

Vergaderjaar 2025–2026

28 638

Mensenhandel

Nr. 260

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2026

Aanleiding

Nederland is lid van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (hierna: het Verdrag). De Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (hierna: GRETA) van de Raad van Europa ziet toe op de implementatie van het Verdrag. Op 9 november 2023 heeft het GRETA-secretariaat haar derde evaluatierapport gepubliceerd over de mate waarin Nederland in de periode 2018–2022 voldaan heeft aan de in het Verdrag gestelde verplichtingen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel. In het rapport zijn verschillende aanbevelingen voor Nederland opgenomen. In onderhavige brief wordt een reactie op het rapport gegeven.

Algemene reactie

Nederland heeft kennis genomen van het GRETA-rapport en is verheugd dat de Raad van Europa veel positieve aspecten in het Nederlandse beleid ziet. Het kabinet dankt GRETA voor het gedane onderzoek en het delen van de aanbevelingen. Het rapport geeft een gedegen overzicht van de inspanningen die in Nederland gepleegd worden door de vele organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en van de voortgang die gemaakt is sinds het eerste GRETA-rapport d.d. 18 juni 2014¹ en het tweede GRETA-rapport d.d. 19 oktober 2018.²

GRETA laat zich positief uit over de verschillende onderdelen van de Nederlandse aanpak. Zo ziet GRETA positieve ontwikkelingen op onder meer de aanpak op gemeentelijk niveau, de internationale samenwerking en de mogelijkheden voor slachtoffers om compensatie te krijgen. De door GRETA benoemde positieve aspecten laten zien dat de Nederlandse aanpak haar vruchten afwerpt en dat dit internationaal wordt erkend. Het

¹ GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_comments_en

² GRETA_2018_19_FGR_NLD_en

kabinet ziet dit rapport als een aanmoediging om op de ingeslagen weg door te gaan.

Tegelijk worden in het rapport aanbevelingen gedaan om het beleid en de uitvoering hiervan te verbeteren. Omdat tijdens de publicatie van het GRETA-rapport zowel het Actieplan Programma Samen tegen Mensenhandel als de herziene EU-richtlijn in ontwikkeling waren, is ervoor gekozen om de beleidsreactie pas na de definitieve vaststelling van beide trajecten met uw Kamer te delen. De opvolging van veel van deze aanbevelingen komt namelijk terug in de uitwerking van het versterkte Actieplan Programma Samen tegen Mensenhandel en de herziene EU-richtlijn mensenhandel. Voor een uitgebreide reactie per aanbeveling verwijs ik u naar de brief die met het GRETA-secretariaat is gedeeld en in de bijlage is opgenomen.

Reactie op aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen betreffen de aanpak arbeidsuitbuiting, minderjarige slachtoffers, signalering asiel- en migratieketen, strafrechtelijke aanpak en de identificatie van slachtoffers. Ik licht deze hieronder toe.

Arbeidsuitbuiting

GRETA benadrukt in haar rapport dat de aanpak van arbeidsuitbuiting kan worden verbeterd en geïntensiveerd. Daarom roept zij de Nederlandse overheid op om het onderzoek naar en vervolgen van arbeidsuitbuiting te versterken door middel van het vergroten van de capaciteit van alle relevante actoren die zich hiermee bezighouden, het verbeteren van de samenwerking en van de training van inspecteurs. Ook dient Nederland stappen te zetten rond het reguleren van uitzendbureaus en andere uitleners.

In het kader van de aanpak van arbeidsuitbuiting heeft het kabinet de afgelopen tijd flinke stappen gezet. In 2023 heeft de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) de afdeling Recherche Arbeidsuitbuiting opgericht. In deze afdeling zijn alle strafrechtelijke werkzaamheden op het terrein van arbeidsuitbuiting gebundeld. Sinds de oprichting is de capaciteit steeds verder uitgebreid met het oog op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel uitbreiding en modernisering strafbaarstelling mensenhandel (273f). Training over het nieuwe wetsvoorstel worden aan huidige en nieuwe rechercheurs aangeboden waarbij nieuwe rechercheurs ook training ontvangen over arbeidsuitbuiting. Ook wordt de interne samenwerking tussen de Opsporingsdienst en de bestuursrechtelijke toezichtsafdelingen verbeterd door onder meer een gezamenlijk meldingenoverleg. Daarnaast ziet het programma «Goed Werkgeverschap» op een betere naleving van wet- en regelgeving in sectoren en ketens waar de risico's op arbeidsuitbuiting het grootst zijn, zoals de land- en tuinbouw, distributie en dienstverlening.

Het kabinet wil uitzendbureaus en andere uitleners die wetten en regels ontduiken of omzeilen aanpakken. Een belangrijke wet die zich hierop richt is de Wet toelating en terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (hierna: Wtta), die op 11 november 2025 is aangenomen door de Eerste Kamer. Deze wet introduceert een toelatingsstelsel voor uitleners waardoor bedrijven alleen arbeidskrachten mogen uitlenen als zij daarvoor een toelating hebben gekregen. Bedrijven kunnen deze toelating verkrijgen als zij een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) kunnen overleggen en een waarborgsom storten. Daarnaast zijn zij verplicht periodiek een inspectierapport te overleggen waarmee zij zich aan de relevante wet- en regelgeving houden. Het doel van deze wet is het

introduceren van een gelijk speelveld voor uitleners en het beschermen van kwetsbare arbeidskrachten, met name arbeidsmigranten. Door middel van deze wet wil het kabinet misstanden in de uitzendsector aanpakken.

Minderjarige slachtoffers

GRETA doet ook verschillende aanbevelingen om de Nederlandse aanpak ter preventie van minderjarige slachtoffers te versterken. Het voorkomen en beschermen van minderjarige slachtoffers is van groot belang gezien de kwetsbaarheid van deze groep.

De herziene EU-richtlijn mensenhandel speelt een belangrijke rol in het beschermen van minderjarige slachtoffers. Zo dienen in het kader van opsporing en signalering regelmatig trainingen te worden gegeven aan professionals die in contact komen met potentiële minderjarige slachtoffers. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om specifieke plannen op te stellen ter voorkoming van mensenhandel, met inbegrip van kinderen in tehuizen of gesloten instellingen. Deze plannen dienen te worden verwerkt in de nationale systemen van de Kinderbescherming. Dit raakt GRETA's aanbeveling waarin zij oproept om het risico van verdwijning onder alleenstaande minderjarige vreemdelingen te verminderen. Ook het ontwikkelen van een Nationaal Verwijzingsmechanisme waarin onder andere aandacht is voor minderjarige slachtoffers, is onderdeel van de implementatie van de herziene EU-richtlijn. Onder actielijn 2 van het Actieplan Programma Samen tegen Mensenhandel wordt het Nationaal Verwijzingsmechanisme verder uitgewerkt.

Een ander aspect van de aanbevelingen in het rapport gaat over het in acht nemen van de speciale omstandigheden en behoeften van minderjarige slachtoffers. Ook dit vormt onderdeel van de implementatie van de herziene EU-richtlijn. Zo worden lidstaten verplicht om vóór, tijdens en na zowel de straf- als aangifteprocedure gespecialiseerde bijstand en ondersteuning te bieden waarin een kindvriendelijke benadering wordt gehanteerd. Zowel in opvanghuizen als woonruimte moet hier aandacht voor zijn. Naast het hanteren van deze kindvriendelijke benadering wordt er in de herziene EU-richtlijn ingezet op een betere aansluiting bij de online belevingswereld van jongeren. Er wordt onder meer gepleit voor het vergroten van de digitale geletterdheid en bewustzijn van kinderen over mensenhandel, en het vergroten van de digitale capaciteiten en deskundigheid van de rechtshandhaving. Ik onderken dit belang, omdat het ronselen en uitbuiten van slachtoffers steeds vaker online gebeurt. Ik zal mij hier daarom hard voor maken.

Naast de herziene EU-richtlijn wordt er in het Actieplan Programma Samen tegen mensenhandel onder actielijn 6 ingezet op het versterken van de positie van minderjarige slachtoffers. Er wordt met het brede werkveld ingezet op onder meer het verbeteren van de signalering, bescherming en ondersteuning van minderjarige slachtoffers. Dit wordt gedaan door uniforme en duurzame aandacht voor deze groep slachtoffers te genereren en in kaart te brengen wat nodig en beschikbaar voor hen is aan zorg en opvang.

Signalering asiel- en migratieketen

Naast meer aandacht voor de groep minderjarige slachtoffers, dient Nederland volgens GRETA meer aandacht te besteden aan het signaleren en opsporen van slachtoffers van mensenhandel onder asielzoekers. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) speelt hierin een belangrijke rol. Er is een meldroute voor het signalen van mensenhandel, er worden trainingen over gegeven en er zijn contactpersonen mensen-

handel. Signalen worden altijd gedeeld met de politie en de Koninklijke Marechaussee, die deze signalen in hun opsporingssystemen opnemen. Zodra er voldoende signalen zijn, kan een onderzoek worden gestart.

Strafrechtelijke aanpak

Het opsporen en vervolgen van personen die zich schuldig maken aan mensenhandel is een belangrijk aspect van de brede aanpak. De afgelopen jaren heeft mijn departement met verschillende partners gewerkt aan het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak om op deze manier daders op te sporen en te straffen, en om slachtoffers te voorkomen en te beschermen. GRETA heeft een aantal aanbevelingen gedaan die zien op het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak.

Allereerst stelt GRETA dat er een afname in het aantal onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen voor mensenhandel is waar te nemen en dat met name moet worden ingezet op het onderzoeken en vervolgen van zaken rond arbeidsuitbuiting. Het is van belang om daders die zich schuldig maken aan dit misdrijf aan te pakken en te straffen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel signaleert dezelfde ontwikkeling.³ Met GRETA en de Nationaal Rapporteur deel ik dat dit een zorgelijke ontwikkeling is. Het heeft mijn aandacht en zal in de gesprekken met de betrokken organisaties worden meegenomen. Eerder in deze brief ben ik ingegaan op de maatregelen om arbeidsuitbuiting aan te pakken. Aanvullend hierop is het wetsvoorstel uitbreiding en modernisering strafbaarstelling mensenhandel op 10 juni 2025 door uw Kamer aangenomen. Eén van de belangrijkste wijzigingen in dit wetsvoorstel is het aanpakken van misstanden in de arbeidssfeer waarbij de drempel van arbeidsuitbuiting niet gehaald wordt, maar wel sprake is van onwenselijke praktijken. In het wetsvoorstel wordt het delict «ernstige benadeling» geïntroduceerd zodat ernstige misstanden in de arbeidssfeer, zoals slechte huisvesting of slechte werkomstandigheden, kunnen worden aangepakt. De verwachting is dat door dit wetsvoorstel meer situaties van mensenhandel strafrechtelijk kunnen worden onderzocht en aangepakt.

Een ander door GRETA opgemerkt aspect is dat slachtoffers bang zijn om samen te werken met de politie vanwege de strafbare feiten die men heeft begaan tijdens de uitbuitingsfase. Volgens GRETA kan een wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel dit in de toekomst voorkomen. Na amendering door uw Kamer is de verwachting dat het non-punishmentbeginsel wettelijk wordt verankerd met artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel uitbreiding en modernisering strafbaarstelling mensenhandel. Hiermee wordt opvolging gegeven aan de aanbeveling van GRETA.

Identificatie slachtoffers

Ten slotte onderstreept GRETA het belang van het identificeren van slachtoffers van mensenhandel als zodanig en de hierbij horende ondersteunings- en beschermingsmaatregelen. Hierbij verwijst GRETA naar twee kritieke punten: de loskoppeling van de vaststelling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek en de eventuele rol van andere organisaties dan de opsporingsinstanties in het vaststellen van slachtofferschap. In de uitwerking van actielijn 3 van het Actieplan Programma Samen tegen Mensenhandel wordt een verkenning uitgevoerd naar de loskoppeling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek. Bij deze verkenning worden eerdere pilots, onderzoeken en de wijze waarop de vaststelling van slachtofferschap in andere landen is

³ Jaarcijfers Mensenhandel 2024 | Nationaal Rapporteur

geregeld, meegenomen. Ook wordt gekeken of de vaststelling van slachtofferschap alleen kan worden gedaan door de opsporingsdiensten, of ook door andere organisaties.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten