deze ontwikkelingen toe en ondersteunt op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de VNG gemeenten op de volgende punten:

- bewustwording rondom mensenhandel (bijvoorbeeld d.m.v. een tentoonstelling)
- zorgcoördinatie mensenhandel
- ketenregie (en ketenregisseurs) mensenhandel
- beleidsplannen/-documenten over mensenhandel
- gemeentelijke aandachtsfunctionarissen mensenhandel
- actieve signalering van mensenhandel door functionarissen binnen gemeenten
- overlegmechanismen voor mensenhandel (bijvoorbeeld regionale tafels mensenhandel)
- inbedding van bovenstaande onderwerpen in bestaande structuren

In dit document vindt u informatie die nuttig kan zijn bij het implementeren van de aanbevelingen van de *Commissie Lenferink*.<sup>3</sup> Het document volgt ook de afspraken in het 'Programmastart IBP 2018'<sup>1</sup> en de aanbevelingen in 'Basis niveau bestuurlijke aanpak mensenhandel'<sup>4</sup> van het CCV. We beogen gemeenten zoveel mogelijk assistentie te bieden bij het ontwikkelen van lokale oplossingen die passen bij lokale contexten in het kader van deze aanbevelingen en afspraken en bieden daarvoor begeleiding. **Het document is nog een concept; we beogen snel een definitieve versie beschikbaar te hebben.**

Graag horen we van u hoe we u kunnen ondersteunen in het verder verbeteren van de aanpak van mensenhandel in uw gemeente. Hiervoor kunt u contact opnemen met de projectleider van dit project binnen CoMensha, dr. Rik Viergever, [r.viergever@comensha.nl](mailto:r.viergever@comensha.nl).

Met vriendelijke groet,

Mevr. drs. Ina H.R. Hut  
Directeur – bestuurder CoMensha

Amersfoort, **datum maand** 2018

Ps Voor uw gemak hebben we ook alle relevante richtlijnen, aanbevelingen, signalenkaarten en andere behulpzame documentatie die wordt besproken in dit rapport verzameld. Deze zijn beschikbaar als een .zip-file, bezijdens de digitale versie van dit rapport, op de website van CoMensha, op [www.comensha.nl/voorgemeenten](http://www.comensha.nl/voorgemeenten) .

## 1. Suggesties voor gemeenten over zorgcoördinatie mensenhandel

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van hoe de huidige zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel in Nederland gefinancierd worden en waar hun taken uit zijn samengesteld. Daarnaast geeft het suggesties voor gemeenten die een zorgcoördinator functie gaan creëren.

Eerst wordt hieronder een korte achtergrond gegeven over zorgcoördinatie en het belang van deze functie. Daarna worden enkele vragen beantwoord die meer inzicht geven in hoe u, als gemeente, een zorgcoördinatie functie kunt creëren.

### Achtergrond over zorgcoördinatie

Mensenhandel kent diverse vormen en slachtoffers. Het komt voor als seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen bedelarij, gedwongen commercieel draagmoederschap en gedwongen criminaliteit. Het maakt mannen, vrouwen én kinderen slachtoffer. En het gaat zowel om personen met een Nederlandse, als ook om personen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Mensenhandel beperkt zich daarbij niet tot een bepaalde regio. Het is een fenomeen dat zich verspreidt en uitbreidt: in [2017](#) schatten de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) dat er jaarlijks 6.250 slachtoffers zijn in Nederland.

Iedere gemeente in Nederland kan geconfronteerd worden met mensenhandel. Daarom is in 2015 de Commissie Lenferink ingesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Opvang (FO). Voorzitter van deze Commissie was de heer Lenferink, burgemeester van Leiden. De opdracht van deze Commissie was het in kaart brengen van de knelpunten rondom opvang, zorg en doorstroom van slachtoffers van mensenhandel. Dit heeft geleid tot het rapport 'Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel'.<sup>3</sup> Op basis van de gesignaleerde knelpunten werd onder meer gepleit voor een landelijk dekkend netwerk aan regionaal opererende zorgcoördinatoren.

Bij de aanpak van mensenhandel zijn vele partijen betrokken, die op hoofdlijnen vallen binnen de strafrechtketen (zoals advocatuur en politie) en de zorgketen (zoals wijkteams en opvang). De complexiteit van de problematiek en de grote hoeveelheid aan betrokken partijen vraagt om onderlinge afstemming, samenwerking en coördinatie. In het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten draagt de zorgcoördinator hiervoor de verantwoordelijkheid. De zorgcoördinator fungeert als schakel tussen beide ketens en tegelijkertijd als een overkoepelende casemanager in het opvang- en/of zorgtraject. Doorgaans wordt de functie van zorgcoördinator door de (centrum)gemeente gefinancierd. Kortom: gezien de complexiteit van mensenhandel-problematiek en de verschillen in aanpak per regio, is regionaal ingebedde zorgcoördinatie een essentiële voorwaarde om te komen tot een goede dienstverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

In de praktijk blijkt dan ook dat in die regio's waar sprake is van een zorgcoördinator, deze een belangrijke rol heeft. Zij kunnen bijvoorbeeld sociale wijkteams ondersteunen en adviseren bij het zichtbaar maken van de problematiek en het vroegtijdig herkennen of zelfs voorkomen van slachtofferschap. De zorgcoördinator coördineert de ondersteuning en begeleiding van slachtoffers en zorgt ervoor dat deze efficiënt verloopt en dat bijvoorbeeld de juiste (juridische) procedures

worden opgestart. Vanaf het moment van aanmelding tot en met het afsluiten van het traject is de zorgcoördinator betrokken. Uit ervaringen van CoMensha blijkt dat een dergelijk gestructureerde aanpak leidt tot een verhoging van het aantal signalen en meldingen van mensenhandel, waar een goed georganiseerde uitvoering vervolgens op kan voortborduren.

Hieronder worden enkele vragen beantwoord die veel gemeenten gesteld hebben bij het instellen van zorgcoördinatie. Voor elk van deze vragen hebben we geëvalueerd wat het antwoord is voor zorgcoördinatoren elders in het land, gevolgd door onze aanbevelingen op dat onderwerp.

### **Wat is het werkgebied van de zorgcoördinatoren?**

#### *Overzicht huidige zorgcoördinatie*

Alle huidige zorgcoördinatoren verrichten hun functie voor meerdere gemeenten. Hoe deze gemeenten gekozen zijn, wisselt. Sommige zorgcoördinatoren bedienen de gemeenten in een [vrouwenopvang regio](#) (35 in Nederland), anderen in een [maatschappelijke opvang regio](#) (43 in Nederland), anderen in een [politieregio](#) (10 in Nederland) en weer anderen in een [veiligheidsregio](#) (25 in Nederland) (zie <https://www.regioatlas.nl/indelingen> voor een overzicht van deze indelingen<sup>5</sup> – hiernaast zijn er ook nog de Veilig Thuis regio's (26 in Nederland) en de Veiligheidshuizen regio's (34 in Nederland)).

#### *Aanbevelingen*

Voor het bepalen van het werkgebied van de zorgcoördinator maakt CoMensha vier aanbevelingen:

- 1) Omdat veel gemeenten klein zijn, is het meestal een goed idee om meerdere gemeenten in een regio tot het werkgebied van een zorgcoördinator te rekenen.
- 2) Overleg met de organisatie die de zorgcoördinatie gaat uitvoeren welk werkgebied het meest gepast is. Bedenk hierbij dat het praktisch is als een zorgcoördinator kan aansluiten bij regionale veiligheids-, politie- en Veilig Thuis overleggen. Om deze reden heeft het de voorkeur het werkgebied van de zorgcoördinator te laten aansluiten bij: idealiter een politieregio, of anders een veiligheidsregio of veiligheidshuisregio (en ook rekening te houden met de aanwezige Veilig Thuis regio's).<sup>6</sup>
- 3) Betrek in dit overleg ook CoMensha. Wij beogen een landelijk dekkend netwerk te bereiken van zorgcoördinatie. Wij overleggen graag met uw gemeente en de organisatie die de zorgcoördinatie gaat uitvoeren over welke gemeenten in uw omgeving nog geen zorgcoördinatie hebben, zodat we samen kunnen proberen een landelijk dekkend netwerk te creëren.
- 4) Evalueer na enkele jaren of de indeling goed is of veranderd moet worden. We hebben begrepen van enkele zorgcoördinatoren dat er na een tijd werken soms behoefte ontstaat om het werkgebied in te krimpen of uit te breiden.

Noot: voor sommige gemeenten zal het nodig zijn een nieuwe zorgcoördinator functie te creëren; anderen kunnen wellicht aansluiten bij reeds bestaande zorgcoördinatoren, door deze coördinatoren te voorzien van extra financiering. Ook bij deze overweging kan CoMensha helpen en u in contact brengen met reeds bestaande zorgcoördinatoren in uw regio.



## Wie betaalt de zorgcoördinatoren?

### Overzicht huidige zorgcoördinatie

Bij uitzondering ontvangt de organisatie die de zorgcoördinatiefunctie verricht financiering van alle gemeenten die zij bedienen. Echter, het merendeel van de zorgcoördinatoren wordt gefinancierd door de grootste gemeente in de politie- of veiligheidsregio of de centrumgemeente van de vrouwenopvang of maatschappelijke opvang regio. Het wisselt of de grootste gemeente / centrumgemeente vervolgens een gedeelte van deze financiering terugvraagt van de kleinere gemeenten in de regio; soms gebeurt dit wel, soms niet.

### Aanbevelingen

Om de administratieve regelingen minimaal te houden voor de zorgcoördinator, bevelen wij aan dat de organisatie die de zorgcoördinatorfunctie vervult financiering hiervoor ontvangt van één gemeente (de grootste of centrum gemeente in een regio) en verantwoording aflegt aan dezelfde gemeente. Deze gemeente kan de kosten zelf dragen, maar er zijn ook verschillende mogelijkheden om deze te verdelen over alle gemeenten in de regio:

- Door de zorgcoördinator te financieren uit de decentralisatie- en integratie-uitkeringen die de centrumgemeente ontvangt voor het verzorgen van vrouwenopvang en maatschappelijke opvang (zie ook “Uit welk potje betalen gemeenten de zorgcoördinator functie?” verderop). Deze gelden zijn hier ook voor bedoeld.
- Door reeds bestaande financiële samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld voor de vrouwenopvang, maatschappelijke opvang of het veiligheidshuis) te gebruiken om extra financiering voor de zorgcoördinatorfunctie te genereren. Een veiligheidshuis zou bijvoorbeeld gevraagd kunnen worden een organisatie in te huren om zorgcoördinatie te verzorgen op basis van extra financiering hiervoor vanuit alle gemeenten die in het veiligheidshuis samenwerken.
- Door de financiering terug te vragen bij de andere gemeenten middels een nader te bepalen verdeelsleutel via een nieuw op te zetten financiële samenwerking.

## Hoeveel fte heeft een zorgcoördinator?

### Overzicht huidige zorgcoördinatie

Gemiddeld beslaat zorgcoördinatie in Nederland 1,2 fte (wisselend van 0,2 fte tot 2,5 fte).

### Aanbevelingen

De zorgcoördinator heeft drie taken:

- 1) Coördinatie en monitoring van het zorgtraject (*case management*)
- 2) Netwerk opbouwen en onderhouden
- 3) Informatie en advies

Zie hiervoor ook Bijlage 3 ‘Zorgcoördinator profiel’. Het aantal benodigde uren voor een zorgcoördinator is afhankelijk van diverse factoren:

- Het aantal gemeenten in de regio (en daarmee samenhangende netwerkactiviteiten)
- Het aantal inwoners in de regio
- Het aantal slachtoffers waar deze zorgcoördinatie voor verzorgt elk jaar
- De aan- of afwezigheid van opvangcentra, ambulante hulpverleners, GGZ hulpverleners en andere hulpverleners in de regio die al ervaring hebben met het verlenen van zorg aan slachtoffers van mensenhandel
- De aan- of afwezigheid asielzoekerscentra
- Het niveau van ervaring van andere netwerkpartners met slachtoffers van mensenhandel
- De organisatie van waaruit de zorgcoördinator werkt en de ervaring van deze organisatie met slachtoffers van mensenhandel

Vanwege deze diverse factoren is het lastig om een duidelijke richtlijn te geven voor het aantal fte voor een zorgcoördinatie functie. Maatwerk is gepast, evenals een evaluatie na een aantal maanden en jaren om te bekijken of de functie voldoende gefinancierd is (men ziet vaak een groei in taken nadat de zorgcoördinator zijn/haar werk begint, omdat er dan meer slachtoffers en betrokken organisaties in beeld komen). Vanwege de verschillende taken raden wij voor een gemiddelde regio met meerdere gemeenten aan:

- Minstens 0,5 tot 1,0 fte te reserveren voor de netwerk-, informatie- en advies-functies (functies 2 en 3 hierboven). Bij politieregio's, die groter zijn, kan deze schatting verdubbeld worden.
- Daar bovenop minstens 0,1 fte per 100,000 inwoners te reserveren voor de coördinatie en monitoring van zorg van slachtoffers.
- Dus het aanbevolen totaal fte voor een zorgcoördinator = 0,5 tot 1,0 + 0,1 per 100,000 inwoners

Hierbij is het verstandig ook rekening te houden met de eerdergenoemde factoren die het aantal benodigde uren beïnvloeden. Ook is er bij voorkeur elke dag van de week een zorgcoördinator werkzaam in de regio. *Noot: als er weinig meldingen zijn van mensenhandel tot dusver, is dat zeker geen reden om met minder fte's te starten! Mensenhandel is een verborgen misdaad, die vaak pas aan het licht komt als we erop gaan letten (bijvoorbeeld met de hulp van een zorgcoördinator). We horen van veel zorgcoördinatoren dat bij het opstarten van hun werk, er initieel vooral veel werk was om een netwerk op te bouwen en de juiste structuren voor signalering en doorverwijzing op te zetten, en dat daarna het aantal gesignaleerde slachtoffers significant toenam. Het kan dus heel goed dat de aantallen gemelde slachtoffers sterk toenemen nadat de zorgcoördinator zijn/haar werk start!*

### **Uit welk potje betalen gemeenten de zorgcoördinator functie?**

#### *Overzicht huidige zorgcoördinatie*

Dit wisselt, soms valt deze financiering onder 'openbare veiligheid', soms onder 'zorg', soms een combinatie. Voor wat betreft de financiering die gezocht wordt onder zorg is er in Nederland financiering voor de zorgcoördinatiefunctie beschikbaar in het kader van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Financiering voor deze functie valt binnen de decentralisatie- en integratie-uitkeringen die de centrumgemeente ontvangt voor het verzorgen van vrouwenopvang en maatschappelijke opvang. Artikel 2.6.1 van de Wmo specificeert verder dat gemeenten met andere gemeenten (bijvoorbeeld in hun centrumgemeente) kunnen samenwerken

om een functie als deze in te richten, omdat deze te klein is om voor elke gemeente apart op te zetten.

### *Aanbeveling*

We bevelen hier aan per gemeente te kijken naar de mogelijke oplossingen.

### **Wie vervult de zorgcoördinatie taak?**

#### *Overzicht huidige zorgcoördinatie*

Meestal zijn de organisaties die de zorgcoördinator functie op zich nemen organisaties gespecialiseerd in het geven van maatschappelijke hulp/zorg met ervaring in het geven van die hulp aan slachtoffers van mensenhandel. In een enkele regio wordt deze functie vervuld door de gemeente of GGD. Meestal is de zorgcoördinator verantwoordelijk voor alle groepen slachtoffers van mensenhandel (18- en 18+; binnenlands en buitenlands; seksuele en overige uitbuiting). In een enkele regio zijn de verantwoordelijkheden opgesplitst en zorgt bijvoorbeeld een expertise centrum voor loverboy problematiek voor de zorgcoördinatie van slachtoffers van binnenlandse mensenhandel (soms onder een bepaalde leeftijd) en neemt een andere organisatie de zorgcoördinatie voor overige slachtoffers op zich.

### *Aanbevelingen*

De beste organisatie om dit op zich te nemen verschilt per regio; maatwerk is gepast. Gespecialiseerde organisaties op het gebied van maatschappelijke hulp die al ervaring hebben in het werken met de groep slachtoffers van mensenhandel vervullen deze functie heel goed. Liever is de zorgcoördinatie niet onder gebracht bij gemeenten, omdat dit voor 'dubbele petten' kan zorgen bij zorgcoördinatoren, ook in de ogen van slachtoffers. Een extra optie, naast de organisaties genoemd hierboven, is om deze functie onder te brengen bij Veilig Thuis (2 regio's gaan dit binnenkort te doen). Dit is een mogelijkheid; Veilig Thuis vervult voor veel groepen van geweld gedeeltelijk vergelijkbare taken als een zorgcoördinator voor slachtoffers van mensenhandel. Echter, de taken van Veilig Thuis verschillen soms van de taken van zorgcoördinatoren mensenhandel: Veilig Thuis zet schakelt vaak gepaste organisaties in en functioneert als een coördinator in het beginstadium, maar vervult meestal niet de functie van case manager, d.w.z. het volgen van een cliënt van het begin van het zorgtraject tot het einde van dat traject. Een zorgcoördinator mensenhandel, in tegendeel, volgt een slachtoffer van het begin van een zorgtraject tot het eind, en monitort of de juiste zorg beschikbaar is in verschillende stadia. Dus, wanneer een zorgcoördinator mensenhandel ondergebracht wordt bij Veilig Thuis is het belangrijk er zorg voor te dragen dat er voor hem/haar in dit opzicht een aparte taakbeschrijving wordt ontwikkeld. Wanneer dit gebeurt, is het ook belangrijk om ervoor te zorgen dat de netwerk taak en de informatie- en adviestaak (functies 2 en 3 hierboven) nadrukkelijk ingebouwd worden in het functieprofiel (zie Bijlage 1 "Zorgcoördinator profiel"). Verder is ook maatwerk gepast in bespreken of de zorgcoördinator functie voor alle subgroepen (18- en 18+; binnenlands en buitenlands; seksuele en overige uitbuiting) onder 1 organisatie moet vallen, of dat een opsplitsing van taken beter is. Over het algemeen verdient het de voorkeur dit zoveel mogelijk door 1 organisatie te laten uitvoeren, om 1 duidelijk contactpunt te hebben voor andere organisaties en om de expertise zoveel mogelijk te bundelen binnen 1 organisatie.

## 2. Suggesties voor gemeenten over de aandachtsfunctionaris mensenhandel en ketenregie

### De aandachtsfunctionaris mensenhandel

Het aanstellen van een aandachtsfunctionaris (ook wel ‘contactpersoon’) kan een gemeente helpen een uniform beleid te voeren t.o.v. het onderwerp mensenhandel en het benodigde netwerk te ontwikkelen om goed uitvoering te geven aan dit beleid. In het ‘Basis niveau bestuurlijke aanpak mensenhandel’ van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het LIEC-RIEC wordt het volgende geschreven over aandachtsfunctionarissen mensenhandel bij gemeenten: <sup>7</sup>

“Een gemeente voldoet aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel indien de gemeente een functionaris heeft die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente, bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers mensenhandel terecht kunnen.

Signalering alleen volstaat niet voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Noodzakelijk is ook om zelf actie te ondernemen en de signalen door te zetten naar de relevante autoriteiten. Daarom is het naast algemene bewustwording onder medewerkers van gemeenten van belang dat binnen een gemeente ten minste één medewerker bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om barrières tegen mensenhandel op te werpen en de juiste manier om signalen door te geven aan de relevante partners. Deze medewerker fungeert als aanspreekpunt voor andere medewerkers van een gemeente wanneer zij tijdens hun werkzaamheden in aanraking komen met (mogelijke slachtoffers van) mensenhandel. De functionaris handelt in lijn met het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM) en de ketenaanpak mensenhandel. Daarnaast onderhoudt de functionaris contact met het team binnen de politie-eenheid dat zich bezighoudt met mensenhandel, de partners die een verantwoordelijkheid hebben bij de bescherming van slachtoffers en de RIEC accounthouder mensenhandel.”

Het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM), waar het CCV over spreekt, betreft een project dat in 2013 van start is gegaan, geleid door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het project had als doel om het hulp- en ondersteuningsaanbod – en de toegang daartoe – voor alle slachtoffers mensenhandel te verbeteren, door de hulpverlening, regelingen en rechten voor slachtoffers mensenhandel in kaart te brengen, en eventuele knelpunten daarbinnen te signaleren. Eén van de hoofduitkomsten van het project is de Wegwijzer Mensenhandel, welke beschikbaar is op [www.wegwijzermensenhandel.nl](http://www.wegwijzermensenhandel.nl) .

Het CCV heeft naast deze aanbevelingen een ‘Stappenplan voor aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente’ dat beschrijft hoe signalen van mensenhandel kunnen worden opgepakt binnen de gemeente en wat daarmee gedaan kan worden.<sup>8</sup>

Een belangrijk voordeel van het instellen van aandachtsfunctionarissen mensenhandel in elke gemeente is dat het een mechanisme biedt voor overleg tussen de centrumgemeente en de kleinere gemeentes in een regio over mensenhandel. Het biedt de mogelijkheid voor ketenregisseurs, zorgcoördinatoren en aandachtsfunctionarissen om makkelijk kleinere gemeenten te contacteren voor overleg. Andersom is het binnen elke gemeente duidelijk wie er intern gecontacteerd moet worden wanneer iemand een geval van mensenhandel tegenkomt (de aandachtsfunctionaris), en deze functionaris weet ook wie hij in de regio kan contacteren (de zorgcoördinator en de ketenregisseur, bijvoorbeeld). Een andere manier waarop dit bewerkstelligd kan worden is door mensenhandel een vast agendapunt te maken binnen de zorg- en veiligheidsoverleggen tussen alle gemeenten in een regio.

### Het implementeren van een goede ketenregie mensenhandel

Omdat bij het onderwerp mensenhandel zo veel organisaties betrokken zijn – zowel aan de openbare veiligheidszijde als aan de zorgzijde, en op gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau, en zowel operationeel als bestuurlijk – is het implementeren van een goede ketenregie op gemeentelijk en gemeente-overstijgend, regionaal niveau essentieel. Het CCV biedt zeer nuttige aanbevelingen voor het implementeren van een goede ketenregie mensenhandel. Deze zijn opgesteld rondom loverboyproblematiek (loverboys zijn een type mensenhandelaar die met specifieke tactieken slachtoffers ronselen en in hun macht houden), maar kunnen gemakkelijk uitgebreid worden naar mensenhandel problematiek in de breedte:

- Een stappenplan voor het opzetten en onderhouden van een goede ketenaanpak van loverboy problematiek <sup>9</sup>
- Een overzicht van maatregelen die genomen kunnen worden ter preventie, signalering en melding van loverboy problematiek, alsmede interventies tegen deze problematiek <sup>10</sup>
- Een algemene handreiking voor de aanpak van loverboy-problematiek <sup>11</sup>

De kernvraag bij ketenregie is hoe het best samenwerking te bewerkstelligen tussen zorg en veiligheid en andere domeinen, zowel op regionaal als gemeentelijk niveau. Het kan logisch zijn om dergelijke onder te brengen binnen een bredere structuur waarin verbinding tussen zorg, veiligheid en andere thema's wordt georganiseerd voor diverse thema's (zoals voor radicalisering en voor verwarde personen of voor huiselijk geweld). Bij regiobureaus integrale veiligheid kan, bijvoorbeeld, de ketenregie voor dit soort thema's belegd worden. De Ketenregisseur mensenhandel is een aanjager voor verbinding van al die verschillende domeinen en niveaus, specifiek voor mensenhandel: de volgende sectie gaat over deze functie.

### De ketenregisseur

Onderdeel van de aanbevelingen van het CCV omtrent het implementeren van een goede ketenregie op het onderwerp mensenhandel is het aanstellen van een *ketenregisseur*. De ketenregisseur is meestal, in tegenstelling tot de aandachtsfunctionaris (die op gemeentelijk niveau werkzaam is), werkzaam op een regionaal niveau, bijvoorbeeld voor een politieregio of voor alle gemeenten behorend bij een centrumgemeente (soms heet de functie anders; het gaat om iemand die voor de gemeenten in de regio een goede ketenregie omtrent mensenhandel bewerkstelligt). Er zijn een aantal verschillen tussen de ketenregisseur en de zorgcoördinator, die ook op regionaal niveau werkt, al verschilt dit per regio. In de regel is de ketenregisseur in dienst van een of meerdere

gemeenten en de zorgcoördinator in dienst van een organisatie gespecialiseerd in het verschaffen of organiseren van zorg en opvang aan slachtoffers van mensenhandel of geweld in het algemeen. De zorgcoördinator heeft in ieder geval een verantwoordelijkheid voor case management met betrekking tot zorg; of dat ook geldt voor de ketenregisseur verschilt per regio: soms werkt de ketenregisseur op strategisch niveau, door de ketensamenwerking te stimuleren en het beleid en de structuren daarvoor te initiëren en onderhouden, en soms werkt de ketenregisseur ook op een meer operationeel niveau, en verzorgt bijvoorbeeld het casuïstiek overleg vanuit het veiligheidsperspectief. Tot slot ligt de verantwoordelijkheid van de zorgcoördinator alleen bij het sociale en zorgdomein; voor de ketenregisseur is dit in ieder geval het veiligheidsdomein en soms ook het zorgdomein (ook dit verschilt per regio).

Het is belangrijk dat de ketenregisseur het juiste mandaat heeft binnen de regio om zijn/haar taken uit te kunnen voeren. Dat kan op verschillende manieren bereikt worden; een mogelijkheid is om de functie van ketenregisseur onder de regioburgemeester te plaatsen. Op deze manier wordt de regionale functie van de ketenregisseur geborgd.

### **Samenwerking tussen veiligheid en zorg**

In de praktijk zijn zowel aandachtsfunctionarissen als ketenregisseurs mensenhandel vaak gepositioneerd bij de directie openbare orde en veiligheid en/of het team ondermijning. Het is van groot belang dat deze functionarissen goede samenwerking initiëren en onderhouden met de directie die gaat over het sociale domein / de Wmo en met de zorgcoördinator. Beide directies (veiligheid en zorg) zijn van belang voor de functionaris om beleid rondom de preventie en aanpak van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers in goede banen te leiden. Een goede samenwerking tussen de twee is een minimum vereiste om dit bereiken. Als men deze samenwerking in deze functies verder wil borgen, dan kan nagedacht worden over samenwerking in de financiering en/of aansturing van deze functies, bijvoorbeeld door de functies gezamenlijk vanuit beide directies (veiligheid en zorg) te financieren.

### **De relatie met Veilig Thuis**

De rol van Veilig Thuis in de keten wisselt per regio. In sommige regio's is Veilig Thuis actief betrokken bij het tegengaan van mensenhandel- en loverboyproblematiek en hebben aandachtsfunctionarissen mensenhandel (triagediensten zijn dan ook vaak getraind om deze problematiek te kunnen signaleren). In andere regio's zien de Veilig Thuis regiokantoren mensenhandel (nog) niet als een huiselijk geweld probleem (wat het wel is regelmatig!). Professionals nemen standaard contact op met Veilig Thuis in het kader van de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Daarom is het o.i. op zijn minst gewenst dat Veilig Thuis mensenhandel casussen kan signaleren en doorzetten naar de zorgcoördinator.

### **De relatie met het Veiligheidshuis**

Ook het veiligheidshuis kan betrokken zijn bij mensenhandel casussen, met name met complexe gevallen. Omdat meestal niet alle casussen binnen het Veiligheidshuis besproken worden, maar alleen complexe gevallen die worden ingebracht door een van de partners, is het Veiligheidshuis meestal niet de plek om ketenregie of zorgcoördinatie te beleggen, maar het is een zeer nuttige partner om in te schakelen en mee samen te werken bij complexe gevallen.



### 3. Suggesties voor gemeenten over het ontwikkelen van specifiek mensenhandel beleid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van suggesties voor gemeenten over het ontwikkelen van mensenhandel beleid.

#### Ontwikkel beleid over mensenhandel

Het Programmastart Interbestuurlijke Programma (IBP) 2018 zegt: <sup>1</sup>

“Elke gemeente heeft over 4 jaar een duidelijk beleid om de aanpak van mensenhandel te borgen.”

Het Basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel (van het CCV, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het LIEC-RIEC) beschrijft: <sup>7</sup>

“Een gemeente voldoet aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel indien de gemeente gemeentelijk beleid en lokale regelgeving heeft dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt. Beleid gericht op prostitutie, met daarbij aandacht voor voorlichting en hulpverlening aan prostituees en de aanpak van seksuele uitbuiting, is hier een onderdeel van.”

Toch blijkt uit de tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen uit 2017 dat 95% van de gemeenten aangeeft geen specifiek beleid over mensenhandel te hebben anno 2017. Hier liggen dus kansen voor veel gemeenten om de aanpak van mensenhandel te verbeteren: een specifiek beleid over mensenhandel is een heel belangrijk startpunt voor alle andere maatregelen omtrent mensenhandel in een gemeente!

#### Ontwikkel specifiek beleid over mensenhandel

Bij veel gemeenten wordt mensenhandel alleen besproken als een onderdeel van prostitutiebeleid, terwijl mensenhandel veel breder is dan alleen seksuele uitbuiting. Andere belangrijke sectoren van mensenhandel zijn:

- arbeidsuitbuiting, bijvoorbeeld in de bouw, de landbouw of in huishoudelijk werk
- criminele uitbuiting, bijvoorbeeld gedwongen bedelarij en gedwongen werk op marihuana plantages
- orgaanhandel
- gedwongen commercieel draagmoederschap

Bij elke vorm van uitbuiting spelen andere overwegingen, zijn andere preventie-, aanpak- en zorgmaatregelen nodig, en zijn andere netwerken betrokken. Daarom is het belangrijk dat elke gemeente een aparte beleidsstrategie ontwikkelt over mensenhandel in de breedte, waarin aandacht wordt besteed aan alle verschillende vormen van mensenhandel. Dit kan in de vorm van een apart beleidsdocument over mensenhandel of het kan geborgd worden binnen bestaande



beleidsstrategieën, zoals die voor huiselijk geweld (bij 68% van alle mensenhandel is de dader een bekende!) of die voor ondermijning. Zolang mensenhandel maar in de breedte wordt besproken:

- alle vormen van mensenhandel (zie boven)
- mensenhandel van minder- en meerderjarigen
- mensenhandel van Nederlanders en mensen met andere nationaliteiten
- mensenhandel door georganiseerde criminaliteit (*ondermijning*) als door mensen binnen de huiselijke sfeer (zoals familieleden, partners, vrienden of andere bekenden) (*huiselijk geweld*)
- alle aspecten van de aanpak van mensenhandel, zoals preventie, interventie en zorg (dan wel samen in 1 beleidsdocument of in verschillende beleidsdocumenten, bijvoorbeeld verdeeld over veiligheid en zorg)

### **Bespreek mensenhandel binnen andere relevante beleidsdocumenten**

Hiernaast is het ook belangrijk om mensenhandel te benoemen binnen andere relevante beleidsdocumenten, zoals over prostitutie of over arbeidsomstandigheden. Binnen de specifieke mensenhandel beleidsstrategie (zie 3.2) is het goed om hiernaar te verwijzen, alsmede naar andere beleidsdocumenten waarin mensenhandel behandeld wordt, zoals het Regionaal Veiligheidsplan en het RIEC jaarplan. Echter, voor al deze andere beleidsdocumenten vormt de specifieke mensenhandel beleidsstrategie (3.2) de basis, dus het is essentieel dat die bestaat. Het grote voordeel van een uniform mensenhandel beleid in de hele regio (of zelfs het hele land – zie onder voor suggesties/tips van het CCV) is dat daarmee het ‘waterbed-effect’ voorkomen wordt, d.w.z. dat mensenhandelaren zich verplaatsen naar regio’s waar beleidsmaatregelen die hen ondermijnen niet zijn ingevoerd.

### **Neem suggesties/tips van het CCV mee in beleidsontwikkeling**

Het CCV heeft uitgebreide documentatie met tips en suggesties ontwikkeld voor mensenhandelbeleid voor gemeenten. Het CCV bespreekt deze tips uitgebreid op <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel>. Deze website bevat onder andere een e-learning voor gemeenteambtenaren en verschillende handleidingen, signaalkaarten en stappenplannen voor signalering (deze zijn allen ook bijgevoegd in de zip-file die bij dit rapport verzonden wordt door CoMensha).

Met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, verdient het aanbeveling een barrièremodel mensenhandel van het CCV en het LIEC/RIEC te gebruiken. Deze zijn beschikbaar op: <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtinstrument-personen-met-verward-gedrag/nieuws-detail/article/nieuwe-barrieremodellen-mensenhandel-gelanceerd-1/>

### **Loverboy problematiek is een vorm van mensenhandel; neem ook dit op in het mensenhandel beleid**

Bij het ontwikkelen van mensenhandel beleid is het goed om te realiseren dat loverboyproblematiek een specifieke methode van mensenhandel is (loverboys zijn een type mensenhandelaar die met specifieke tactieken slachtoffers ronselen en in hun macht houden), meestal gericht op seksuele of criminele uitbuiting van de slachtoffers. Ook voor dit onderwerp heeft het CCV uitgebreide documentatie met tips en suggesties voor gemeenten op <https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/>. Hiernaast heeft ook het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) aanbevelingen rondom het onderwerp

loverboy problematiek voor gemeenten specifiek ('Hoe pak je loverboyproblematiek aan? Checklist voor gemeenten' <sup>12</sup>).

#### **4. Suggesties voor gemeenten over actieve signalering van mensenhandel binnen de gemeente**

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van suggesties voor gemeenten over actieve signalering van mensenhandel binnen de gemeente zelf (door gemeentefunctionarissen). Dit is met name nuttig voor ambtenaren die in direct contact staan met burgers, namelijk:

- baliemedewerkers (zoals bij loket burgerzaken en bij overige loketten)
- bestuurlijke toezichthouders en handhavers
- bouwinspecteurs
- toezichthouders van de GGD
- medewerkers van de GGD SOA kliniek en infectieziekten kliniek

Het Basis niveau bestuurlijke aanpak mensenhandel <sup>7</sup> beschrijft:

“Een gemeente voldoet aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel indien de gemeente werkt aan actieve signalering van mensenhandel.

Mensenhandel kan in elke gemeente in Nederland voorkomen. Medewerkers van gemeenten kunnen daarom op allerlei manieren en momenten in aanraking komen met signalen van mensenhandel. Dit geldt onder andere voor baliemedewerkers van burgerzaken, bestuurlijke toezichthouders en inspectie-medewerkers van de GGD. Signalen kunnen niet alleen direct in contact met mogelijke slachtoffers worden opgepikt, maar ook door contact met mogelijke facilitators, bijvoorbeeld huisjesmelkers die voorzien in slechte en brandgevaarlijke woonruimten ten behoeve van arbeidsmigranten en dubieuze ondernemingen. Het is dan ook allereerst van belang dat medewerkers signalen van mensenhandel leren herkennen en weten waar ze met deze signalen terecht kunnen. Bewustwordingsbijeenkomsten en gebruik van de praktische handleidingen voor het signaleren van mensenhandel dragen hieraan bij.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft naast de praktische handleidingen, ook signaalkaarten mensenhandel voor gemeentelijk baliepersoneel en andere hulpmiddelen beschikbaar op hun website. Dit materiaal is gericht op zowel arbeidsuitbuiting als seksuele uitbuiting. Ook organiseren meerdere organisaties bijeenkomsten om gemeenteamttenaren bekend te maken met het begrip mensenhandel en de bejegening van slachtoffers.

Naast bewustwording onder medewerkers is het van belang dat aandacht gaat naar het actief zoeken naar signalen van mogelijke seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting, enerzijds door bijvoorbeeld reguliere bestuurlijke controles bij prostitutiebedrijven en bij vergunningplichtige bouwactiviteiten en anderzijds bij informatie gestuurde controles op risicolocaties, bijvoorbeeld bij massagesalons, illegale bordelen en in de horeca of (land)bouw.”

De hulpmiddelen waar het CCV over spreekt bevat onder andere een e-learning voor gemeenteambtenaren <sup>13</sup> en verschillende handleidingen, signaalkaarten en stappenplannen.<sup>14</sup> CoMensha, het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel, geeft trainingen en workshops aan gemeenten die hierbij aansluiten.<sup>15</sup>

Net als bij ander beleid rondom mensenhandel (zie bijvoorbeeld volgende hoofdstuk), kan het nuttig zijn de signalering van mensenhandel te borgen binnen een breder beleidsdossier. In het geval van signalering kan dat goed in het kader van de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, welke 5 stappen beschrijft om te volgen bij verdenking van geweld. CoMensha heeft in samenwerking met verschillende beroepsverenigingen die een meldcode produceren een factsheet over mensenhandel ontwikkeld die helpt omgaan met gevallen van mensenhandel binnen de meldcode.<sup>16</sup>

## 5. Suggesties voor gemeenten over overleg structuren over mensenhandel

### Startpunt voor overleg

Vaak wanneer wij beginnen met een regio te assisteren met het verbeteren van hun mensenhandelbeleid, kiezen gemeenten ervoor alle relevante partijen te verzamelen in een overleg om te komen tot een advies over welke stappen genomen dienen te worden om de aanpak van mensenhandel in de gemeente/regio te verbeteren. De partijen die hiervoor meestal worden uitgenodigd zijn:

- Lokale partijen:
  - De zorgcoördinator (als de regio die heeft)
  - De ketenregisseur (als de regio die heeft)
  - De aandachtsfunctionaris mensenhandel van de centrumgemeente (als de centrumgemeente die heeft)
  - Het regionale meldpunt loverboys (als de regio een losstaand meldpunt heeft, los van Veilig Thuis)
  - De afdeling zorg/Wmo bij de gemeente
  - De afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) bij de gemeente
  - Gemeenteambtenaren die gaan over het verbinden van de afdelingen zorg/Wmo en OOV
  - De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie
  - Het RIEC (regionale vertegenwoordiger)
  - Veilig Thuis
  - Het Veiligheidshuis
  - Opvanghuizen en andere zorgverleners voor slachtoffers van mensenhandel in de regio
  - Jeughulpverlening
  - De GGD
  - De inspectie SZW
  - Centrum voor Seksueel Geweld
  - Asielzoekerscentra in de regio, indien aanwezig
  - Sociale wijkteams
  - Loketten voor abreidsmigranten bij de gemeente
  - Abortuskliniek(en)
- Landelijke partijen:
  - CoMensha + de VNG om te adviseren / assisteren waar gewenst

### Binnen de regio

Deze sectie geeft een overzicht van suggesties voor gemeenten over overleg structuren over mensenhandel *binnen* de regio. Over het algemeen zijn er op drie niveaus overleggen mogelijk binnen de regio:

- Macro: strategische overleg door bestuurders over overkoepelende thema's en beleid in de aanpak mensenhandel
- Meso: strategisch overleg over meer praktische knelpunten en samenwerking in de uitvoering van het mensenhandel beleid
- Micro: casuïstiek overleg
  - Op het gebied van veiligheid
  - Op het gebied van zorg
  - Eventueel een combinatie

De eerste twee overleggen vinden meestal op regionaal niveau plaats (bijvoorbeeld voor dezelfde regio waar de ketenregisseur verantwoordelijkheid voor draagt); het casuïstiek overleg vindt soms regionaal plaats en soms op gemeentelijk niveau. De overleggen kunnen zowel apart voor het thema mensenhandel georganiseerd worden, als geborgd worden binnen bestaande overlegstructuren, zoals voor huiselijk geweld of voor ondermijning. Daarbij dient wel zorg gedragen te worden dat er zowel aandacht is voor de veiligheidsaspecten van mensenhandel als de zorgaspecten, en voor alle verschillende typen van mensenhandel (seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, orgaanhandel en gedwongen draagmoederschap; uitbuiting van meerder- en minderjarigen; uitbuiting van mannen en vrouwen; uitbuiting van Nederlanders en niet-Nederlanders).

Het belang van het instellen van overleg op macro-niveau is recentelijk opnieuw benadrukt door de landelijke Taskforce Mensenhandel. Zo schreven Mark Harbers, Wouter Koolmees, Hugo de Jonge, Stef Blok en Sigrid Kaag in mei 2018 aan de Tweede Kamer: <sup>17</sup>

“Maatregelen die reeds in gang zijn gezet / waartoe reeds is besloten: Een initiatief van de Taskforce Mensenhandel om in elke regio onder aanvoering van een bestuurlijk trekker een vorm van samenwerking in te richten om aan de aanpak van mensenhandel in de regio's een impuls te geven, heeft commitment gekregen van de regioburgemeesters. In de regio's Rotterdam, Noord Holland en Oost-Brabant is een dergelijke regionale tafel inmiddels opgericht. Aan deze tafels nemen onder andere de politie, Inspectie SZW, OM, KMar, diverse gemeenten en het RIEC deel; aan de verbinding met zorgpartners wordt op verschillende manieren vorm gegeven. De bedoeling van de regionale tafels is onder andere om awareness te creëren, kennis te verspreiden, zicht te krijgen op regionale problematiek en casuïstiek en om gezamenlijk tot een concrete aanpak daarvan komen. De Taskforce zal bezien hoe het de oprichting van verdere regionale tafels kan faciliteren.”

De regionale mensenhandel tafels hebben twee doelen (welke gezien kunnen worden als een regionale vertaling van de doelen van de landelijke Taskforce Mensenhandel <sup>18</sup>):

- 1) de verbinding van de Taskforce Mensenhandel met de tien regio's te bewerkstelligen (en zo beleidsknelpunten makkelijker kenbaar maken op landelijk niveau)
- 2) de aanpak van mensenhandel een impuls te geven

Om doel 2 te bereiken, is het specifiek de bedoeling dat deze tafels zich gaan focussen op o.a. de volgende acties <sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Het is goed hierbij op te merken dat de prioriteiten per regio kunnen verschillen.

- Regionale/lokale trends, ontwikkelingen en knelpunten inzichtelijk maken (input agenda Taskforce). Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het fenomeen in volle breedte (overige uitbuiting). Daar waar mogelijk wordt aangesloten bij de regionale ondernemingsbeelden.
- Op regionaal niveau prostitutie-/mensenhandelbeleid afstemmen
- Fungeren als verbindende schakel tussen de Taskforce en de regiogemeenten (o.a. via bestaande structuren zoals RVO, RIEC, G32, etc.).
- Verbeteren/stimuleren van de regionale samenwerking/aanpak en het verbeteren van de integrale informatiepositie <sup>2</sup>.
- Initiëren van regionale (thema)onderzoeken (fenomeen analyse)
- Creëren van bewustwording bij de burgemeesters (in samenwerking met de regionale portefeuillehouder mensenhandel). De (risico)analyses mensenhandel vervullen hierin een belangrijke bijdrage, bijvoorbeeld door voor de burgemeesters het fenomeen meer zichtbaar/inzichtelijk te maken (creëren van maatschappelijke verontwaardiging).
- Het uitzetten van casuïstiek binnen het RIEC.

### Regio-overkoepelende overleg structuren

Hiernaast zijn er verschillende regio-overstijgende overleg structuren waarin mensenhandel specialisten van de gemeente aan deel kunnen nemen om expertise uit te wisselen met andere regio's:

- Het CCV organiseert periodiek een overleg voor alle ketenregisseurs mensenhandel
- CoMensha organiseert periodiek een overleg voor alle zorgcoördinatoren mensenhandel
- CoMensha organiseert periodiek een overleg voor alle meldpunten/-lijnen loverboys
- CoMensha organiseert periodiek een overleg voor aandachtsfunctionarissen mensenhandel van Veilig Thuis
- CoMensha organiseert periodiek een overleg voor functionarissen van de inspectie SZW die met slachtoffers van mensenhandel werken

## 6. Praktische suggesties die het voor slachtoffers van mensenhandel makkelijker maken

Tot slot zijn er een aantal specifieke praktische suggesties die sommige gemeenten reeds geïmplementeerd hebben, die het voor slachtoffers van mensenhandel een stuk makkelijker maken. Hierbij geven we die als aanbeveling om ook mensen die in een mensenhandelsituatie hebben gezeten in uw gemeente te ondersteunen:

- Geef slachtoffers van mensenhandel urgentie voor het verkrijgen van een woning, binnen de kaders van huiselijk geweld richtlijnen voor urgentie. Mensenhandel heeft altijd al *impliciet* grotendeels onder huiselijk geweld gevallen, maar sinds kort wordt het door alle

---

<sup>2</sup> Rapportage Nationaal Rapporteur: effectieve aanpak op gemeentelijk niveau, lessen uit de praktijk (2012). Aanbeveling 4.

professionele beroepsverenigingen en Veilig Thuis ook *expliciet* eronder geschaard. Zie voor meer informatie [www.comensha.nl/voorzorgverleners](http://www.comensha.nl/voorzorgverleners).

- Maak het voor slachtoffers van mensenhandel mogelijk bij het werkgeversservicepunt om advies te zoeken voor het zoeken van werk. Hier bestaat grote behoefte aan bij mensen die in een mensenhandelsituatie hebben gezeten en nu zoeken een nieuw leven op te bouwen.
- Maak het slachtoffers van mensenhandel met alle verblijfsrechtelijke statussen mogelijk om deel te nemen aan inburgeringsprogramma's bij de gemeente.
- In de breedte: slachtoffers van mensenhandel hebben in het begin van hun opvang- en zorgtraject vaak een tussenstatus en daarmee niet altijd een BSN / inschrijving bij de gemeente. Laat het ontbreken van die inschrijving wanneer met wel in de gemeente verblijft geen belemmering zijn bij het toegang krijgen tot diverse faciliteiten van de gemeente!



## 7. Bronvermelding

- 1 Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP): Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda. Den Haag: Rijksoverheid, 2018  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>.
- 2 Themadag – noodzaak uitrol advies Commissie Lenferink.  
<https://www.comensha.nl/artikel/detail/themadag-noodzaak-uitrol-advies-commissie-lenferink> (accessed July 4, 2018).
- 3 Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. VNG en de Federatie Opvang, 2015 [https://vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2014/20150409-gemeenten-en-opvang-slachtoffers-mensenhandel-commissie-lenferink\\_0.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20150409-gemeenten-en-opvang-slachtoffers-mensenhandel-commissie-lenferink_0.pdf).
- 4 Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Ministerie van Veiligheid en Justitie; LIEC-RIEC; CCV, 2015 <https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/bestuurlijke-aanpak-mensenhandel-digitaal.pdf>.
- 5 Regioatlas: indelingen. <https://www.regioatlas.nl/indelingen> (accessed July 4, 2018).
- 6 Regioatlas: indelingen. <https://www.regioatlas.nl/indelingen> (accessed July 18, 2018).
- 7 Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie; LIEC-RIEC; CCV, 2015 <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel/>.
- 8 Stappenplan voor aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente. CCV, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid  
[https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/Stappenplan\\_aandachtsfunctionaris.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/Stappenplan_aandachtsfunctionaris.pdf).
- 9 CCV. Stappenplan Ketenaanpak Loverboyproblematiek.  
<https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/stappenplan/> (accessed July 18, 2018).
- 10 CCV. Loverboys. Maatregelen. <https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/maatregelen/> (accessed July 18, 2018).
- 11 Handreiking aanpak loverboy-problematiek. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), 2012 <https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/documenten/handreiking-aanpak-loverboy-problematiek/>.
- 12 Hoe pak je loverboyproblematiek aan? Checklist voor gemeenten. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2017 <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Hoe-pak-je-loverboyproblematiek-aan-Checklist-voor-gemeenten.pdf>.
- 13 CCV. E-learning signalering mensenhandel. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/e-learning-signalering-mensenhandel/> (accessed July 4, 2018).
- 14 CCV. Actieve signalering. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/actieve-signalering/> (accessed July 4, 2018).
- 15 CoMensha. Voorlichting en Training. <https://www.comensha.nl/pagina/voorlichting-en-training> en <https://www.comensha.nl/artikel/detail/opleidingen-en-trainingen1> (accessed July 4, 2018).

- 16 Typen huiselijk geweld en kindermishandeling: Mensenhandel. Amersfoort: CoMensha, 2018.
- 17 Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de ontwikkeling plan van aanpak mensenhandel, d.d. 25 mei 2018. Kenmerk: 2234504. 2018  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/05/25/tk-ontwikkeling-plan-van-aanpak-mensenhandel/tk-ontwikkeling-plan-van-aanpak-mensenhandel.pdf>.
- 18 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 18 december, nr. 2167943 houdende de instelling van de Task Force Aanpak Mensenhandel (Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel). 2017 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-2158.html>.
- 2 Themadag – noodzaak uitrol advies Commissie Lenferink.  
<https://www.comensha.nl/artikel/detail/themadag-noodzaak-uitrol-advies-commissie-lenferink> (accessed July 18, 2018).
- 3 Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. VNG en de Federatie Opvang, 2015 [https://vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2014/20150409-gemeenten-en-opvang-slachtoffers-mensenhandel-commissie-lenferink\\_0.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20150409-gemeenten-en-opvang-slachtoffers-mensenhandel-commissie-lenferink_0.pdf).
- 4 Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie; LIEC-RIEC; CCV, 2015 <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel/>.
- 5 Regioatlas: indelingen. <https://www.regioatlas.nl/indelingen> (accessed July 18, 2018).
- 6 Stappenplan voor aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente. CCV, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid  
[https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/Stappenplan\\_aandachtsfunctionaris.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/Stappenplan_aandachtsfunctionaris.pdf).
- 7 CCV. Stappenplan Ketenaanpak Loverboyproblematiek.  
<https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/stappenplan/> (accessed July 18, 2018).
- 8 CCV. Loverboys. Maatregelen. <https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/maatregelen/> (accessed July 18, 2018).
- 9 Handreiking aanpak loverboy-problematiek. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), 2012 <https://hetccv.nl/onderwerpen/loverboys/documenten/handreiking-aanpak-loverboy-problematiek/>.
- 10 Hoe pak je loverboyproblematiek aan? Checklist voor gemeenten. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2017 <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Hoe-pak-je-loverboyproblematiek-aan-Checklist-voor-gemeenten.pdf>.
- 11 CCV. E-learning signalering mensenhandel. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/e-learning-signalering-mensenhandel/> (accessed July 18, 2018).
- 12 CCV. Actieve signalering. <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/actieve-signalering/> (accessed July 18, 2018).
- 13 CoMensha. Voorlichting en Training. <https://www.comensha.nl/pagina/voorlichting-en-training> (accessed July 18, 2018).
- 14 Typen huiselijk geweld en kindermishandeling: Mensenhandel. Amersfoort: CoMensha, 2018.
- 15 Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de ontwikkeling plan van

aanpak mensenhandel, d.d. 25 mei 2018. Kenmerk: 2234504. 2018

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/05/25/tk-ontwikkeling-plan-van-aanpak-mensenhandel/tk-ontwikkeling-plan-van-aanpak-mensenhandel.pdf>.

- 16 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 18 december, nr. 2167943 houdende de instelling van de Task Force Aanpak Mensenhandel (Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel). 2017 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-2158.html>.

## **8. Bijlagen**

Bijlage 1. Sectie in Programmastart IBP 2018 die betrekking heeft op mensenhandel

Bijlage 2. Hoofdpunten uit het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel

Bijlage 3. Zorgcoördinator voor slachtoffers mensenhandel profiel

## **Bijlage 1. Sectie in Programmastart IBP 2018 die betrekking heeft op mensenhandel**

Hieronder staat de sectie uit het Programmastart IBP 2018 die betrekking heeft op mensenhandel, in Hoofdstuk 5, “Merkbaar beter in het sociaal domein” <sup>1</sup>:

### **“11. Vrouwen, mannen en kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel**

Alhoewel het voor velen onzichtbaar is, kent Nederland ook zijn (getraumatiseerde) slachtoffers van mensenhandel. Samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketens is essentieel. Dit vergt een aanpak op meer niveaus: passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg en een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren (commissie Lenferink). Elke gemeente heeft over 4 jaar een duidelijk beleid om de aanpak van mensenhandel te borgen.”

Voor het volledige document, zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp.pdf>

## **Bijlage 2. Hoofdpunten uit het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel**

Hieronder staan de drie hoofdpunten uit het Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel.<sup>7</sup>  
Het basisniveau beschrijft:

“Een gemeente voldoet aan het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel indien de gemeente:

1. werkt aan actieve signalering van mensenhandel.
2. een functionaris heeft die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente, bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers mensenhandel terecht kunnen.
3. gemeentelijk beleid en lokale regelgeving heeft dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt. Beleid gericht op prostitutie, met daarbij aandacht voor voorlichting en hulpverlening aan prostituees en de aanpak van seksuele uitbuiting, is hier een onderdeel van.”

Voor het volledige document, zie:

<https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/bestuurlijke-aanpak-mensenhandel-digitaal.pdf>

### Bijlage 3. Zorgcoördinator voor slachtoffers mensenhandel profiel

#### Inleiding

Vanuit het landelijke zorgcoördinatie overleg is er een behoefte ontstaan om meer afstemming te hebben in de werkwijze van de zorgcoördinatoren in het hele land. Er is toen besloten om een werkgroep samen te stellen die een notitie schrijven waarin de volgende punten staan;

- Kaders voor de verleende zorg aan het slachtoffer<sup>3</sup>
- Meer duidelijkheid over een uniforme werkwijze
- Taakafbakening van de zorgcoördinator

Ondanks dat er veel regionale verschillen zijn waar wij geen invloed op hebben, zoals b.v. van waaruit de zorgcoördinatie wordt gefinancierd, zijn wij van mening dat het slachtoffer overal in Nederland goede zorg moet krijgen waar hij/zij recht op heeft. Het slachtoffer heeft recht op zorg rond drie pijlers te weten;

- Bieden van hulp en opvang
- Begeleiding bij het verblijfsrechtelijk traject
- Begeleiding bij het strafrechtelijk traject

Deze hulp moet niet afhankelijk zijn van de plek in Nederland waar het slachtoffer zich bevindt. Het uitgangspunt van de zorg is dat het slachtoffer regie houdt over wat er met hem of haar gebeurt. Zorgvuldige informatie-uitwisseling is dan ook erg belangrijk. In deze notitie worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een zorgcoördinator beschreven.

#### Zorgcoördinatie in het algemeen

Slachtoffers van mensenhandel krijgen in Nederland te maken met allerlei complexe procedures. Om slachtoffers mensenhandel adequaat te begeleiden, is specifieke kennis nodig v.w.b. het strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke traject, maar ook op het gebied van psychosociale begeleidingsmogelijkheden bij mensenhandel-gerelateerde problematieken.

Slachtoffers van mensenhandel hebben (deels) andere behoeften ten aanzien van opvang, begeleiding en hulpverlening dan de 'standaard-bewoners' van b.v. de (vrouwen)opvang; veelal slachtoffers van huiselijk geweld of dak- en thuislozen. Ook geldt er specifieke regelgeving die niet altijd eenvoudig is. Dit alles maakt dat voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel specifieke expertise vereist is.

Veel slachtoffers mensenhandel verblijven niet in een opvanginstelling waardoor ook ambulante hulpverlening nodig is. Daarnaast blijven slachtoffers die uit de opvang vertrekken vaak behoefte houden aan begeleiding. Dit vindt deels plaats vanuit de nazorg door de opvangvoorzieningen, maar voor een groot deel ook niet.

---

<sup>3</sup> Met slachtoffers worden alle (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel bedoeld.

De zorgcoördinator zorgt er ook voor dat – vanaf het moment van aanmelding tot en met het afsluiten van het traject - de coördinatie van de ondersteuning en de begeleiding van slachtoffers goed verloopt en dat de juiste procedures worden opgestart.

### Doel van zorgcoördinatie

Het doel van zorgcoördinatie is belangenbehartiging en het organiseren van een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel die in de eigen regio verblijven en de toeleiding van slachtoffers naar de juiste organisatie.

### Doelgroep

Tot de doelgroep van de zorgcoördinator behoren alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel: mannen, vrouwen, transgenders, minderjarigen en meerderjarigen, van Nederlandse en van niet Nederlandse nationaliteit, verblijvend binnen de regio.

### Het zorgcoördinatietraject van een slachtoffer

Het zorgcoördinatietraject van een slachtoffer kenmerkt zich door een aantal fasen.

#### *Fase 1 Intake*

In deze fase wordt in een gesprek met het slachtoffer een inventarisatie van behoeften en hulpvragen gemaakt op verschillende gebieden. Ook wordt het slachtoffer geïnformeerd over rechten en plichten op verblijfs- en strafrecht en op gebied van zorg.

#### *Fase 2 Hulpverlening*

In deze fase worden de zorgacties ingezet. Uitgangspunt is dat de coördinator zelf geen hulpverlening biedt. De coördinator zoekt bij elke hulpvraag de meest geëigende zorgverlener. De zorgcoördinator zorgt voor een goede overdracht naar de desbetreffende organisaties. Het starten van een hulptraject kan voor of tegelijkertijd met de intakefase lopen.

#### *Fase 3 Afronding*

Het traject kan afgesloten worden als er geen sprake (meer) is van een strafrechtelijk traject en de volgende zaken helder zijn:

- Client weet welke verblijfsrechtelijke vervolgstappen hij/zij wil nemen
- Client weet wat zijn/haar rechten op voorzieningen zijn
- Client weet bij welke instantie hij/zij terecht kan voor hulp en zorg

Voorts kan het traject worden afgesloten indien:

- Client met onbekende bestemming is vertrokken
- Client afziet van hulp
- Client is teruggekeerd naar land van herkomst
- Client is overleden



## Taken van de zorgcoördinator

### 1. *Coördinatie en monitoring van het traject (case management)*

De voortgang en kwaliteit van het traject wordt bewaakt. De intensiteit van de monitoring hangt van verschillende factoren af: bekendheid van de betreffende hulpverlener met de doelgroep en/of de consultatiemogelijkheden bij de zorgcoördinator, frequentie of mogelijkheid van reguliere casuïstiekbespreking, inzicht in de dossiers van de eigen organisatie, e.d. Indien noodzakelijk of gewenst, kan de zorgcoördinator een zorgoverleg rondom het slachtoffer organiseren.

### 2. *Netwerk opbouwen en onderhouden*

De zorgcoördinator maakt deel uit van een netwerk Mensenhandel. Een regionaal zorgnetwerk Mensenhandel biedt een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel. De zorgcoördinator voorziet het netwerk van kennis en expertise omtrent mensenhandel. Tevens zorgt hij/zij voor afstemming en continuïteit van het hulpaanbod. Hij/zij signaleert knelpunten binnen en buiten het netwerk en zoekt naar oplossingen. CoMensha wordt o.a. vanuit het zorgnetwerk gevoed t.b.v. het signaleren van trends en ontwikkelingen.

Afhankelijk van de mate van ketensamenwerking in de regio is de zorgcoördinator gesprekspartner van de ketenregisseur en/of onderhoudt contacten met ketenpartners, zoals politie, Openbaar Ministerie en gemeente.

### 3. *Informatie- en advies*

De zorgcoördinator heeft een informatie- en adviesfunctie voor professionals en is zichtbaar en bereikbaar voor andere organisaties en instanties. Dit kunnen zowel organisaties zijn die een rol spelen bij het signaleren van mogelijke slachtoffers, alsook organisaties die zich richten op de zorg aan slachtoffers.

## Verantwoordelijkheden

De zorgcoördinator is verantwoordelijk voor:

- Het optimaliseren van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio
- De coördinatie van de hulpverlening per (mogelijk) slachtoffer
- Rapportage en terugkoppeling aan CoMensha
- Verstrekken van advies en informatie aan professionals
- Informatievoorziening aan de cliënten

## Colofon

### Dit is een uitgave van CoMensha

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel

Deze uitgave is ook via de website van CoMensha te downloaden

[www.comensha.nl/voorgemeenten](http://www.comensha.nl/voorgemeenten)

### Postadres

Barchman Wuytierslaan 10 3818 LH Amersfoort

### Use licenses for icons

Icons made by Freepik from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com) is licensed by CC 3.0 BY

Icons made by Smashicons from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com) is licensed by CC 3.0 BY

Icons made by mynamepong from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com) is licensed by CC 3.0 BY

### Auteursrecht

Het materiaal uit deze rapportage mag gebruikt worden onder vermelding van de bron.

### Meer informatie

Met vragen kunt u terecht bij: [voorgemeenten@comensha.nl](mailto:voorgemeenten@comensha.nl)

**Publicatienummer 2018-2205**

**Maand** 2018