RAND EUROPE

Landelijke aansturing en coördinatie aanpak mensenhandel

Eindverslag van kennistafels

Emma Zürcher, Fook Nederveen, Scott Warnier



For more information on this publication, visit www.rand.org/t/RRA4635-1

About RAND Europe
RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit www.randeurope.org.

Research Integrity
Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit www.rand.org/about/principles.

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2026 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

Limited Print and Electronic Distribution Rights
This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on rand.org is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit www.rand.org/pubs/permissions.

© 2026 RAND Europe. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RAND Europe.

Voorwoord

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) voerde RAND Europe een beknopt onderzoek uit naar de landelijke aansturing en coördinatie in de aanpak van mensenhandel. Met dit onderzoek beogen wij inzicht te krijgen in hoe de aanpak van mensenhandel wordt aangestuurd, welke knelpunten daarin bestaan op lokaal, regionaal en landelijk niveau, welke versterkingsmogelijkheden er binnen de huidige organisatiestructuur liggen, en in hoeverre een nationaal coördinator hierin een aanvullende of ondersteunende rol zou kunnen spelen. In het kader van dit onderzoek organiseerden wij twee zogenoemde 'kennistafels'. Aan een kennistafel worden deskundigen bijeengebracht om de bestaande kennis en de kennisbehoefte rondom een bepaald onderwerp op basis van een groepsgesprek in kaart te brengen. De resultaten kunnen richting geven aan toekomstig onderzoek en beleidskeuzes. Tijdens deze bijeenkomsten zijn wij met betrokken partijen uit beleid, uitvoering, onderzoek en het maatschappelijk middenveld in gesprek gegaan over ervaringen, knelpunten en mogelijke verbeteringen in de landelijke coördinatie en aanpak van mensenhandel.

RAND Europe is een onafhankelijk not-for-profit-onderzoeksbureau voor beleidsanalyse, met als doel beleid en besluitvorming te verbeteren. De auteurs willen Stijn Hoorens en Judith Huismans bedanken voor hun opbouwend commentaar tijdens de peer review in het kader van RANDs procedures voor kwaliteitsgarantie (quality assurance). Bovendien willen we alle deelnemers aan de kennistafels en interviews bedanken voor hun tijd en waardevolle bijdragen. De auteurs dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport. Voor meer informatie over dit onderzoek of RAND Europe kunt u contact opnemen met Fook Nederveen (fnederveen@randeurope.org).

RAND Europe	RAND Europe	RAND Europe
Gardens Business Center	Wetstraat 82	Eastbrook House
Anna van Buerenplein 41	Bus 3	Shaftesbury Road
2595 DA Den Haag	1040 Brussel	Cambridge CB2 8DR
Nederland	België	United Kingdom
Tel. +31 10 899 5916	Tel. +32 2669 2400	Tel. +44 1223 353 329

Samenvatting

Achtergrond en doelstelling

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en vloeit voort uit de Motie Mutluer (Kamerstukken II 2023–2024, 28638, nr. 244), waarin zorgen werden geuit over het gebrek aan landelijke regie in de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel is een complex en vaak grensoverschrijdend probleem, waarbij daders misbruik maken van regionale verschillen in prioritering, capaciteit en expertise. De huidige Nederlandse aanpak wordt gekenmerkt door regionale en lokale verschillen, mede doordat verantwoordelijkheden op meerdere bestuurslagen zijn belegd. Daarnaast verplicht de EU-Richtlijn 2024/1712 lidstaten om een Nationaal Coördinator (NAC) Mensenhandel of vergelijkbaar orgaan aan te stellen. In Nederland vervult het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op dit moment deze coördinerende rol, hoewel deze niet expliciet is vastgelegd in wet- of regelgeving (Kamerstukken II 28638, nr. 257). De doelstelling van dit onderzoek is om kennis op te halen uit het veld om inzicht te bieden in hoe de aansturing van de aanpak van mensenhandel momenteel is georganiseerd, welke knelpunten daarin bestaan, en in hoeverre een, eventueel buiten de ministeries geplaatste, nationaal coördinator deze kan verlichten of oplossen binnen de huidige bestuurlijke inrichting. Ook wordt gekeken naar bestaande initiatieven en hoe deze zouden kunnen worden versterkt.

Methodologie

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van een gerichte literatuurscan, twee kennistafels met experts uit beleid, uitvoering, toezicht en het maatschappelijk veld, en drie aanvullende interviews met partijen die niet aan deze kennistafels konden deelnemen.

Allereerst is een gerichte literatuurscan uitgevoerd naar recente (vanaf 2022) Nederlandstalige en Engelstalige bronnen over de aansturing, knelpunten en initiatieven in de aanpak van mensenhandel, inclusief mogelijke functies en positionering van een NAC. In totaal zijn 43 publicaties en beleidsdocumenten geanalyseerd om een actueel vertrekpunt te creëren.

Centraal in de aanpak stonden de twee kennistafels. In de eerste werden door negen deelnemers knelpunten geïdentificeerd, geordend naar beleidsniveau (lokaal, regionaal, landelijk) en geanalyseerd langs vier thema's: beleid, financiën, opsporing en vervolging en opvang en zorg.[1] In de tweede kennistafel werden vervolgens

[1] De deelnemers aan de eerste kennistafel vertegenwoordigden respectievelijk: Defence for Children, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Nederlandse

opnieuw met negen experts oplossingsrichtingen verkend en de mogelijke rol van een NAC besproken, ondersteund door internationale voorbeelden.[2] In totaal hebben vertegenwoordigers van 15 organisaties bijdragen geleverd, waaronder gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, landelijke uitvoeringsinstanties, politie en verschillende maatschappelijke en zorgorganisaties.[3]

De eerste kennistafel (17 november 2025) valideerde en actualiseerde de literatuurbevindingen en ordende knelpunten langs twee assen: bestuursniveau (lokaal, regionaal, landelijk) en thema (beleid, financiën, opsporing en vervolging, opvang en zorg). Met behulp van een Mural-template plaatsten deelnemers knelpunten op de matrix, inclusief niveau-overstijgende items. Hierdoor ontstond een gestructureerd overzicht van de gebieden waar fricties zich concentreren (bijv. onduidelijke governance en rolverdeling, versnipperde financieringsstromen, schaarste aan gespecialiseerde capaciteit in opsporing/vervolging, knelpunten in opvang en zorgcoördinatie). De tweede kennistafel (4 december 2025) richtte zich op oplossingsrichtingen: (1) wat kan binnen de huidige structuur worden verbeterd of opgeschaald (bijv. versterken van bestaande samenwerkingsverbanden, betere datadeling en monitoring, verduidelijking van mandaten), en (2) in hoeverre kan een NAC aan verlichting of oplossing bijdragen. Ter inspiratie zijn internationale voorbeelden (o.a. België, Zweden, Verenigd Koninkrijk) verkend. Een analytisch kader met coördinatievariabelen opgesteld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (o.a. reikwijdte, centralisatiegraad, drager van het mandaat, juridische verankering, tijdelijkheid versus bestendigheid) hielp deelnemers bij het doordenken van varianten voor de NAC-rol.

Daarna zijn alle inzichten van de kennistafels thematisch geanalyseerd en gesynthetiseerd, met aandacht voor consensus en afwijkende perspectieven. Dit onderzoek beoordeelt niet hoe het gehele stelsel heringericht zou moeten worden om de geïdentificeerde knelpunten op te lossen, maar kijkt waar er binnen de huidige structuur meer aansturing en coördinatie nodig is, en welke mogelijke rol een nationaal coördinator daarbij kan spelen.Dit onderzoek biedt waardevolle praktijkinzichten dankzij de kennistafels, waar professionals uit verschillende disciplines hun ervaringen deelden, maar kent tegelijkertijd duidelijke beperkingen. Er is geen systematisch literatuuronderzoek uitgevoerd, enkel een literatuurscan om een globaal overzicht van de beschikbare literatuur te krijgen, waardoor relevante bronnen mogelijk ontbreken. Daarnaast ontbreken enkele perspectieven in het onderzoek, aangezien een aantal kleinere zorgorganisaties en de uitvoerende ministeries niet hebben deelgenomen. Door de beperkte beschikbare tijd konden onderwerpen slechts op hoofdlijnen worden besproken en verliep hybride deelname niet altijd soepel, wat de interactie kan hebben beïnvloed. Daarnaast betrof dit een beknopte studie met een beperkte scope, zonder diepgaande organisatorische analyses of doorrekeningen van alternatieven. De resultaten en oplossingsrichtingen zijn daarom indicatief. Tot slot is tijdens de kennistafels geen expliciete consensus

Arbeidsinspectie (NLA), Politie, RIEC Limburg, RIEC Zeeland West-Brabant, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe.

[2] De deelnemers aan de tweede kennistafel vertegenwoordigden respectievelijk: CoMensha, NLA, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Politie, Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) – Den Haag, VNG (twee deelnemers), Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân (twee deelnemers).

[3] Naast de kennistafels zijn drie aanvullende interview afgenomen met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Openbaar Ministerie (OM).

vastgesteld en kan groepsdynamiek de mate van inbreng hebben beïnvloed, waardoor sommige perspectieven mogelijk onderbelicht zijn gebleven.

Bevindingen

Hoe is de aansturing van de huidige aanpak van mensenhandel vormgegeven?

De Nederlandse aanpak van mensenhandel is georganiseerd binnen een complex stelsel van landelijke, regionale en lokale actoren, waarbij geen formeel vastgelegde centrale regie bestaat. Landelijk vervult JenV op dit moment een coördinerende rol, samen met Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Buitenlandse Zaken (BZ), onder meer via het programma Samen tegen Mensenhandel, dat werkt met actielijnen, een regiegroep en een programmamanager. Daarnaast monitort de Nationaal Rapporteur onafhankelijk de ontwikkelingen en de effectiviteit van het beleid, terwijl CoMensha slachtofferregistratie verzorgt. De uitvoering is grotendeels gedecentraliseerd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor opvang en zorg, ondersteund door zorgcoördinatoren, ketenregisseurs en regionale structuren zoals Zorg- en Veiligheidshuizen, terwijl opsporing en vervolging in handen liggen van de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), met gezamenlijke analysecapaciteit via het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

In werkelijkheid zijn er nog talloze andere actoren betrokken bij de aanpak, wat het tot een complex geheel maakt. De praktijk wordt bovendien gekenmerkt door grote regionale verschillen, beperkte landelijke kaders en wisselende samenwerking, waardoor de aanpak afhankelijk is van lokale prioritering, beschikbare expertise en individuele functionarissen.

Welke knelpunten in de aanpak van mensenhandel zijn gerelateerd aan het niveau (lokaal, regionaal, landelijk) waarop verantwoordelijkheden zijn belegd?

Uit de kennistafels en de literatuurstudie blijkt dat de aanpak van mensenhandel wordt belemmerd door de wijze waarop verantwoordelijkheden op dit moment zijn verdeeld over het lokale, regionale en landelijke niveau. Op landelijk niveau ontbreekt een formeel geborgd sturingsmechanisme: regie is verspreid over meerdere ministeries en er zijn geen uniforme kwaliteitskaders of minimumnormen. Hierdoor ontstaan uiteenlopende werkwijzen, een beperkte vergelijkbaarheid en een aanpak die afhankelijk is van vrijwillige samenwerking.

Op regionaal niveau constateren deelnemers grote verschillen in de mate van samenwerking. Sommige regio's beschikken over goed functionerende structuren (zoals RIEC's of Zorg- en Veiligheidshuizen), terwijl andere nauwelijks samenwerken of kampen met terugkerende discontinuïteit wanneer sleutelfunctionarissen vertrekken. Rollen zoals ketenregisseur of zorgcoördinator zijn niet overal structureel belegd en verschillen in mandaat, financiering en opdrachtformulering. Daardoor ontstaan lacunes in casusregie, kennisborging en bovenregionale afstemming. Vooral bij regio-overstijgende mensenhandel – een veelvoorkomend fenomeen – is er een gebrek aan structurele afstemming.

Op lokaal niveau worden de grootste verschillen zichtbaar. Gemeenten bepalen zelf de prioriteit en middelen voor de aanpak van mensenhandel, wat leidt tot ongelijkheid in bescherming en ondersteuning voor slachtoffers. Kleinere gemeenten hebben vaak beperkte capaciteit en expertise, waarbij mensenhandel slechts een klein onderdeel vormt van een breder takenpakket. Ook ontbreekt het vaak aan kennis en handelingsperspectief, wat leidt tot gemiste signalen en inconsistente opvolging. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor opvang en zorg gedecentraliseerd, terwijl lokale middelen en expertise hiervoor vaak ontoereikend en/of tijdelijk zijn. Dit resulteert in tekorten aan opvangplekken, versnippering van zorg en afhankelijkheid van aanbestedingsprocedures die expertiseverlies in de hand werken.

Daarnaast zijn er enkele niveau-overstijgende knelpunten. Een voorbeeld is het terugkerende en veelgenoemde knelpunt van de wijdverspreide handelingsverlegenheid vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), waardoor essentiële informatie tussen domeinen onvoldoende wordt gedeeld.

Welke mogelijkheden worden gezien binnen de huidige organisatiestructuur om knelpunten aan te pakken en te komen tot een effectievere (landelijke) aansturing en coördinatie in de aanpak van mensenhandel?

Betrokkenen zien meerdere mogelijkheden om binnen de bestaande organisatiestructuur tot een effectievere landelijke coördinatie en aansturing te komen. Hieronder volgen enkele oplossingsrichtingen. Deze vereisen geen ingrijpende stelselwijzigingen, maar vragen vooral om betere benutting, versterking en borging van reeds aanwezige structuren, rollen en instrumenten.

- **Clusteren van expertise en capaciteit op regionaal niveau binnen de beleidsdomeinen opsporing en vervolging, opvang en zorg.** Door regionale teams met een duidelijk mandaat in te richten – bijvoorbeeld via bestaande samenwerkingsconstructies zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen – kan expertise worden gebundeld en kunnen gemeenten worden ontlast. Hiermee ontstaat een stabielere basis voor zorgcoördinatie, casusregie en strategische afstemming, zonder afbreuk te doen aan lokale autonomie.
- **Betere afstemming en betrokkenheid landelijke partners binnen de beleidsdomeinen opsporing en vervolging, opvang en zorg.** Door landelijke organisaties zoals ministeries, politie en CoMensha structureel te verbinden met bestaande platforms zoals RIEC's en Zorg en Veiligheidshuizen, kunnen landelijke prioriteiten beter worden doorvertaald naar de uitvoering. Ook kunnen regionale signalen sneller worden teruggekoppeld en opgeschaald doordat de samenwerking tussen landelijke en regionale partners intensiever, directer en beter georganiseerd wordt.
- **Duidelijkheid scheppen over rolverdeling.** Door de rollen, verantwoordelijkheden en mandaat van gemeenten, politie, inspecties en zorgpartners en alle andere betrokken partijen helder vast te leggen, kunnen besluitvorming en uitvoering worden versneld.
- **Toezien op de uitvoering van beleid.** Het introduceren van minimale landelijke normen, aangevuld met rapportageverplichtingen richting het Rijk, kan leiden tot meer uniformiteit en zichtbaarheid van resultaten die lokaal geboekt worden. Ook kunnen gemeenten dan aangesproken worden op

hun verantwoordelijkheden. Dit zou tevens bijdragen aan het verminderen van regionale willekeur en het borgen van continuïteit, ook wanneer personeelswisselingen plaatsvinden.

- **Versterken landelijke programma's.** Met name het Actieplan Samen tegen Mensenhandel kan een sterkere positie krijgen. Momenteel is het programma vooral faciliterend; door het steviger te positioneren als strategisch coördinerend platform – met duidelijke kaders, kwaliteitsstandaarden en gezamenlijke monitoring – zou het beter richting kunnen geven aan beleid en uitvoering.
- **Verbeteren van informatie-uitwisseling.** Door landelijke handreikingen, modelconvenanten en beslisbomen te ontwikkelen en te verspreiden, kan duidelijkheid worden gecreëerd en kan samenwerking binnen en tussen domeinen worden versterkt. Het tegengaan van AVG-angst is essentieel om signalen tijdig te verbinden en bovenregionale patronen zichtbaar te maken.

Welke bestaande initiatieven dragen bij aan een effectievere aanpak van mensenhandel, en hoe kunnen deze worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen?

Tijdens de kennistafels werd duidelijk dat er binnen de huidige aanpak van mensenhandel al een aantal initiatieven bestaan die de potentie hebben om te kunnen bijdragen aan effectievere landelijke coördinatie:

- **Het Actieplan Samen tegen Mensenhandel.** Dit programma heeft een faciliterende en samenbrengende functie, maar bezit momenteel geen strategisch mandaat of doorzettingsmacht. Deelnemers zien juist hier kansen: door het programma steviger te positioneren als strategisch coördinerend platform – met landelijke kaders, kwaliteitsnormen en gezamenlijke monitoring – kan het een richtinggevende rol vervullen zonder dat een stelselwijziging nodig is. Hiervoor is het cruciaal dat alle betrokken ministeries met besluitvormingsmacht in de regiegroep zijn vertegenwoordigd en dat gemaakte afspraken bindender worden vormgegeven.
- **Regionale samenwerkingsverbanden.** Bestaande samenwerkingsverbanden als de RIEC-LIEC-structuur en de Zorg- en Veiligheidshuizen brengen partijen uit veiligheid, bestuur en zorg samen, maar hun inzet op mensenhandel verschilt sterk per regio. Door mensenhandel expliciet en structureel te positioneren binnen de RIEC-LIEC-structuur kan interregionale afstemming worden verbeterd, kunnen signalen sneller worden gekoppeld en kunnen regio's van elkaar leren. Uniforme werkprocessen, duidelijke afspraken over gegevensdeling en periodieke evaluaties zijn nodig om de effectiviteit systematisch te vergroten.
- **De Handreiking gegevensdeling in de aanpak van mensenhandel van JenV.** Deze handreiking gaat in op een veelgenoemd knelpunt, maar lijkt weinig bekend of toegepast. Door betrokkenen in de aanpak hierop te attenderen, evenals door modelconvenanten en praktische beslisbomen te ontwikkelen, kan handelingsverlegenheid rondom de AVG worden verminderd.
- **Initiatieven voor laagdrempelige, gespecialiseerde en centraal toegankelijke opvang.** Het HVO-Querido-model en de Opvang Mensenhandel Multiproblematiek (OMM) laten zien dat laagdrempelige, gespecialiseerde en centraal toegankelijke opvang effectief is voor specifieke groepen slachtoffers. Deze voorbeelden tonen tevens dat centrale coördinatie van aanmeldingen, gecombineerd met expertise op locatie, leidt tot snellere en passender plaatsingen. Opschaling vereist structurele financiering, landelijke kwaliteitsnormen en een landelijk overzicht van

beschikbare capaciteit. Dit zou bovendien gekoppeld kunnen worden aan een centraal verwijsmechanisme, zoals ook beoogd in de herziene EU-richtlijn.

- **Innovatieve initiatieven in de opsporing.** Het DIGW-model bij de politie en het Field Lab Lovitura zijn volgens betrokkenen waardevol gebleken om signalen van mensenhandel aan elkaar te verbinden, multidisciplinair te werken en regionale casussen systematisch te analyseren. Succesvolle initiatieven als deze zijn echter vaak afhankelijk van incidentele financiering en zijn daarmee kwetsbaar voor discontinuïteit.

In hoeverre zou een (nationaal) coördinator de bestaande knelpunten kunnen verlichten of oplossen? Welke rol en taak zou deze coördinator daarbij kunnen of moeten vervullen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland?

Uit de kennistafels blijkt dat een (Nationaal) Coördinator Mensenhandel verschillende, maar zeker niet alle, knelpunten in de huidige aanpak kan verlichten of deels oplossen, afhankelijk van de inbedding in de bestaande structuur en het mandaat. De toegevoegde waarde van een NAC zou vooral liggen in het vergroten van landelijke samenhang, het tegengaan van versnippering en het borgen van continuïteit in beleid en uitvoering. Daarbij bestaat brede erkenning dat een NAC binnen de Nederlandse decentrale eenheidsstaat geen vervanging kan zijn voor gemeentelijke of regionale verantwoordelijkheden, noch direct kan ingrijpen in opsporingsprocessen. De persoon in deze functie kan echter wél een verbindende, agenderende en coördinerende rol vervullen.

Een NAC kan echter in deze vorm ook alleen effectief zijn wanneer deze goed wordt ingebed, voldoende gezag en middelen heeft, en complementair opereert aan bestaande verantwoordelijkheden binnen de huidige bestuurlijke inrichting.

Allereerst zou een NAC kunnen bijdragen aan versterking van landelijke regie, door het opstellen van een meerjarige, domeinoverstijgende strategie waarin concrete prioriteiten, minimale kaders en kwaliteitsstandaarden worden vastgelegd. Anders dan het bestaande Actieplan, dat vooral programmatisch en faciliterend is, zou een NAC kunnen zorgen voor structurele monitoring, periodieke evaluatie en duidelijke terugkoppeling richting betrokken ministeries, regio's en gemeenten. Hiermee kan de afhankelijkheid van losse initiatieven en individuele functionarissen worden verminderd.

Daarnaast wordt een NAC gezien als een belangrijke schakel in het bevorderen van structurele regionale samenwerking. Door landelijke en regionale overlegstructuren te organiseren, signalen te bundelen en kennisuitwisseling te stimuleren, kan een NAC bijdragen aan meer consistentie in casusregie en bovenregionale afstemming. De functie kan tevens helpen om regionale capaciteit en expertise te clusteren, bijvoorbeeld door centrumgemeenten, RIEC's, Zorg- en Veiligheidshuizen en zorgaanbieders te verbinden en onderling van best practices te laten leren.

Een derde rol ligt bij het duidelijker maken en bewaken van rolverdeling en governance. Deelnemers signaleren dat besluitvorming en samenwerking regelmatig stagneren door onduidelijkheid over mandaat, verantwoordelijkheid en procesafspraken. Een NAC zou hier richting kunnen geven door rollen van gemeenten, zorgcoördinatoren, politie, inspecties en andere ketenpartners expliciet te definiëren,

procesafspraken uniform te maken en partijen aan te spreken op hun taakuitvoering. Dit draagt ook bij aan transparantie richting Kamer en samenleving.

Op het vlak van informatie-uitwisseling wordt een substantiële rol voor de NAC gezien. Veel knelpunten worden veroorzaakt door handelingsverlegenheid rondom de AVG en onduidelijkheid over juridische ruimte in gegevensdeling. De NAC kan, voortbouwend op bestaande initiatieven in het Actieplan en in samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens en betrokken ministeries, modelconvenanten, praktische handreikingen en beslisbomen ontwikkelen en landelijk uitdragen. Hiermee kan een uniform en werkbaar handelingsperspectief ontstaan waarmee domeinen (zorg, veiligheid, sociaal, migratie) signalen beter kunnen verbinden.

Binnen de opvang en zorg zien de deelnemers de grootste meerwaarde van een NAC. De aanpak wordt hier het hardst geraakt door regionale verschillen, capaciteitsproblemen en gebrek aan continuïteit. Een NAC zou kunnen bijdragen aan het opzetten van een landelijk overzicht van opvangcapaciteit, het stimuleren van bovenregionale opvangarrangementen, het bevorderen van gespecialiseerde voorzieningen voor specifieke doelgroepen, en het bewaken van landelijke kwaliteitskaders. Cruciaal is dat de NAC wordt uitgerust met voldoende autoriteit om bij stagnatie te interveniëren, bijvoorbeeld door escalatie te organiseren wanneer regionale capaciteit tekortschiet of samenwerking vastloopt.

De rol van een NAC binnen de opsporing en vervolging zou volgens deelnemers al beperkter moeten zijn, omdat opsporing wettelijk is belegd bij politie en OM. Directe operationele invloed wordt als onwenselijk beschouwd. Wél kan de NAC ook op dit vlak een agenderende en ondersteunende rol spelen door netwerkgerichte en proactieve opsporing te stimuleren, door verbinding te leggen met ketenpartners in opvang en zorg, en door knelpunten in informatie-uitwisseling en slachtofferbescherming onder de aandacht te brengen.

Tot slot benadrukken deelnemers dat een NAC slechts effectief kan functioneren wanneer de functie duidelijk wordt afgebakend, en wanneer monitoring (zoals door de Nationaal Rapporteur) strikt gescheiden blijft van coördinatie om belangenconflicten te voorkomen. De rol van een NAC moet daarom toegesneden zijn op de specifieke behoeften van dit beleidsterrein. De verschillende bestaande nationale coördinatoren in het Nederlandse bestel, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme of Nationaal Coördinator Groningen; verschillen allen sterk qua mandaat en bestuurlijke inrichting. Een te breed takenpakket kan leiden tot inefficiëntie of overlap. De belangrijkste meerwaarde ligt daarom in richting geven, verbinden, standaardiseren en bewaken, niet in overnemen van taken die elders horen.

Inhoudsopgave

Voorwoord i
Samenvatting ii
Inhoudsopgave ix
1. Inleiding 1
1.1. Achtergrond 1
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen 2
1.3. Methodologie 3
1.4. Afbakening 9
1.5. Beperkingen van het onderzoek 9
1.6. Leeswijzer 10
2. De huidige aansturing van de aanpak 11
2.1. Beleidsvorming 11
2.2. Uitvoering 12
2.3. Knelpunten 15
2.4. Nationale coördinatie en Europese verplichtingen 16
2.5. Internationale modellen 18
3. Beleid 21
3.1. Knelpunten 21
3.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur 23
3.3. Bestaande initiatieven 25
3.4. Rol van een (nationaal) coördinator 26
4. Financiën 29
4.1. Knelpunten 29
4.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur 31
4.3. Bestaande initiatieven 32
4.4. Rol van een (nationaal) coördinator 32
5. Opsporing en vervolging 34

5.1. Knelpunten 34
5.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur 36
5.3. Bestaande initiatieven 37
5.4. Rol van een (nationaal) coördinator 38
6. Opvang en zorg 39
6.1. Knelpunten 39
6.2. Handelingspersectieven binnen de huidige organisatiestructuur 42
6.3. Bestaande initiatieven 45
6.4. Rol van een (nationaal) coördinator 45
7. Conclusie 47
Bronnen 51

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Mensenhandel is een complex probleem dat landelijke en regionale grenzen overschrijdt en een veelzijdige en daadkrachtige aanpak vereist. De Motie van het lid Mutluer c.s. (Kamerstukken II 2023–2024, 28638, nr. 244), die de basis vormt voor dit kennistafelonderzoek, onderstreept deze complexiteit door te wijzen op het ontbreken van landelijke regie en de noodzaak van uniforme coördinatie. In de motie wordt expliciet gevraagd om te onderzoeken hoe landelijke aansturing kan worden gerealiseerd en welke meerwaarde een Nationaal Coördinator Mensenhandel daarbij kan hebben. Deze oproep weerspiegelt de groeiende zorgen over versnippering in beleid en uitvoering, waardoor criminele netwerken profiteren van regionale verschillen in prioritering en capaciteit (Kamerstukken II 2023–2024, 28638, nr. 244). Zo verplaatsen daders hun activiteiten naar gemeenten waar minder aandacht voor deze problematiek is, wat de effectiviteit van de huidige aanpak ondermijnt. Tegen deze achtergrond richt dit onderzoek zich op het verkennen van mogelijkheden om landelijke sturing en coördinatie te versterken en op het analyseren van de potentiële rol van een Nationaal Coördinator binnen het bestaande governance-systeem. In de Hoofdstuk 2 schetsen we de beleidscontext van de aanpak van mensenhandel die het uitgangspunt vormde voor dit onderzoek

EU-Richtlijn 2024/1712

Sinds juli 2024 verplicht Artikel 19a van Richtlijn (EU) 2024/1712 (de herziene EU-Richtlijn mensenhandel) alle lidstaten om een Nationaal Coördinator mensenhandel (NAC) aan te stellen of een vergelijkbaar onafhankelijk orgaan op te richten. Tot de taken van een NAC, of het onafhankelijke orgaan, behoren ten minste het monitoren van trends op het gebied van mensenhandel, het meten van de resultaten van geïmplementeerde beleidsmaatregelen, en het hierover rapporteren. Dit moet gebeuren op basis van samenwerking met betrokken organisaties op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Daarnaast kan de rol van een nationaal coördinator de bevordering, coördinatie en, in voorkomend geval, financiering van programma's ter bestrijding van mensenhandel omvatten, evenals het opstellen van noodplannen om de dreiging van mensenhandel in ernstige noodsituaties te voorkomen. Het artikel betreffende de NAC is volledig opgenomen in onderstaand kader.

Kader 1. Artikel 19a van Richtlijn (EU) 2024/1712

Artikel 19a (EU) 2024/1712:

"1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel of soortgelijke mechanismen aan te stellen en hen te voorzien van toereikende middelen die nodig zijn om hun functies doeltreffend uit te voeren. De nationaal coördinator voor de bestrijding van mensenhandel of het soortgelijke mechanisme werkt samen met relevante nationale, regionale en lokale instanties en agentschappen, in het bijzonder met rechtshandhavingsinstanties, met nationale verwijzingsmechanismen en met relevante maatschappelijke organisaties die op dit gebied actief zijn.

2. De taken van de nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel of soortgelijke mechanismen omvatten het monitoren van trends inzake mensenhandel, het meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen, onder meer door statistieken te verzamelen in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn, en rapportering.

De taken van de nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel of soortgelijke mechanismen kunnen ook het volgende omvatten:

- het opstellen van noodplannen om de dreiging van mensenhandel in noodsituaties te voorkomen;
- bevordering, coördinatie en, in voorkomend geval, financiering van programma's ter bestrijding van mensenhandel.

3. De lidstaten kunnen ook onafhankelijke organen oprichten die onder meer tot taak hebben om toezicht te houden op de uitvoering en het effect van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, verslagen in te dienen over aangelegenheden die bijzondere aandacht van de bevoegde nationale autoriteiten vereisen en beoordelingen uit te voeren van de diepere oorzaken van en trends in mensenhandel. Wanneer een dergelijke onafhankelijke instantie wordt opgericht, kunnen de lidstaten haar een of meer van de in lid 2 bedoelde taken toevertrouwen."

Op dit moment vervult JenV de coördinerende rol in Nederland, hoewel deze niet expliciet is vastgelegd in wet- of regelgeving (Kamerstukken II 28638, nr. 257). In 2024 heeft de Nationaal Rapporteur geadviseerd om deze rol formeel in te stellen in de vorm van een overkoepelende samenwerkingsstructuur waarin de taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen duidelijk worden verdeeld (Nationaal Rapporteur 2024a). Op basis van bestaande beleidsdocumentatie en een vergelijking met andere Europese lidstaten die al een NAC hebben aangesteld, zouden verschillende bestaande organisaties deze rol kunnen vervullen in Nederland. Ook zou er een nieuw orgaan voor opgericht kunnen worden.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om kennis op te halen uit het veld om inzicht te bieden in hoe de aansturing van de aanpak van mensenhandel in Nederland is georganiseerd, welke knelpunten daarbij spelen en in hoeverre een nationaal coördinator hierin een rol kan vervullen. Daarbij wordt rekening gehouden met bestaande initiatieven en de huidige organisatorische structuur.

De onderzoeksvragen die centraal staan in dit onderzoek zijn:

1. Hoe is de aansturing van de huidige aanpak van mensenhandel vormgegeven?
2. Welke knelpunten in de aanpak van mensenhandel zijn gerelateerd aan het niveau (lokaal, regionaal, landelijk) waarop verantwoordelijkheden zijn belegd?

3. Welke mogelijkheden worden gezien binnen de huidige organisatiestructuur om knelpunten aan te pakken en te komen tot een effectievere (landelijke) aansturing en coördinatie in de aanpak van mensenhandel?
4. Welke bestaande initiatieven dragen bij aan een effectievere aanpak van mensenhandel, en hoe kunnen deze worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen?
5. In hoeverre zou een (nationaal) coördinator de bestaande knelpunten kunnen verlichten of oplossen? Welke rol en taak zou deze coördinator daarbij kunnen of moeten vervullen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland?

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen door de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en andere betrokken partijen worden gebruikt om te reflecteren op de huidige aanpak van mensenhandel, en voor het formuleren van de rol en taken van een eventueel op te richten NAC.

1.3. Methodologie

Om de bovengenoemde vragen te beantwoorden, zijn wij gestart met een gerichte literatuurscan om bestaande kennis en inzichten over de aansturing van de aanpak van mensenhandel te verzamelen. Vervolgens zijn twee kennistafels georganiseerd met experts uit verschillende disciplines die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Ten slotte zijn drie aanvullende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties die (gedeeltelijk) betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Deze gesprekken dienden om de inzichten uit de literatuurscan en de kennistafels aan te vullen.

1.3.1. Literatuurscan

Om inzicht te krijgen in de huidige aansturing en coördinatie van de aanpak van mensenhandel, de bestaande knelpunten en initiatieven, en de mogelijke rol van een NAC, hebben de onderzoekers voorafgaand aan de kennistafels beschikbare documentatie door middel van een gerichte literatuurstudie verzameld en geïnventariseerd. Hiervoor zijn 43 relevante Nederlandstalige en Engelstalige publicaties en beleidsdocumenten uit de periode vanaf 2022 geanalyseerd om een actueel beeld van de belangrijkste ontwikkelingen te schetsen. De bronnen zijn geïdentificeerd via gerichte zoekopdrachten in Google Scholar, LexisNexis en Semantic Scholar en via een documentaanvraag via het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast is ter voorbereiding op de kennistafels ook gekeken naar hoe de aansturing en coördinatie van de aanpak van mensenhandel in België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn vormgegeven. Deze landen zijn geselecteerd vanwege hun rechtsstatelijke en institutionele uitgangspunten die vergelijkbaar zijn met die van Nederland, in combinatie met de uiteenlopende beleidsmatige keuzes die zij hebben gemaakt in de nationale regie, interbestuurlijke samenwerking en operationele coördinatie van de aanpak van mensenhandel. Een samenvatting van de literatuurscan is te vinden in Hoofdstuk 2.

1.3.2. Kennistafels

Het hoofdonderdeel van dit onderzoek bestond uit het organiseren van twee kennistafels om de bovengenoemde onderzoeksvragen te beantwoorden.

Voor deze sessies zijn professionals uitgenodigd die actief betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Hoewel er voor dit onderzoek geen formele begeleidingscommissie is ingesteld, vanwege de beperkte tijdlijn en onderzoeksactiviteiten, is een longlist van potentiële deelnemers voorgelegd aan het WODC en het Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze lijst is vervolgens aangepast naar aanleiding van hun feedback.

Uiteindelijk zijn er vertegenwoordigers van alle relevante schakels in de aanpak van mensenhandel uitgenodigd voor de eerste kennistafel: drie medewerkers van ministeries (JenV, SZW en VWS), vier medewerkers van centrale overheidsinstanties die zich bezighouden met asiel en immigratie, vier medewerkers van de politie, één medewerker van de KMar, drie medewerkers van het OM, twee medewerkers van de NLA, vier medewerkers van gemeenten en VNG, zes deelnemers van RIEC's, Veiligheidshuizen en regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van opvang en zorg, vier onderzoekers met expertise in mensenhandel of governance-structuren, zeven medewerkers van maatschappelijke organisaties en ngo's die zich richten op slachtofferzorg, opvang, kinder- en mensenrechten of criminaliteitspreventie. Daarnaast is ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen uitgenodigd.

Deze samenstelling is bewust gekozen om een evenwichtige afspiegeling van bestuursniveaus (lokaal, regionaal, landelijk) en thematische expertise te waarborgen. Dit was belangrijk om de onderzoeksvragen te beantwoorden, die zich richten op zowel beleidsmatige coördinatie als operationele uitvoering. Vertegenwoordigers van ministeries en centrale instanties zijn uitgenodigd om inzicht te bieden in landelijke beleidskaders en strategische sturing. Politie, OM, KMar en NLA zijn uitgenodigd met als doel de perspectieven op opsporing en vervolging te integreren. Gemeenten, RIEC's en Veiligheidshuizen brengen kennis in over regionale samenwerking en zorgcoördinatie, terwijl maatschappelijke organisaties en ngo's cruciale expertise kunnen leveren over slachtofferbescherming en preventie.

Niet alle organisaties konden aansluiten bij de kennistafels, wat deels te verklaren is door de korte doorlooptijd van het onderzoek. Desondanks is een substantieel deel van de keten vertegenwoordigd. Uiteindelijk namen negen experts deel aan de eerste kennistafel en negen experts aan de tweede kennistafel (zie Tabel 1). Representativiteit is bovendien geborgd door met drie organisaties aanvullende interviews uit te voeren en schriftelijke input te vragen.

Het onderzoeksteam heeft ernaar gestreefd om zoveel mogelijk deskundigen fysiek bijeen te brengen. Voor deelnemers die niet fysiek aanwezig konden zijn, was online deelname mogelijk. Deze hybride opzet bood flexibiliteit en maakte het voor experts praktischer om aan te sluiten, terwijl we tegelijkertijd oog hielden voor de voordelen van fysieke bijeenkomsten, zoals dynamische discussies en hogere betrokkenheid. Beide sessies zijn begeleid door een onafhankelijk voorzitter vanuit RAND Europe die verder niet betrokken is geweest bij de gegevensverzameling voor dit project.

Tabel 1. Overzicht deelnemende organisaties kennistafels

Kennistafel 1	Kennistafel 2
Organisatie	*Organisatie*
Defence for Children	CoMensha
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)	Politie
Politie	Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) – Den Haag
RIEC Limburg	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)– *twee deelnemers*
RIEC Zeeland West-Brabant	Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân – *twee deelnemers*
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	
Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe	
Aanvullende interviews	
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	
Koninklijke Marechaussee (KMar)	
Openbaar Ministerie	

Voorafgaand aan de kennistafels hebben de onderzoekers een samenvatting van de beschikbare literatuur met de deelnemers gedeeld en een uitleg van de opzet en onderzoeksvragen voor de kennistafel. Voor de eerste kennistafel bevatte deze memo een lijst met knelpunten die aan de hand van de literatuurscan geïdentificeerd zijn. Voor de tweede kennistafel bevatte de memo ook een samenvatting van de resultaten die zijn voortgekomen uit de eerste kennistafel. Een week voorafgaand aan de kennistafel werd deze memo gedeeld met de deelnemers.

Eerste kennistafel

De eerste kennistafel vond plaats op 17 november 2025 en had twee hoofddoelen. Ten eerste, het valideren, verrijken en actualiseren van de bevindingen uit het voorbereidende literatuuronderzoek. Ten tweede, het verkennen van de relatie tussen de geïdentificeerde knelpunten in de aanpak van mensenhandel en het niveau waarop verantwoordelijkheden zijn belegd (lokaal, regionaal of landelijk). Om deze analyse te structureren, zijn de knelpunten ingedeeld naar vier thema's: beleid, financiën, opsporing en vervolging, en opvang en zorg. Deze indeling sloot aan bij de beleidsdomeinen die in de opdrachtformulering voor dit onderzoek zijn opgesteld en diende als leidraad om raakvlakken en verschillen tussen niveaus en thema's zichtbaar te maken.

Voor deze kennistafel is gebruikgemaakt van Mural, een online samenwerkingsplatform waarmee deelnemers visueel en interactief ideeën, vraagstukken en oplossingen kunnen ordenen. Het biedt een digitale werkruimte waarin informatie kan worden gestructureerd, geclusterd en besproken, waardoor gezamenlijke analyse en besluitvorming op afstand eenvoudiger en overzichtelijker worden. Specifiek voor deze sessie hebben wij een op maat ontworpen Mural-template ontwikkeld. Deze template bestond uit verschillende secties waarin deelnemers knelpunten konden plaatsen, geordend naar beleidsniveau (lokaal, regionaal, landelijk) en gekoppeld aan vier thema's: beleid, financiën, opsporing en vervolging, en opvang en zorg. Op deze manier konden deelnemers aangeven of knelpunten primair verband houden met het beleid of financiën, en of ze specifiek betrekking hebben op opsporing en vervolging en/of op opvang en zorg.

Voor de afbakening van de domeinen hanteerden wij de volgende definities. Het domein 'beleid' omvat alle aspecten die te maken hebben met strategische en operationele sturing, beleidskaders en richtlijnen, prioritering, governance-structuren, rol- en taakverdeling tussen ketenpartners, en mechanismen voor monitoring, evaluatie en informatie-uitwisseling. Het domein 'financiën' richt zich op structurele en incidentele bekostiging van opvang, zorg en opsporing, de verdeling van budgetten tussen bestuurslagen en ketenpartners, de toereikendheid en flexibiliteit van middelen, en de transparantie en verantwoording van financiële stromen. De deelnemers konden ook knelpunten toevoegen die domein- of niveau-overstijgend waren, bijvoorbeeld vraagstukken die relevant zijn voor meerdere thema's of die op verschillende beleidsniveaus een rol spelen. Het domein 'opsporing en vervolging' omvat alle aspecten die verband houden met het signaleren, onderzoeken en vervolgen in het kader van incidenten van mensenhandel. Dit betreft onder meer de inzet van politie en toezicht- en opsporingsinstanties, de samenwerking tussen ketenpartners in strafrechtelijke trajecten, de beschikbaarheid van gespecialiseerde expertise, de toepassing van wettelijke instrumenten en bewijsvoering. Het domein 'opvang en zorg' omvat de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Dit omvat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van opvangvoorzieningen, zorgcoördinatie, psychosociale en medische hulp, juridische ondersteuning, en de samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders en ketenpartners.

Overkoepelende thema's 'beleid' en 'financiën' bepalen de randvoorwaarden voor alle andere domeinen. Zonder inzicht in deze kaders is het moeilijk om structurele oorzaken van knelpunten te begrijpen. De specifieke thema's 'opsporing en vervolging' en 'opvang en zorg' maken duidelijk hoe 'beleid' en 'financiën' in de praktijk uitwerken. Dit helpt om de kloof tussen strategie en uitvoering zichtbaar te maken.

De interactieve werkvorm met Mural maakte het mogelijk om op een gestructureerde manier inzicht te krijgen in de gebieden waar de belangrijkste uitdagingen in de aanpak van mensenhandel zich voordoen. Vervolgens zijn de aangedragen knelpunten per thema gezamenlijk besproken, waarbij specifiek aandacht is besteed aan de relatie tussen deze knelpunten en de huidige manier waarop verantwoordelijkheden zijn belegd.

De uitkomsten van deze eerste kennistafel vormden de basis voor de tweede sessie, waarin mogelijke oplossingsrichtingen en de rol van een NAC centraal stonden.

Tweede kennistafel

De tweede kennistafel vond plaats op 4 december en richtte zich op het verkennen van mogelijke oplossingen voor de knelpunten die tijdens de eerste sessie zijn geïdentificeerd. Daarbij lag de nadruk op twee aspecten: (1) het onderzoeken van mogelijkheden om deze knelpunten binnen de huidige organisatiestructuur aan te pakken en te komen tot een effectievere aansturing en coördinatie, en (2) het beoordelen in hoeverre de invoering van een NAC de bestaande knelpunten kan verlichten of oplossen, inclusief de rol en taken die deze functie zou moeten vervullen binnen de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland.

De sessie bestond uit twee interactieve onderdelen. In het eerste deel werd aan deelnemers gevraagd om de knelpunten te identificeren waarvan zij van mening waren dat deze binnen de bestaande structuur van samenwerking en coördinatie (deels) aangepakt zouden kunnen worden om te komen tot een effectievere aansturing en coördinatie. Deze oefening werd wederom uitgevoerd met behulp van een Mural-template die specifiek voor deze sessie ontworpen is. In deze template werden de knelpunten, verzameld op basis van de literatuurscan en de eerste kennistafel, geordend naar beleidsniveau (lokaal, regionaal, landelijk) en gekoppeld aan de vier bovengenoemde thema's.

De deelnemers werd gevraagd om de knelpunten op Mural zorgvuldig door te lezen en na te denken over welke bestaande initiatieven, werkwijzen of samenwerkingsverbanden binnen de huidige coördinatiestructuur zouden kunnen bijdragen aan het verlichten of oplossen van deze knelpunten. Vervolgens werd hen gevraagd de knelpunten te identificeren waarop dit betrekking had. Bij de relevante knelpunten konden deelnemers een digitale notitie (post-it) plaatsen waarin zij het initiatief, instrument of samenwerkingsverband benoemden dat volgens hen kon bijdragen aan het aanpakken van het knelpunt. Daarnaast werd hen gevraagd om in deze notitie ook op te nemen welke voorwaarden of randvoorwaarden nodig waren om dit te realiseren. Na deze individuele oefening werden de resultaten gezamenlijk besproken. Deze aanpak maakte het mogelijk om te identificeren hoe bestaande initiatieven zouden kunnen worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen.

In het tweede deel van de kennistafel lag de focus op de vraag in hoeverre een NAC kan bijdragen aan het verlichten of oplossen van de geïdentificeerde knelpunten. De deelnemers werd gevraagd om per knelpunt aan te geven welke rol of taak een NAC zou moeten vervullen binnen de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland.

Ter voorbereiding op deze oefening zijn voorafgaand aan de sessie inzichten gedeeld over de rol van nationaal coördinerende entiteiten in andere Europese landen, waaronder België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (zie paragraaf 2.4). Deze voorbeelden dienden als inspiratie en hielpen om verschillende mogelijke invullingen van de NAC-rol in kaart te brengen.

De onderzoekers hanteerden voor dit deel van de bijeenkomst een analytisch kader gebaseerd op de door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur ontwikkelde coördinatievariabelen (Chin-A-Fat et al., 2025), oorspronkelijk ingezet om institutionele opties voor een Nationaal Coördinator Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld te verkennen. Een volledige toepassing van dit kader op een NAC voor mensenhandel valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek; de onderliggende variabelen bieden echter bruikbare handvatten om te beoordelen hoe sturing en samenwerking in complexe beleidsdomeinen, zoals

mensenhandel, vorm kunnen krijgen. Daarom is de deelnemers gevraagd om deze variabelen in gedachten te houden tijdens de ontwerpoefening, aan de hand van de vragen in Kader 2.

Kader 2. Vragen die helpen bij de mogelijke invulling van een NAC

1. Moet de coördinatie betrekking hebben op alle vormen van mensenhandel (integraal), of op afzonderlijke categorieën (bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting)?
2. Wordt de coördinatie centraal belegd (landelijk, met een nationaal aanspreekpunt), of decentraal (bijvoorbeeld via regionale structuren)?
3. Wie neemt het voortouw? Een specifieke persoon (bijvoorbeeld een Nationaal Coördinator) of een organisatie (bijvoorbeeld een interdepartementale taskforce)?
4. Moet de sturing primair in handen zijn van een overheidsactor (ministerie, regeringscommissaris) of een maatschappelijke actor (bijvoorbeeld een onafhankelijke instantie)?
5. Wordt de coördinatie gebaseerd op juridische verankering (wet of instellingsbesluit) of op praktijkvorming (afspraken, convenanten, programma's)?
6. Is de coördinatie bedoeld als tijdelijke structuur (bijvoorbeeld voor implementatie van de richtlijn) of als blijvende structuur?

1.3.3. Aanvullende interviews

Ter aanvulling van de gegevens die zijn voortgekomen uit de twee kennistafels hebben de onderzoekers drie aanvullende interviews uitgevoerd met personen en organisaties die een centrale rol in de aanpak van mensenhandel spelen maar niet in de gelegenheid waren om aan te sluiten bij de kennistafels. Interviews zijn uitgevoerd met Conny Rijken, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen; een vertegenwoordiger van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en twee vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie.

1.3.4. Synthese en triangulatie

De input uit kennistafels is geanalyseerd via een thematische benadering. Knelpunten en oplossingsrichtingen zijn systematisch verzameld en geclusterd naar vier vooraf gedefinieerde domeinen (beleid, financiën, opsporing en vervolging, opvang en zorg). De onderzoekers hebben patronen geïdentificeerd door te kijken naar frequentie, overlap en complementariteit van input.

Bij de analyse van de kennistafels is onderscheid gemaakt tussen standpunten die door meerdere deelnemers werden ondersteund en standpunten die door één enkele deelnemer zijn ingebracht. Wanneer een punt door ten minste twee deelnemers werd onderschreven, is dit in het verslag aangeduid met formuleringen zoals 'meerdere deelnemers geven aan dat…' of 'meerdere deelnemers stellen dat…'. Wanneer een standpunt expliciet slechts door één deelnemer werd geuit en er geen aanwijzingen waren voor overeenstemming, is dit in het verslag aangeduid als de mening van één expert. Het is van belang te benadrukken dat registratie van overeenstemming niet plaatsvond via een formeel consensusproces, maar op basis van observaties tijdens de sessies. Hierbij is gelet op non-verbaal gedrag, het uitblijven van tegenreacties en het ontbreken van expliciete weerstand (zie paragraaf 1.5).

Het doel van deze aanpak was niet om volledige consensus te bereiken, maar om een representatief en genuanceerd beeld van de ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen te schetsen. De representativiteit van de input is geborgd door een evenwichtige samenstelling van deelnemers en door aanvullende interviews met actoren die niet konden deelnemen aan de kennistafels. Waar mogelijk zijn bevindingen getoetst aan literatuur en de aanvullende interviews.

1.4. Afbakening

Dit onderzoek richt zich niet op het beantwoorden van de bredere vraag of de totale aanpak van mensenhandel en de organisatie van de betrokken partijen anders ingericht zou moeten worden. Het onderzoeken van een centralere of juist decentralere structuur om de effectiviteit van de aanpak te vergroten, valt buiten de scope van dit onderzoek. Het doel van dit project is primair om inzicht te bieden in hoe de aansturing van de aanpak van mensenhandel in Nederland is vormgegeven, welke knelpunten daarmee samenhangen, en in hoeverre een NAC deze knelpunten zou kunnen verlichten of oplossen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland.

Daarnaast valt het niet binnen de afbakening van dit project om concrete aanbevelingen te doen over de wijze waarop Nederland invulling zou moeten geven aan EU-Richtlijn 2024/1712.

Tot slot is ervoor gekozen om geen gewicht of prioriteit toe te kennen aan de geïdentificeerde knelpunten en oplossingsrichtingen, zoals vastgesteld via de literatuurscan en kennistafels. Het onderzoek beperkt zich tot het beschrijven en analyseren van deze knelpunten en oplossingsrichtingen, zonder een rangorde of weging aan te brengen.

1.5. Beperkingen van het onderzoek

Kennistafels brengen professionals uit verschillende disciplines samen, waardoor in beperkte tijd een relatief rijk beeld van de praktijk kan ontstaan en blinde vlekken kunnen worden verkleind. De gestructureerde en gefaseerde aanpak, evenals de wijze waarop tijdens interactieve Mural-oefeningen werd voortgebouwd op de kennis en ervaring van de deelnemers, zorgden ervoor dat betrokken experts bereid waren om relevante en waardevolle inzichten te delen. Tegelijkertijd kent dit onderzoek enkele belangrijke beperkingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van de resultaten.

Ten eerste is de literatuurscan uitgevoerd als een gerichte verkenning om een globaal overzicht van de beschikbare literatuur te krijgen en niet als een systematisch of uitputtend literatuuronderzoek. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat relevante publicaties niet zijn meegenomen.

Daarnaast is het proces van expertconsultatie gebaseerd op een beperkte groep experts. De perspectieven van partijen die niet hebben deelgenomen aan de kennistafels of aan aanvullende interviews konden daardoor niet altijd worden meegenomen. Hoewel wij deels konden steunen op de bevindingen uit de literatuurscan, zijn er ook organisaties die in het geheel niet vertegenwoordigd zijn in dit onderzoek. Zo waren de betrokken ministeries niet vertegenwoordigd, evenals een groot aantal kleinere en grotere organisaties die een rol spelen in de uitvoering van de aanpak mensenhandel zoals uitvoerende zorgorganisaties en betrokken ministeries. Dit kan ertoe hebben geleid dat bepaalde inzichten of belangen onderbelicht zijn gebleven.

Ook was de beschikbare tijd voor de kennistafels beperkt (twee keer drie uur), waardoor keuzes moesten worden gemaakt in de mate van detail waarmee onderwerpen konden worden besproken. Dit kan betekenen dat sommige thema's slechts op hoofdlijnen zijn behandeld en dat nuance in de analyse ontbreekt.

Tevens bleek het hybride werken op bepaalde momenten tijdens de kennistafels een obstakel te zijn. De combinatie van fysieke en online deelname was in de praktijk complex en verliep tijdens de eerste bijeenkomst om technische redenen stroef. Dit kan de interactie tussen deelnemers en de gelijkwaardigheid van inbreng hebben beïnvloed.

Daarnaast is het van belang om te benadrukken dat dit onderzoek een beperkte scope heeft. Het betreft geen volledig uitgewerkt beleidsonderzoek, maar een beknopte studie op basis van een literatuurscan, twee kennistafels om kennis en ervaring uit het veld op te halen en drie aanvullende interviews. We hebben in het kader van dit onderzoek dan ook geen volledige analyse van de gehele organisatie-inrichting uitgevoerd of de consequenties van mogelijke herstructureringen doorgerekend. De validatie van bevindingen en triangulatie is hierdoor beperkt en de voorgestelde oplossingsrichtingen moeten daarom als indicatief worden beschouwd.

Ook geldt dat consensus over alle gemaakte statements tijdens de kennistafels niet expliciet en formeel is vastgesteld. Registratie van overeenstemming vond vooral plaats op basis van non-verbaal gedrag, uitblijven van tegenreacties of het ontbreken van weerstand. Dit impliceert niet dat alle deelnemers het met alle punten eens waren; tijdsdruk en strategische keuzes kunnen hebben geleid tot stilzwijgende acceptatie.

Tot slot kan de groepsdynamiek van invloed zijn geweest op de uitkomsten van de kennistafels. Sommige deelnemers voelden zich mogelijk minder op hun gemak om hun mening in een groepssetting te delen, terwijl anderen relatief veel spreektijd innamen. Hoewel de voorzitter de rol heeft, en er actief op heeft toegezien, om alle deelnemers zoveel mogelijk aan bod te laten komen en dominante stemmen te balanceren, kunnen deze factoren alsnog de volledigheid en balans van de verzamelde input hebben beïnvloed.

1.6. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft de achtergrond van het onderzoek, de doelstelling en onderzoeksvragen, de gehanteerde methodologie en de afbakening. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de huidige aansturing van de aanpak van mensenhandel in Nederland, inclusief beleidskaders, uitvoering, knelpunten en internationale voorbeelden. Hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn thematisch opgebouwd rond beleid, financiën, opsporing en vervolging, en opvang en zorg. Elk van deze hoofdstukken behandelt achtereenvolgens de belangrijkste knelpunten, mogelijkheden binnen de huidige organisatiestructuur, bestaande initiatieven en de rol en mogelijke taken van een NAC. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en een reflectie op de onderzoeksvragen, inclusief een samenvatting van waar een NAC de meeste toegevoegde waarde kan hebben.

2. De huidige aansturing van de aanpak

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de huidige aansturing van de aanpak van mensenhandel in Nederland is vormgegeven. Het biedt een overzicht van de landelijke regie en beleidskaders, de operationele keten en interregionale afstemming, de juridische ankers voor gegevensverwerking en plaatst de Nederlandse aanpak in het licht van Europese verplichtingen.

2.1. Beleidsvorming

De Nederlandse aanpak van mensenhandel is georganiseerd binnen een complex stelsel van landelijke, regionale en lokale actoren. De aanpak heeft vier hoofddoelstellingen: 1) mensenhandel voorkomen; 2) slachtoffers beschermen; 3) daders opsporen en vervolgen en; 4) strategisch samenwerken met betrokken partijen (Nationaal Rapporteur 2024a). Dit wordt ook wel het '4-P raamwerk' genoemd (naar de Engelse termen *Prevention, Protection, Prosecution* en *Partnership)*. Dit raamwerk vormt de basis voor beleid en uitvoering, maar de bestudeerde literatuur m.b.t. de aanpak in de praktijk laat zien dat de aansturing sterk versnipperd is en afhankelijk van samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en domeinen.

Landelijk vervult het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op dit moment een coördinerende rol, en stelt in samenwerking met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Buitenlandse Zaken (BZ) beleidskaders op en voert deze uit.

Het Programma Samen tegen Mensenhandel (Rijksoverheid, 2024) is opgezet door deze partijen als een integrale aanpak om mensenhandel in Nederland effectiever te voorkomen en te bestrijden. Het programma berust op samenwerking tussen rijksoverheid, gemeenten, ketenpartners en maatschappelijke organisaties en is uitgewerkt in een Actieplan Samen tegen Mensenhandel met zes onderling samenhangende actielijnen:

1. Creëren van brede bewustwording.
2. Vergroten van de meldingsbereidheid.
3. Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers.
4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking.
5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking.
6. Versterken van de positie van minderjarige slachtoffers.

Deze actielijnen omvatten verschillende acties, in totaal 46, die soms nog worden onderverdeeld in gedetailleerdere acties. Bij al deze acties zijn een of meerdere actiehouders aangewezen, de verantwoordelijke organisaties die primair belast zijn met de uitvoering van een specifieke actie. Ook worden er bij de acties operationele doelen en beoogde effecten geformuleerd (Rijksoverheid 2024).

Een kernteam onder leiding van de programmamanager monitort en rapporteert over de stand van zaken van de acties, bewaakt de voortgang en brengt behaalde resultaten en effecten gerelateerd aan de doelen in beeld in kwartaalrapportages voor de regiegroep. In het kwartaaloverleg zitten de actiehouders uit het Actieplan (Rijksoverheid 2024).

Binnen het Actieplan is een regiegroep ingesteld om de uitvoering te begeleiden en de voortgang te bewaken. In deze regiegroep zijn de betrokken ministeries (JenV, VWS, SZW en BZ) vertegenwoordigd als opdrachtgevers, naast uitvoerende en ondersteunende partijen zoals opsporingsdiensten, het LIEC-RIEC-stelsel, gemeenten, zorg- en opvangorganisaties en ngo's. Het voorzitterschap van de regiegroep ligt bij JenV (Rijksoverheid 2024 p. 55). De betrokken ministeries beschikken gezamenlijk over sturende bevoegdheden binnen het Actieplan. Het ministerie van JenV is daarbij eindverantwoordelijk voor de financiering van de acties en kan besluiten nemen over herschikking van middelen indien noodzakelijk (Rijksoverheid 2024 p. 55).

Op landelijk niveau vervult de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen een onafhankelijke, wettelijk verankerde monitorings- en adviesfunctie. De Nationaal Rapporteur verricht onderzoek naar mensenhandel, analyseert de effecten van beleid en rapporteert hierover aan de regering en het parlement. Via periodieke monitors en rapportages brengt de Nationaal Rapporteur ontwikkelingen, trends en knelpunten in de aanpak van mensenhandel systematisch in kaart en biedt daarmee een empirische basis voor beleidsverantwoording en -verbetering. De Nationaal Rapporteur heeft geen uitvoerende of coördinerende rol, maar draagt vanuit een onafhankelijke positie bij aan versterking en verantwoording van het beleid (Interview met Nationaal Rapporteur). Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) brengt feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in kaart in opdracht, van JenV ter ondersteuning van het werk van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en andere ketenpartners (CoMensha 2024).

2.2. Uitvoering

2.2.1. Opvang en zorg

De uitvoering van beleid op het gebied van opvang en zorg is grotendeels gedecentraliseerd. Gemeenten dragen op basis van de Wmo en Jeugdwet de wettelijke verantwoordelijkheid voor opvang en ondersteuning van slachtoffers. Zij werken samen met ketenpartners in het sociaal en veiligheidsdomein en organiseren de zorgcoördinatie. Dit omvat onder meer het onderzoek naar de veiligheidssituatie van het slachtoffer, het coördineren van passende opvang en bescherming, het regelen van benodigde (gespecialiseerde) hulpverlening, en het afstemmen met ketenpartners zoals politie, Veilig Thuis en zorgaanbieders.

In de praktijk vervullen gemeentelijke ketenregisseurs en zorgcoördinatoren een spilfunctie tussen gemeenten, zorgaanbieders en betrokken opsporingsdiensten zoals politie, Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Politiefunctionarissen komen vaak als eerste in contact met

signalen van mensenhandel, hierdoor speelt de politie een belangrijke rol bij het identificeren van slachtoffers en het verwijzen naar passende hulpverlening (Openbaar Ministerie 2022). De ketenregisseur is het centrale coördinatie- en aanspreekpunt binnen de ketensamenwerking, stimuleert samenwerking en bewaakt de voortgang door het organiseren van structurele overleggen en afstemming tussen partners (CCV 2024). De zorgcoördinator is het eerste aanspreekpunt voor het slachtoffer en zorgt dat de juiste procedures, ondersteuning en begeleiding op het juiste moment worden ingezet en goed op elkaar aansluiten (CCV 2024). Deze functies zijn echter niet uniform belegd: profielschetsen, mandaat en financiering verschillen per regio, wat in het verleden heeft geleid tot rolonduidelijkheid en wisselende opvolging van signalen (Bureau Beke 2024; Hoekstra et al. 2023).

Daarnaast zijn verschillende organisaties binnen het zorg-, veiligheids- en sociaal domein betrokken bij de identificatie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel, zoals bijvoorbeeld Veilig Thuis, VluchtelingenWerk Nederland, Fier, Defence for Children Nederland en de GGD (Rijksoverheid 2024).

Het opvangstelsel voor slachtoffers van mensenhandel is vormgegeven via meerdere opvangvormen. Naast de opvangplekken die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, waren er in augustus 2024 in de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM), dat wordt gecoördineerd door CoMensha, 51 plaatsen beschikbaar voor slachtoffers zonder verblijfsvergunning, met een gemiddelde bezetting van 36,5 bedden in 2024 (CoMensha 2025). Daarnaast zijn er 20 plaatsen in de door de NLA beheerde opvang voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting en 36 plekken speciaal voor slachtoffers met multiproblematiek in de Opvang Mensenhandel Multiproblematiek (OMM) (CoMensha 2025). In 2024 werden in totaal 186 opvangverzoeken ingediend, waarvan 152 werden gehonoreerd: 81 in COSM, 43 in NLA-opvang en 11 in OMM. De resterende verzoeken leidden tot alternatieve reguliere opvangvormen of bleven in afwachting van beslissing. Ondanks deze voorzieningen kampen COSM en OMM met wachtrijen vanwege beperkte capaciteit en financiering. Zo benoemt CoMensha (2025) een structureel tekort van circa €1,3 miljoen voor de OMM-opvang, wat naar verwachting zal resulteren in een verdere afname van beschikbare plaatsen.

Regionale samenwerking op het gebied van opvang en zorg vindt plaats via Zorg- en Veiligheidshuizen. Deze structuren verbinden organisaties in het veiligheids- en sociaaldomein en faciliteren informatie-uitwisseling op het gebied van opvang en zorg. Zorg- en Veiligheidshuizen brengen lokaal gemeenten, politie, OM en zorgpartners samen in één fysieke en bestuurlijke structuur. Dit bevordert snelle signalering en integrale aanpak van mensenhandel, waarbij opvang en zorg worden gekoppeld aan strafrechtelijk optreden. De RIEC's fungeren als regionale knooppunten voor informatie en expertise in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel (RIEC-LIEC z.d.). Zij ondersteunen gemeenten en ketenpartners bij integrale samenwerking, faciliteren de uitwisseling van kennis en expertise en streven ernaar om regionale en landelijke werkwijzen beter op elkaar af te stemmen (RIEC-LIEC 2025). Het LIEC biedt landelijke coördinatie en innovatie. Het ondersteunt RIEC's en partners met de ontwikkeling van instrumenten voor versterkte signalering, zoals trainingen en bewustwordingscampagnes. Via landelijke fenomeentafels en leertrajecten versterkt het LIEC de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en brengt het meer uniformiteit in werkwijzen (RIEC-LIEC 2025).

2.2.2. Opsporing en vervolging

Voor de opsporing en vervolging van daders, de personen die verantwoordelijk zijn voor de mensenhandel, zijn de politie, de NLA, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het OM verantwoordelijk (Nationaal Rapporteur 2025).

De politie vervult een centrale rol in de opsporing en vervolging van mensenhandel. Binnen iedere politie-eenheid zijn gespecialiseerde teams actief die zich richten op migratiecriminaliteit en mensenhandel. De politie is verantwoordelijk voor het signaleren van mogelijke uitbuiting, het verzamelen van bewijsmateriaal en het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken in samenwerking met het OM (Nationaal Rapporteur, 2025).

De NLA richt zich met name op de bestrijding van arbeidsuitbuiting, een veelvoorkomende vorm van mensenhandel in Nederland. Inspecteurs voeren controles uit in risicosectoren zoals land- en tuinbouw, logistiek en schoonmaak, waar kwetsbare arbeidsmigranten oververtegenwoordigd zijn (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2025). Wanneer tijdens inspecties aanwijzingen voor mensenhandel worden aangetroffen, werkt de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie samen met de politie en het Openbaar Ministerie om strafrechtelijke vervolging mogelijk te maken (Nationaal Rapporteur 2025).

De KMar is verantwoordelijk voor het signaleren van mensenhandel binnen een grens- en migratiecontext, onder meer op luchthavens en bij grenscontroles. Zij richt zich op het herkennen van grensoverschrijdende criminele netwerken en draagt signalen veelal over aan de politie voor verdere opsporing. Door haar specifieke expertise in grensbewaking en internationale samenwerking vormt de KMar een belangrijke schakel in de integrale aanpak van mensenhandel (ministerie van Defensie 2024; Nationaal Rapporteur 2025).

De Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) komt mensenhandel onder meer tegen in procedures rond asiel, regulier verblijf en gezinsmigratie en kan signalen herkennen die duiden op uitbuiting of dwang. Daarnaast is de IND verantwoordelijk voor de uitvoering van specifieke verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel, zoals de bedenktijd- en verblijfsregeling, en werkt zij hierbij samen met politie, het Openbaar Ministerie en zorg- en opvangorganisaties om zowel bescherming als medewerking aan opsporing mogelijk te maken (IND 2025).

Het OM is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke vervolging van mensenhandelaren en vervult een regisserende rol in de opsporingsfase. Het OM ziet erop toe dat alle signalen van mensenhandel worden opgepakt, stuurt opsporingsonderzoeken aan in samenwerking met politie, NLA en de KMar, en besluit over vervolging binnen een integrale strafrechtelijke aanpak. Daarbij heeft het OM nadrukkelijk aandacht voor slachtofferbescherming. In deze rol vormt het OM de centrale schakel tussen opsporing, vervolging en de rechtsbescherming van slachtoffers van mensenhandel (Openbaar Ministerie 2022).

Binnen het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) werken deze vijf partijen samen aan het operationaliseren van signalen van en strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel (EMM 2024). Het EMM bevordert de gezamenlijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel door informatie en kennis van deelnemende partners te bundelen en te analyseren. Het EMM verwerkt signalen, strafrechtelijke onderzoeken, trends en fenomenen in dashboards en vertaalt deze naar operationele, tactische en strategische intelligencebeelden, die partners ondersteunen bij interventies, beleidsvorming en

een integrale aanpak. Daarnaast fungeert het EMM als nationaal aanspreekpunt voor (internationale) partners en verstrekt informatie over trends en fenomenen (EMM 2025).

Naast de hierboven benoemde partijen zijn er nog talrijke andere lokale, regionale en landelijke organisaties betrokken bij de aanpak van mensenhandel. Dit varieert van individuele huisartsen, leraren en andere eerstelijnsprofessionals die in hun dagelijkse praktijk vroegtijdig signalen kunnen opvangen en slachtoffers kunnen doorverwijzen, tot landelijke organisaties die expertise, kennis of hulp hebben, zoals het Rode Kruis, Leger des Heils, Centrum Kinderhandel & Mensenhandel en andere hulpverleningsorganisaties. Ook zij zijn belangrijke schakels binnen de uitvoering van het beleid en essentieel voor het succesvol aanpakken van mensenhandel.

2.3. Knelpunten

Uit meerdere bronnen blijkt echter dat dit versnipperde werkveld van partijen die zich op verschillende bestuursniveaus bezighouden met opsporing, bescherming en zorg in de context van mensenhandel, tot een aantal knelpunten leidt.

De opvang van slachtoffers is een kerntaak van gemeenten, maar de praktijk is complex. Er bestaat een structureel tekort aan opvangplekken, vooral voor slachtoffers met multiproblematiek, en in de praktijk is het uitdagend om buiten kantoortijden geschikte opvang te faciliteren (Bureau Beke 2024; CoMensha & Koraal 2023). Financiering verloopt per gemeente anders en aanbestedingsprocedures leiden tot wisseling van aanbieders, waardoor expertise verloren gaat (CoMensha & Koraal 2023). Landelijke kaders voor capaciteit, kwaliteit en continuïteit ontbreken, wat resulteert in willekeur en rechtsongelijkheid. Financiering is veelal tijdelijk en projectmatig (Kamerstukken II 28638 nr. 257), waardoor resultaten moeilijk bestendig kunnen worden. Zowel Hoekstra et al. (2023 p. 8 en 15) als CoMensha (2025 p. 18) signaleert dat tijdgebrek en gebrek aan middelen de reactie op meldingen belemmeren. Initiatieven zoals de OMM tonen dat centrale toegang via CoMensha goed werkt, maar deze voorzieningen zijn beperkt en afhankelijk van tijdelijke middelen (CoMensha 2025; Nationaal Rapporteur 2024b).

Ook blijkt uit onderzoek dat de kwaliteit van samenwerking tussen partijen sterk varieert: sommige regio's hebben goed functionerende netwerken, terwijl andere nauwelijks samenwerken op het gebied van mensenhandel. Interregionale afstemming is hierdoor soms beperkt, waardoor bovenregionale casussen vaak stagneren (Lovitura 2023; Myria 2024). Daarnaast zorgen verschillen in gemeentelijk beleid en toezicht voor uiteenlopende uitkomsten voor slachtoffers en voor onvoldoende overzicht van de problematiek (Nationaal Rapporteur 2024a).

De literatuur constateert een teruglopende strafrechtelijke aanpak, met name bij arbeidsuitbuiting. De Nationaal Rapporteur (2025 p. 121 en 122) spreekt van 'rijke signalen, maar wisselende opvolging': veel meldingen worden onvoldoende verrijkt om tot onderzoek te leiden. Het GRETA-rapport (2023) en het TIP Report (US Department of State 2024) signaleren een tekort aan proactieve arbeidsinspecties en een restrictieve interpretatie van artikel 273f Sr, waardoor veel arbeidszaken worden afgedaan als administratieve overtredingen in plaats van mensenhandel. Van Meeteren en de Vries (2023) bekritiseren dat de benadering te sterk op het strafproces van daders is gericht en niet op herstel van slachtoffers.

Bovendien belemmert angst voor overtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) de gegevensdeling tussen zorg en opsporing, waardoor signalen niet altijd worden opgevolgd (Nationaal Rapporteur 2025; GRETA 2023). Uit een consultatie blijkt dat de verschillende betrokkenen ervaren dat partijen die een rol spelen in de aanpak van mensenhandel nog te vaak verschillende informatieposities hebben (ministerie van Justitie en Veiligheid 2023). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pleitte in het verleden dan ook voor een handelingsperspectief vanuit de Rijksoverheid voor vraagstukken gerelateerd aan de AVG (VNG 2019). Hetzelfde knelpunt werd echter recentelijk opnieuw benoemd door de respondenten in het onderzoek van Bureau Beke en kwam tevens naar voren in het 'Bestuurlijk Signaal' van Mensenhandel Fieldlab team Lovitura (Bureau Beke, 2024; Lovitura, 2023).

Om deze knelpunten te adresseren zijn er al verschillende initiatieven ondernomen. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van het DIGW-model (Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze) voor politieregistraties (EMM 2024 p. 112). Bij de politie wordt DIGW zo ingezet dat signalen (van mensenhandel) vanuit intelligence, opsporing en de gebiedsgebonden politiezorg beter met elkaar worden verbonden. Concreet betekent dit onder meer dat alle mutaties die door politiemedewerkers gedaan worden, worden doorzocht op signalen die een aanwijzing van mogelijke mensenhandel bevatten (Rijksoverheid 2024).

Op het gebied van informatiedeling heeft het Field Lab Lovitura laten zien dat multidisciplinaire regionale samenwerking werkt, mits informatie effectief gedeeld kan worden om uitbuiting tegen te gaan (Lovitura 2023; Myria 2024 p. 47). Het Field Lab, inmiddels ondergebracht bij het LIEC, is een initiatief vanuit het Openbaar Ministerie, dat is opgezet als een praktijkgerichte leeromgeving waarin politie, gemeenten, inspecties, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk casussen analyseren en interventies ontwikkelen.

De opvang voor slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (OMM) illustreert dat centraal geregelde toegang tot opvangvoorzieningen goed werkt. Via CoMensha fungeert het OMM als een landelijk coördinatiepunt dat zorgt voor plaatsing van slachtoffers met complexe problematiek, zoals psychische stoornissen of verslavingsproblemen, in gespecialiseerde opvanglocaties (Nationaal Rapporteur 2024b p. 219).

Uit recente onderzoeken (Bureau Beke 2024 p. 159; Hoekstra et al. 2023 p. 14) blijkt echter dat, zolang er geen duidelijk nationaal kader en structurele middelen zijn, succesvolle initiatieven grotendeels afhankelijk blijven van lokale invulling.

2.4. Nationale coördinatie en Europese verplichtingen

Een mogelijke oplossingsrichting ligt op Europees niveau. Zoals eerder benoemd, verplicht Artikel 19a van Richtlijn (EU) 2024/1712 (de herziene EU-Richtlijn mensenhandel) alle lidstaten om een Nationaal Coördinator Mensenhandel (NAC) aan te stellen of een vergelijkbaar onafhankelijk orgaan op te richten. De taken van de nationaal coördinator of soortgelijke mechanismen omvatten ten minste het monitoren van trends inzake mensenhandel, het meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen, onder meer door statistieken te verzamelen in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn, en rapportering. De bevordering, coördinatie en, in voorkomend

geval, financiering van programma's ter bestrijding van mensenhandel kan ook tot de taken van een NAC behoren.

Daarnaast verplicht de Richtlijn lidstaten ook tot het instellen van een systeem voor de registratie, productie en verstrekking van geanonimiseerde statistische gegevens om toezicht te houden op de doeltreffendheid van hun systemen waarbij de verzamelde gegevens ten minste statistieken omvatten over slachtoffers, verdachten, vervolgings- en veroordelingsbeslissingen inzake mensenhandel, uitgesplitst naar relevante demografische kenmerken en vormen van uitbuiting. Tenslotte dienen lidstaten een nationaal actieplan ter bestrijding van mensenhandel vast te stellen.

Een deel van deze verplichtingen is momenteel al door Nederland vervuld. Nederland beschikt over een nationaal actieplan in de vorm van het in 2024 gepubliceerde versterkte Actieplan Samen tegen Mensenhandel. Dit actieplan, zoals eerder dit hoofdstuk besproken, vormt een aanvulling op bestaand beleid en richt zich op versterking van de aanpak in domeinen waar samenwerking essentieel is.

De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk en wettelijk belast met onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Daarnaast beoordeelt de Nationaal Rapporteur de effectiviteit van het geldende beleid en de uitvoering, en brengt op basis daarvan advies uit aan de regering over preventie en bestrijding. De rol is gericht op monitoring, evaluatie en beleidsadvisering, en staat los van de coördinerende en uitvoerende verantwoordelijkheden van ministeries. Hiermee vervult de Nationaal Rapporteur in ieder geval deels de taken van een NAC zoals uiteengezet in de Richtlijn.

De gegevens waarmee de Nationaal Rapporteur deze onderzoeken en adviezen opstelt, worden verzameld door CoMensha dat de feiten over de aard en omvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in kaart brengt. Hiermee kan Nederland ook (in ieder geval deels) voldoen aan de vereiste betreffende de instelling van een systeem voor gegevensregistratie, -productie en -verstrekking.

In Nederland bestaat echter geen formeel vastgelegde centrale coördinerende entiteit voor de aanpak van mensenhandel. In de praktijk vervult de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) echter op dit moment een coördinerende rol, hoewel deze niet expliciet is vastgelegd in wet- of regelgeving (Kamerstukken II 28638, nr. 257).

In 2024 heeft de Nationaal Rapporteur geadviseerd om de rol van NAC ook formeel te beleggen bij de minister van JenV (Nationaal Rapporteur 2024a). De NAC zou in dit voorstel tevens een 'Commissie aanpak Mensenhandel' moeten voorzitten met meerdere permanente en tijdelijke werkgroepen waarin alle relevante departementen en ketenpartners met mandaat vertegenwoordigd zijn. Het doel is om versnippering tegen te gaan door strategische aansturing, uniforme procesafspraken en een heldere rolverdeling en doelstellingen te realiseren (Nationaal Rapporteur 2024a). De NAC richt zich op implementatie en samenhang, terwijl de Nationaal Rapporteur haar onafhankelijke taak behoudt om beleid en uitvoering te monitoren en te duiden. Er bestaan reeds verschillende nationale coördinatoren in het Nederlandse bestel waaronder de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB). Deze organen hebben met elkaar gemeen dat ze zijn opgericht voor de aanpak van complexe, ketenoverstijgende dossiers waar doorgaans meerdere ministeries en uitvoerders bij betrokken zijn. De inrichting en het mandaat van al deze organen verschillen echter sterk. Onder 'coördineren' kunnen namelijk verschillende taken verstaan worden.

2.5. Internationale modellen

Ter voorbereiding op de kennistafels is tijdens de literatuurscan ook gekeken naar hoe de aansturing en coördinatie van de aanpak van mensenhandel in België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn vormgegeven. Deze landen zijn geselecteerd vanwege hun rechtsstatelijke en institutionele uitgangspunten die vergelijkbaar zijn met die van Nederland, in combinatie met de uiteenlopende beleidsmatige keuzes die zij hebben gemaakt in de nationale regie, interbestuurlijke samenwerking en operationele coördinatie van de aanpak van mensenhandel. De onderstaande samenvattingen bieden inzicht in de inrichting van de aanpak mensenhandel en coördinatie hiervan in deze landen. Deze informatie is voorafgaand aan de kennistafels gedeeld met de deelnemers als vertrekpunt voor de discussie over welke elementen uit andere landen zouden kunnen bijdragen aan verbeteringen in de Nederlandse context.

2.5.1. België

België beschikt over een formeel vastgelegd centraal coördinatiemechanisme voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in de vorm van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Deze coördinatiecel fungeert als het nationale coördinatie-mechanisme en staat onder het voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de minister van Justitie (Myria z.d.). De cel heeft als kerntaken het evalueren van de resultaten van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en het bijdragen aan beleidsontwikkeling en actieplannen (Myria z.d.).

De Coördinatiecel brengt een breed scala aan actoren samen, waaronder federale overheidsdiensten, vertegenwoordigers van bevoegde ministers, deelstaatregeringen en gespecialiseerde opvangcentra. Aangezien de cel slechts enkele keren per jaar bijeenkomt, is een bureau ingesteld dat maandelijks vergadert. Dit bureau bewaakt de dagelijkse werking, volgt de uitvoering op en bereidt de besluiten en aanbevelingen van de Coördinatiecel voor (Myria z.d.).

Een aanvullende en belangrijke rol is weggelegd voor Myria, het Federaal Migratiecentrum. Myria fungeert als onafhankelijk nationaal rapporteur inzake mensenhandel en -smokkel en verzorgt tevens het secretariaat van de Coördinatiecel (Nationaal Crisiscentrum z.d.). Hoewel België in 2023 een nationaal operationeel coördinator voor mensenhandel en -smokkel aanstelde, lijkt deze positie niet langer te bestaan (EMN 2023). Volgens Myria bestaat er in de Belgische context geen noodzaak tot de aanstelling van een afzonderlijke Nationaal Coördinator zoals bedoeld in EU-Richtlijn 2024/1712, aangezien België reeds beschikt over een functionerend coördinatiemechanisme onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, gecombineerd met onafhankelijke monitoring en rapportage (Myria 2024, p. 54).

De Interdepartementale Coördinatiecel beschikt niet over formele besluitvormende bevoegdheden of juridische instrumenten. Zij fungeert primair als samenwerkings- en afstemmingsplatform, ondersteund door een eigen secretariaat, waarin beleidsvoorbereiding, opvolging en evaluatie centraal staan.

België beschikt daarnaast over een nationale beleidsstrategie tegen mensenhandel. De kern hiervan wordt gevormd door het Actieplan Strijd tegen Mensenhandel 2021–2025 (2021). Ter ondersteuning hiervan is tevens een National Risk Assessment 2023–2026 opgesteld door het Nationaal Crisiscentrum, waarin

risico's en trends met betrekking tot mensenhandel systematisch in kaart worden gebracht (Nationaal Crisiscentrum 2024).

2.5.2. Zweden

Zweden beschikt over een duidelijk afgebakende centrale coördinatiestructuur voor de aanpak van prostitutie en mensenhandel ondanks het feit dat de Zweedse staat net als Nederland decentraal is ingericht. Het Zweedse Agentschap voor Gendergelijkheid (Jämställdhetsmyndigheten) is belast met de nationale coördinatie tegen prostitutie en mensenhandel, bekend als de National Support Programme (NSPM). De NSPM is een coördinerende eenheid binnen het Agentschap en is gericht op het versterken van samenwerking tussen overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en internationale partners (NSPM 2023). Binnen deze structuur coördineert het agentschap tevens de Nationale Taskforce tegen Prostitutie en Mensenhandel (NMT), waarin verschillende relevante overheidsinstanties zijn vertegenwoordigd (Europese Commissie z.d.).

Naast deze coördinerende structuur beschikt Zweden over een onafhankelijke nationaal rapporteur voor mensenhandel, die is ondergebracht bij de Zweedse politieautoriteit. De nationaal rapporteur analyseert trends en ontwikkelingen, houdt toezicht op de aanpak en publiceert jaarlijks rapportages met aanbevelingen aan de regering (Europese Commissie z.d.).

De Zweedse coördinatiestructuur beschikt over concrete instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering. Zo heeft de Nationale Taskforce in 2016 een Nationaal Verwijzingsmechanisme (NRM) ingevoerd, dat tot doel heeft de identificatie, doorverwijzing en bescherming van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Het NRM is gebaseerd op een nationale handleiding waarin de verantwoordelijkheden van alle betrokken instanties bij de doorverwijzing van slachtoffers zijn vastgelegd (Europese Commissie z.d.).

Daarnaast werkt Zweden met regionale coördinatoren, die zijn aangesteld als gespecialiseerde maatschappelijk werkers binnen de gemeentelijke sociale diensten in de zeven politieregio's. Deze functionarissen worden gefinancierd door het Agentschap voor Gendergelijkheid in samenwerking met gemeenten en provinciale besturen. Hun taken omvatten onder meer ondersteuning van politie en sociale diensten, begeleiding van slachtoffers tijdens gerechtelijke procedures, coördinatie tussen betrokken instanties zoals de migratiedienst, zorgverleners en opvangorganisaties, en besluitvorming over deelname aan het Victim Safe Return Program. Zij fungeren tevens als schakel tussen het lokale en nationale niveau in de preventie en bestrijding van mensenhandel (Europese Commissie z.d.).

Zweden beschikt over een nationale strategische beleidsbasis voor de aanpak van mensenhandel. Belangrijke documenten hierbij zijn de routekaart *A roadmap for Sweden: effectively identifying, disrupting and countering trafficking in human beings for labour exploitation* (NSPM 2025) en het jaarlijkse rapport *Work against prostitution and human trafficking in Sweden* 2024, gepubliceerd door het Zweedse Agentschap voor Gendergelijkheid (Jämställdhetsmyndigheten 2025).

2.5.3. Verenigd Koninkrijk

Hoewel het Verenigd Koninkrijk geen lid is van de Europese Unie en derhalve niet gebonden is aan EU-Richtlijn 2024/1712, beschikt het – als gecentraliseerde eenheidsstaat – over een centraal coördinerend mechanisme voor de aanpak van moderne slavernij en mensenhandel in de vorm van de Onafhankelijk

Anti-Slavernij Commissaris (Independent Anti-Slavery Commissioner). De commissaris heeft als taak het bevorderen van samenwerking en het delen van goede praktijken tussen overheidsinstanties, rechtshandhavingsorganisaties, maatschappelijke organisaties en andere betrokken actoren binnen het Verenigd Koninkrijk (IASC z.d.).

De positie van de commissaris is wettelijk verankerd in de Modern Slavery Act 2015. Deze wet verplicht overheidsinstanties, voor zover redelijkerwijs mogelijk, om samen te werken met de commissaris, relevante gegevens te delen en medewerking te verlenen aan verzoeken vanuit het bureau van de commissaris. Tegelijkertijd is expliciet vastgelegd dat de commissaris geen verantwoordelijkheid of bevoegdheden heeft met betrekking tot individuele zaken of casuïstiek; de rol is primair strategisch, coördinerend en toezichthoudend van aard (IASC z.d.).

Het Britse beleid tegen mensenhandel en moderne slavernij wordt inhoudelijk vormgegeven aan de hand van de Modern Slavery Strategy uit 2014. Deze strategie is opgebouwd rond vier pijlers (4 P's): *Pursue*, *Prevent*, *Protect* en *Prepare*. De coördinatie van de uitvoering ligt bij het Home Office, in nauwe samenwerking met onder meer de politie, de National Crime Agency (NCA) en lokale autoriteiten. Moderne slavernij is daarnaast aangemerkt als nationale prioriteit binnen de Strategic Policing Requirement, wat de verplichting voor politiediensten versterkt om hier structureel aandacht aan te besteden (GOV.UK 2014).

Aanvullend hierop stelt de Independent Anti-Slavery Commissioner periodiek een strategisch plan op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het parlement. In dit plan worden de prioriteiten van de commissaris benoemd en wordt uiteengezet hoe het bureau slachtoffers van moderne slavernij zal betrekken en zal samenwerken met overheidsorganisaties en maatschappelijke partners om de aanpak van moderne slavernij en mensenhandel te versterken (IASC z.d.).

3. Beleid

Dit hoofdstuk verkent hoe beleidsmatige keuzes en bestuurlijke inrichting de effectiviteit van de Nederlandse aanpak van mensenhandel beïnvloeden. Met beleid wordt in deze context gedoeld op de manier waarop verantwoordelijkheden, kaders en samenwerking binnen en tussen gemeenten, regio's en landelijke partners zijn georganiseerd. Achtereenvolgens worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke knelpunten in de aanpak van mensenhandel zijn gerelateerd aan het niveau waarop verantwoordelijkheden zijn belegd? (3.1)
- Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige organisatiestructuur om knelpunten aan te pakken? (3.2)
- Welke bestaande initiatieven dragen bij aan een effectievere aanpak van mensenhandel, en hoe kunnen deze worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen? (3.3)
- In hoeverre zou een (nationaal) coördinator de bestaande knelpunten kunnen verlichten of oplossen? Welke rol en taak zou deze coördinator daarbij kunnen of moeten vervullen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland? (3.4)

3.1. Knelpunten

Landelijke regie en kader ontbreken

Beleid op het gebied van mensenhandel is grotendeels lokaal belegd. Deelnemers aan de kennistafel geven aan dat dit beleid op lokaal niveau uiteenlopend wordt vormgegeven, met grote verschillen binnen regio's. Deze versnippering wordt versterkt doordat landelijke kaders en vastgestelde minimumnormen en verplichtingen ondanks initiatieven zoals het programma Samen tegen Mensenhandel, nog grotendeels ontbreken. Afzonderlijke gemeenten kunnen dit echter niet zelfstandig oplossen, juist omdat mensenhandel zich niet beperkt tot gemeentegrenzen. Ook wijzen de deelnemers erop dat de verantwoordelijkheden voor toezicht op kwaliteit van beleid en uitvoering nog onvoldoende zijn vastgelegd. De landelijke leidraad voor toezicht in de seksbranche wordt gezien als een positief voorbeeld; die illustreert namelijk dat helder landelijk beleid wél tot effectieve uitvoeringspraktijk kan leiden.[4] Verder bestaat er op landelijk niveau nog

[4] In het aanvullende interview met de Nationaal Rapporteur werd deze leidraad ook als een positief voorbeeld benoemd. Volgens haar toont dit aan dat samenwerking tussen de juiste partijen, in dit geval politie, OM en VNG, cruciaal is om problemen effectief op te lossen, en dat informatie vervolgens breed gedeeld moet worden.

steeds een scheiding tussen beleidsterreinen: ondermijning, uitbuiting en sociaaleconomische problematiek worden bestuurlijk los van elkaar behandeld. Onder de deelnemers van de kennistafel bestaat overeenstemming dat hierbij rekening moet worden gehouden met de onderlinge verwevenheid van deze thema's. De mate van lokale beleidsvrijheid verschilt per domein: voor zorg, opvang en bestuurlijke maatregelen is de beleidsinrichting daadwerkelijk lokaal belegd, terwijl opsporing en vervolging wettelijk zijn gecentraliseerd en op landelijk niveau worden aangestuurd.

Gebrek aan structurele regionale samenwerking en ongelijke inzet per gemeente

Doordat mensenhandel zich zelden aan gemeentegrenzen houdt, is effectieve regionale samenwerking cruciaal. Deelnemers zijn het met elkaar eens dat de kwaliteit van regionale samenwerking afhangt van de bevlogenheid, het doorzettingsvermogen en de ervaring van individuele functionarissen. Zodra die persoon vertrekt, valt de voortgang vaak stil. In sommige gemeenten is er bijvoorbeeld één aandachtsfunctionaris voor wie mensenhandel slechts een van de verschillende verantwoordelijkheden is, waardoor het in de praktijk niet de aandacht krijgt die het nodig heeft. Kennis en expertise, voornamelijk met betrekking tot zorg, opvang en bestuurlijke maatregelen, worden daardoor onvoldoende geborgd, zo oordelen deelnemers. Daar komt bij dat er geen landelijk kader bestaat voor kwalificaties of opleidingen, noch voor structurele financiering van training of scholing. De verschillen tussen gemeenten en regio's maken dat de samenwerking in sommige regio's goed verloopt, en in andere niet. In het algemeen vinden de deelnemers dat er te weinig structurele regionale afstemming bestaat tussen gemeenten, wat bijdraagt aan de eerdergenoemde versplintering van beleid, en wat pogingen tot samenwerking van bijvoorbeeld politie, zorg, en handhaving op specifieke regio-overstijgende cases kan bemoeilijken.[5] De tekortkomingen in continuïteit, kennisdeling en prioritering wijzen volgens de deelnemers aan de kennistafel op structurele kwetsbaarheden en het ontbreken van stabiele, langdurige borging op regionaal niveau.

Angst voor het overtreden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Het combineren van mogelijke signalen van mensenhandel is belangrijk om patronen van mensenhandel te herkennen. Afzonderlijk kan informatie niet veel zeggen, maar in samenhang kan een beter beeld ontstaan. Volgens alle deelnemers aan de kennistafel is de grote terughoudendheid wat betreft het delen van informatie uit angst om de AVG te overtreden echter een structureel obstakel binnen de bestuurlijke keten. Deelnemers geven aan dat er grote onduidelijkheid bestaat over wat wel en niet gedeeld mag worden, mede omdat gegevens afkomstig kunnen zijn uit verschillende domeinen (zorg, strafrecht en bestuur). Professionals en organisaties zouden aansprakelijkheid of tuchtrechtelijke gevolgen vrezen als er iets misgaat. Daarnaast zou gegevensdeling soms onterecht worden geblokkeerd door juristen, waaronder in situaties met acute risico's. De experts wijzen erop dat er in de praktijk vaak meer kan worden gedeeld dan wordt aangenomen, maar dat kennis hierover ontbreekt.[6]

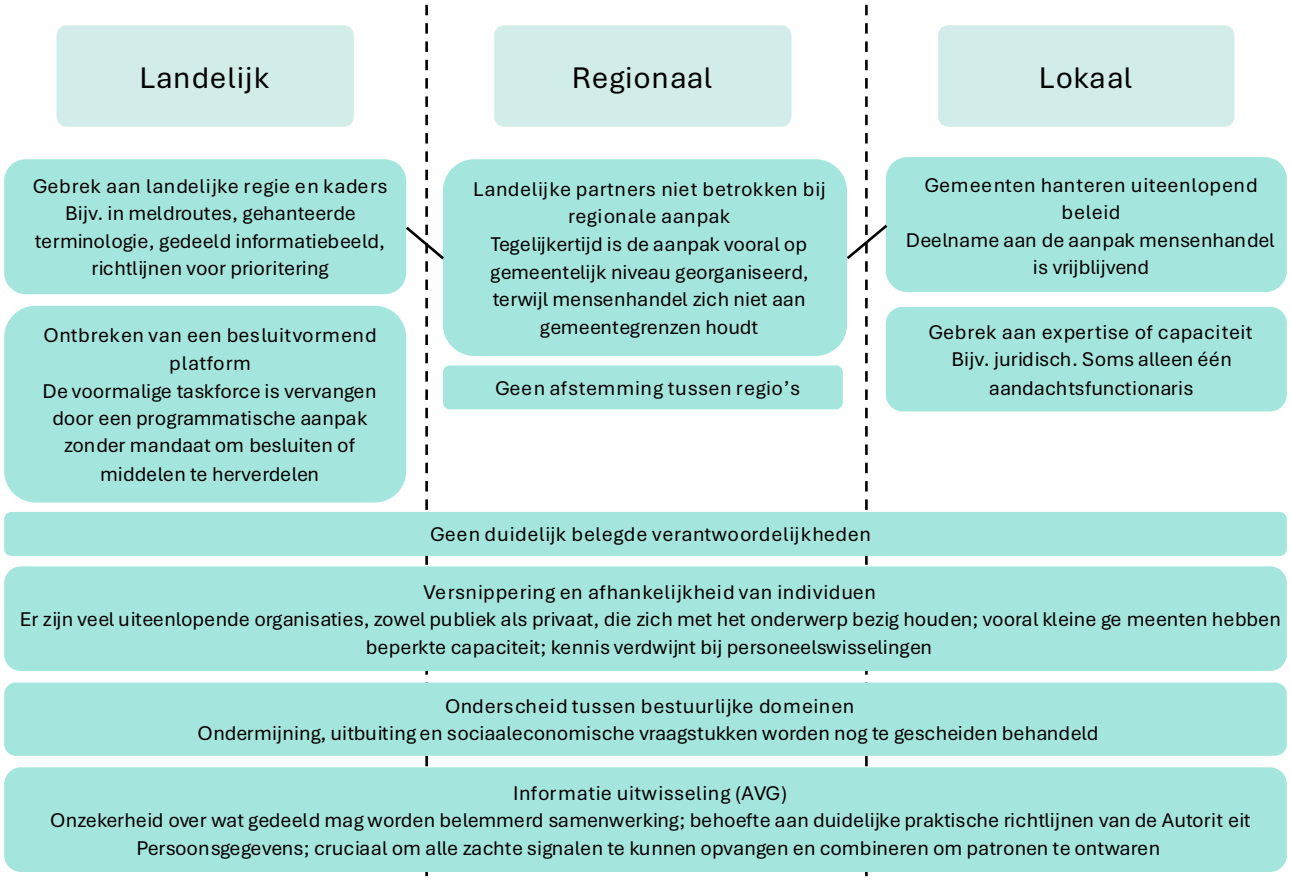
[5] Ook de Nationaal Rapporteur en de KMar wezen er in de aanvullende interviews op dat de huidige verschillen tussen regio's ervoor zorgen dat het onduidelijk is welke partijen er in welk verband bij betrokken zijn, wat samenwerking en besluitvorming bemoeilijkt.

[6] In een aanvullend interview stelt de Nationaal Rapporteur dat er een behoefte bestaat aan een korte, praktische handreiking die duidelijk maakt wat in de praktijk wel en niet gedeeld mag worden onder de AVG.

Overzicht knelpunten

Figuur 1 vat de voornaamste beleidsmatige knelpunten grafisch samen.

Figuur 1. Genoemde knelpunten in beleid



3.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur

Clusteren van regionale capaciteit met mandaat

Meerdere deelnemers signaleren dat er vaak een gebrek is aan expertise en capaciteit binnen gemeenten. Een oplossing die hiervoor geopperd werd, is het clusteren van beschikbare capaciteit op regionaal niveau en deze inzetbaar maken voor meerdere gemeenten. Dit vraagt om een mandaat voor deze regionale teams, zodat zij snel en effectief kunnen handelen zonder afhankelijk te zijn van lokale besluitvorming.

Dit mandaat zou zowel door gemeenten zelf verleend kunnen worden op grond van een Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-)constructie, waarbij geregeld wordt welke bevoegdheden de regionale teams mogen uitoefenen, als via een mandaatbesluit waarin expliciet bevoegdheden voor regionale teams worden gedelegeerd volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties z.d.; VNG 2022).

Meer betrokkenheid van landelijke partners bij regionale structuren

Eén deelnemer is tevens van mening dat landelijke partners onvoldoende worden betrokken bij de lokale aanpak, terwijl mensenhandel zich niet aan gemeentegrenzen houdt. De deelnemer stelt dat landelijke

partijen kunnen aansluiten bij bestaande regionale platforms, mits er bij de bestaande regionale overleggen capaciteit is, er goede afstemming plaatsvindt, en de behoefte van beide kanten duidelijk is.

Verplicht stellen van gemeentelijke deelname en beleid

Sinds 2018 geldt via het Interbestuurlijk Programma en het programma Samen tegen Mensenhandel de afspraak dat alle gemeenten uiterlijk in 2022 een geformaliseerd beleid op het gebied van mensenhandel moeten hebben (VNG z.d). Meerdere deelnemers signaleren dat deelname aan de aanpak mensenhandel echter vaak vrijblijvend is voor gemeenten en dat zij daardoor uiteenlopend beleid hanteren. Eén oplossing zou volgens de deelnemers kunnen zijn om deelname verplicht te stellen en inzichtelijk te maken welke gemeenten geen beleid voeren. De minister van Justitie en Veiligheid zou deelname verplicht kunnen stellen door wettelijke verankering. Dit kan gepaard gaan met een rapportageplicht, waardoor gemeenten periodiek moeten aantonen dat zij beleid voeren en deelnemen aan regionale structuren. Door transparantie en normering zou de druk verhoogd worden om mensenhandel structureel op te nemen in gemeentelijke beleidsplannen, waardoor de aanpak minder afhankelijk zou worden van lokale prioriteiten.

Versterking van projectleiding en governance-afspraken

De deelnemers constateren dat uitvoeringsbeleid regelmatig stagneert door een gebrek aan projectleiding en duidelijke afspraken over de bestuurlijke inrichting. Een van de deelnemers stelt dat gemeenten vaak terughoudend zijn in het nemen en uitvoeren van besluitvorming rond opvang en hulpverlening, omdat ondersteunende en achterliggende processen, zoals mandaat, verantwoordelijkheidsverdeling en afstemming tussen partijen, onvoldoende zijn ingericht. Een voorgestelde oplossing is het aanstellen van projectleiders met expliciet mandaat en het vastleggen van governance-afspraken tussen gemeenten, politie, inspectiediensten en zorgpartners. Deze afspraken moeten helder definiëren wie verantwoordelijk is voor besluitvorming, uitvoering en monitoring. Een duidelijke taakverdeling en versterkte coördinatie vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid zou de bestuurlijke slagkracht vergroten en beter aansluiten bij de vereisten van de herziene EU-richtlijn 2024/1712 die integrale samenwerking voorschrijft.

Meldplicht voor doorgeven cijfers aan CoMensha

Daarnaast wijzen meerdere deelnemers op het belang van betere registratie van slachtofferschap vanwege het gebrek aan landelijke regie en kaders, met name met betrekking tot het creëren van een accuraat gedeeld informatiebeeld. Het ontbreken van meldingen wordt volgens één deelnemer vaak ten onrechte gezien als bewijs dat er geen probleem is. De deelnemer geeft aan dat wanneer cijfers ontbreken, lokale kwesties uit beeld verdwijnen, wat de aansturing en coördinatie van de aanpak van mensenhandel bemoeilijkt. Het ontbreken van een meldplicht versterkt dit probleem en maakt het lastig om complete cijfers te verzamelen. Omdat melden nu niet verplicht is, en bijvoorbeeld jeugdzorg geen meldingen doorgeeft, ontstaat een vertekend beeld, waardoor lokale bestuurders het probleem onvoldoende herkennen. De deelnemers pleiten daarom voor een meldplicht of een vergelijkbaar mechanisme. De Nationaal Rapporteur stelt in een aanvullend interview ook dat een meldplicht goed zou zijn aangezien meer data nodig zijn over het aantal slachtoffers. Echter, zij plaatst hierbij wel de kanttekening dat de opbrengst van een dergelijke maatregel beperkt zou zijn: organisaties zullen niet allemaal gehoor geven aan de plicht. Daarnaast wijst ze erop dat veel meldingen, de anonieme meldingen, op het moment niet worden meegenomen in de cijfers van

CoMensha. Wanneer deze wel meegenomen zouden worden, zou het totale aantal slachtoffers volgens haar ook wel toenemen.

3.3. Bestaande initiatieven

Sterkere positionering van Samen tegen Mensenhandel

De deelnemers geven tijdens de eerste kennistafel aan dat in Nederland een centraal besluitvormend orgaan ontbreekt dat richting geeft aan beleid en samenwerking in de aanpak van mensenhandel. Meerdere deelnemers benadrukken dat het Programma Samen tegen Mensenhandel sterker gepositioneerd moet worden als sturend gremium. Zij geven aan dat het huidige mandaat onvoldoende is om richting te geven aan de landelijke aanpak. Dit is namelijk hoofdzakelijk coördinerend en faciliterend en heeft geen formele besluitvormingsbevoegdheid.

Momenteel is het programma een ambitie- en stimuleringsinstrument, zonder bindende verplichtingen voor decentrale overheden en besluitvormingsbevoegdheid. Dit beperkt de doorwerking van landelijke beleidskaders op lokaal niveau. Onderzoek op het gebied van netwerk-governance (Klijn en Koppenjan 2016) benadrukt dat dergelijke programma's effectiever zijn wanneer ze worden ondersteund door juridische verankering.

Een dergelijke versterking van het mandaat van Samen tegen Mensenhandel kan worden gerealiseerd, zonder afbreuk te doen aan de decentrale eenheidsstaat, door het orgaan te positioneren als een strategisch coördinatieplatform, niet als uitvoeringsorgaan. Dit zou betekenen dat de regiegroep landelijke kaders, kwaliteitsstandaarden en prioriteiten vaststelt, terwijl de uitvoering bij gemeenten en regio's blijft. Door gebruik te maken van bestaande decentrale structuren, zoals RIEC's, Zorg- en Veiligheidshuizen en centrumgemeenten, en door gezamenlijke monitoring en kennisdeling te faciliteren, zou landelijke uniformiteit kunnen worden bevorderd zonder lokale autonomie te beperken.

Het uitbreiden van de rol van de regiegroep naar strategische sturing in deze vorm zou vragen om een formele verankering hiervan in de governance-structuur en een uitbreiding van bevoegdheden om landelijke prioriteiten vast te stellen en uitvoering te bewaken. Om dit laatste te bereiken, geeft de deelnemer in kwestie aan dat moet worden gekeken of dit een herziening van de samenstelling van de groep vereist. Het is belangrijk dat alle sleutelspelers met besluitvormingsmacht die daadwerkelijk richting aan de aanpak kunnen geven aan tafel zitten, waaronder JenV, VWS, SZW en BZ.

Interregionale afstemming via LIEC-RIEC

Volgens meerdere deelnemers ontbreekt structurele afstemming tussen regio's, waardoor samenwerking stokt en slachtoffers tussen systemen kunnen vallen. Zij noemen het LIEC-RIEC-stelsel als een oplossing om interregionale coördinatie te organiseren. Dit betekent dat regionale informatie- en expertisecentra een verbindende rol krijgen tussen gemeenten, politie en zorgpartners. In RIEC's zitten veel van de betrokken ketenpartners aan één tafel, waardoor deze beter benut zouden kunnen worden om mensenhandel aan te pakken en samenwerking tussen partijen te verbeteren. Deelnemers geven aan dat dit in sommige RIEC's al gebeurt, maar dat in andere regio's mensenhandel amper op de agenda van RIEC's staat. Daarnaast pleiten zij voor periodieke evaluatie en monitoring van de impact van beleid om tijdig bij te sturen.

Deze infrastructuur is oorspronkelijk ontwikkeld om georganiseerde criminaliteit te bestrijden, maar zou volgende meerdere deelnemers ook potentieel bieden voor de aanpak van mensenhandel. Door een vergelijkbaar LIEC-RIEC-stelsel expliciet te positioneren als platform voor interregionale afstemming zou versnippering kunnen worden tegengegaan en zouden signalen sneller kunnen worden omgezet in gezamenlijke interventies, ook in zaken zoals slachtofferhulp en -bescherming. Deze taken zijn momenteel echter formeel geen taken van de RIEC's. De prioriteiten van RIEC's worden bepaald door lokale stuurgroepen waar, onder andere, gemeenten in zitten.

Uitgaande van de manier waarop het RIEC-LIEC-stelsel functioneert in het kader van de aanpak van georganiseerde misdaad, vraagt dit om duidelijke afspraken over informatie-uitwisseling tussen regio's, het ontwikkelen van uniforme werkprocessen en het instellen van periodieke interregionale casusoverleggen. Periodieke evaluatie en impactmonitoring zijn bovendien belangrijk om te waarborgen dat samenwerking daadwerkelijk leidt tot betere bescherming van slachtoffers en effectievere opsporing. Door een vergelijkbaar LIEC-RIEC-stelsel te benutten als verbindend mechanisme zou binnen het huidige decentrale stelsel een robuuste structuur kunnen ontstaan die regionale autonomie respecteert, maar wel zorgt voor landelijke samenhang.

3.4. Rol van een (nationaal) coördinator

Versterken van landelijke regie en kaders

Deelnemers stellen dat een NAC een rol zou kunnen spelen bij het tegengaan van de versnippering van beleidsvorming en uitvoering, bijvoorbeeld door een meerjarige landelijke strategie op te stellen, waarin concrete en meetbare doelstellingen, kaders en prioriteiten worden vastgelegd. Door het creëren van uniforme richtlijnen voor bijvoorbeeld meldroutes, terminologie en prioritering, zouden alle betrokken partijen vanuit dezelfde uitgangspunten kunnen werken.

De voorgestelde meerjarige strategie die een NAC zou kunnen opstellen, zou het huidige Actieplan Samen tegen Mensenhandel niet hoeven te vervangen, maar kan het aanvullen en verduurzamen. Het actieplan is programmatisch, terwijl een NAC-strategie een structureel kader zou kunnen bieden met uniforme richtlijnen, doorlopende monitoring en bijsturing.

Bevorderen van structurele regionale samenwerking

Volgens de deelnemers zou een NAC kunnen helpen om deze versnippering tegen te gaan door het organiseren van landelijke en regionale overlegstructuren, waarin relevante partners binnen vooraf bepaalde domeinen samenkomen om afstemming en kennisdeling te bevorderen. Ter inspiratie voor de inrichting van een landelijke overlegstructuur zou gekeken kunnen worden naar België, waar vertegenwoordigers van federale overheidsdiensten, bevoegde ministers, deelstaatregeringen en gespecialiseerde opvangcentra twee à drie keer per jaar samenkomen onder het voorzitterschap van de minister van Justitie in de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (Myria z.d.). De NAC zou daarnaast door het instellen van een landelijke rapportageplicht organisatorische transparantie en normering kunnen bevorderen. Meerdere deelnemers geven aan dat dit wellicht de druk op gemeenten zou verhogen om mensenhandel structureel op te nemen in hun beleidsplannen en voorkomen dat de aanpak ondergesneeuwd raakt. Deze voorgestelde rol voor de NAC is complementair, maar niet gelijk aan de

wettelijke taak van de Nationaal Rapporteur. De Nationaal Rapporteur is een onafhankelijk orgaan dat de aard en omvang van mensenhandel en de effecten van beleid onderzoekt en de regering adviseert, onder meer via periodieke monitors die putten uit ketengegevens. De Rapporteur heeft geen uitvoerende bevoegdheid om registraties te standaardiseren of naleving af te dwingen, maar signaleert juist lacunes in gegevensdeling en de noodzaak van centrale regie in de governance. De NAC zou volgens deelnemers juist monitoring op de operationele regie kunnen organiseren: definities en formats harmoniseren, indicatoren verbinden aan bestuurlijke afspraken en verantwoording, en structureel inzicht in maatschappelijke kosten borgen.

Door kennisdeling en best practices via regionale overlegstructuren en effectieve monitoring op de uitvoering van beleid, zou de NAC ervoor kunnen zorgen dat expertise behouden blijft en zou de aanpak minder afhankelijk worden van individuele inzet.

Creëren van een duidelijkere rolverdeling en bestuur

In de huidige situatie zijn afspraken over de bestuurlijke inrichting volgens meerdere deelnemers vaak onduidelijk en ontbreekt het aan projectleiding met voldoende mandaat, zo geven de deelnemers aan. Dit leidt tot vertraging in de uitvoering en tot onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is. Deelnemers aan de kennistafels verwachten dat een NAC duidelijker kan sturen op rolverdelingen tussen gemeenten, politie, opsporingsdiensten en andere ketenpartners en hen kan wijzen op hun verantwoordelijkheden. Ook zou het een optie kunnen zijn om projectleiders aan te stellen met een mandaat om terugkerende bestuurlijke impasses sneller op te lossen. Een NAC als aanspreekpunt voor alle betrokken partijen wordt ook als veelbelovend gezien door de experts. Duidelijkere rollen en aanspreekpunten zouden, ten slotte, ook de verantwoordelijkheid naar de Kamer ten goede komen.

Verbeteren van informatie-uitwisseling

Volgens deelnemers aan de kennistafels zou de NAC, in samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), praktische handreikingen en convenanten kunnen opstellen die duidelijk maken wat binnen de bestaande wetgeving mogelijk is. Dit sluit aan bij Actielijn 5 van het versterkte Actieplan Samen tegen Mensenhandel (verbetering van informatiedeling en gegevensverwerking), waarin al bouwstenen voor privacy en gegevensdeling worden uitgewerkt en in een traject voor procesarchitectuur en standaardisatieis voorzien. Door informatiedeling te stimuleren, zou een gedeeld informatiebeeld kunnen ontstaan waarmee patronen van mensenhandel beter kunnen worden herkend en bestreden. Bovendien zou aanvullende duidelijkheid op het gebied van wat wel en niet mag binnen de bestaande wetgeving volgens deelnemers wellicht handelingsverlegenheid wegnemen.

Bestaande werkwijzen in het zorg- en veiligheidsdomein laten ook zien dat landelijk ontwikkelde handvatten en modelconvenanten onzekerheid kunnen reduceren en interoperabiliteit kunnen bevorderen (Stuurgroep Zorg en Veiligheid 2021). Deze zouden door de NAC voor mensenhandel kunnen worden geactualiseerd en geborgd. Daarbij hoort het onderscheiden van juridische regimes – AVG, Wet politiegegevens (Wpg) en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) – en het vertalen daarvan in werkbare beslisbomen voor praktijkprofessionals; de AP biedt hiervoor kaders en toelichting. Dit sluit tevens aan bij Actielijn 5 van het versterkte Actieplan Samen tegen Mensenhandel.

Europese vergelijkingen bevestigen het nut van een centrale coördinator met expliciete verantwoordelijkheid voor informatieverzameling, -uitwisseling en -rapportage: in Zweden coördineert het Zweedse Agentschap voor Gendergelijkheid via de National Support Programme (NSPM) een landelijk *referral*-mechanisme (NRM) en regionale coördinatoren. Daarmee worden informatie- en casusdeling gestructureerd en nationale rapportage gevoed.

Verminderen van afhankelijkheid van individuen en versterken van kennisborging

De aanpak van mensenhandel is volgens de deelnemers nu kwetsbaar voor personeelswisselingen en is afhankelijk van individuele expertise. De NAC zou volgens de kennistafels kunnen bijdragen aan continuïteit en kennisborging door landelijke opleidingsprogramma's en kwaliteitskaders te ontwikkelen voor functionarissen die zich met mensenhandel bezighouden.

4. Financiën

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe financiële structuren, keuzes en verantwoordelijkheden de effectiviteit van de Nederlandse aanpak van mensenhandel beïnvloeden. Met financiën wordt in deze context bedoeld: de manier waarop middelen worden toegekend, verdeeld, beheerd en verantwoord binnen de verschillende domeinen en bestuurslagen die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Achtereenvolgens worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke knelpunten in de aanpak van mensenhandel zijn gerelateerd aan het niveau waarop verantwoordelijkheden zijn belegd? (4.1)
- Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige organisatiestructuur om knelpunten aan te pakken? (4.2)
- Welke bestaande initiatieven dragen bij aan een effectievere aanpak van mensenhandel, en hoe kunnen deze worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen? (4.3)
- In hoeverre zou een (nationaal) coördinator de bestaande knelpunten kunnen verlichten of oplossen? Welke rol en taak zou deze coördinator daarbij kunnen of moeten vervullen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland? (4.4)

4.1. Knelpunten

Gebrek aan continuïteit en strategische planning door versnipperde, projectmatige financiering

Onder deelnemers bestaat overeenstemming dat financiële regie op landelijk niveau voor zowel opsporing en vervolging als opvang en zorg cruciaal is om willekeur in de uitvoering te voorkomen. Meetbare, samenhangende doelstellingen bij financiering op landelijk niveau bestaan echter niet. De beschikbare middelen voor de aanpak van mensenhandel zijn verspreid over programma's bij VWS, JenV en gemeenten. In het verlengde van het versnipperde bestuurlijke landschap, besproken onder beleid (Paragraaf 2.2.1), is het financiële stelsel rondom mensenhandel volgens de deelnemers aan de kennistafel eveneens sterk versnipperd. Bovendien stellen de experts dat de financiering grotendeels projectmatig ingericht is, zowel binnen zorg en opvang als binnen het domein van opsporing. Een vertegenwoordiger van een organisatie die betrokken is bij de aanpak van mensenhandel binnen het domein 'opsporing en vervolging' noemt dat programma's doorgaans één of twee jaar lopen, waarna opnieuw gelobbyd moet worden voor verlenging of capaciteiten verdwijnen. In Hoofdstuk 1 werd reeds vastgesteld dat budgetten vaak tijdelijk zijn en via losse

programma's of pilots verlopen, met telkens onzekere verlenging. Deelnemers wijzen erop dat hierdoor weinig continuïteit of strategische planning mogelijk is, en dat dit structurele verbeteringen belemmert.

Conny Rijken, de Nationaal Rapporteur, stelt hierbij in een aanvullend interview dat pilots en proeven te weinig geëvalueerd worden waardoor de kennis en ervaringen die hierin zijn opgedaan verloren gaan, en dat sommige projecten meermalig door verschillende organisaties of in verschillende regio's uitgevoerd worden omdat het succes of falen van deze experimenten niet gedeeld is met andere regio's of organisaties.

Daarnaast is het volgens de experts uit het zorg- en opvangdomein niet duidelijk welke middelen op landelijk niveau bij VWS en op lokaal niveau bij gemeenten naar de aanpak van mensenhandel gaan, omdat budgetten niet geoormerkt zijn en niet specificeren welk budget daadwerkelijk beschikbaar is voor mensenhandel. Volgens de deelnemers leidt deze ondoorzichtigheid ertoe dat het beleid moeilijk kan worden aangestuurd of verantwoord.

Geen goed zicht op de maatschappelijke kosten van mensenhandel

Terwijl bedrijven en personen die zich schuldig maken aan mensenhandel en arbeidsuitbuiting daarvan financieel profiteren, dienen de maatschappelijke en handhavingskosten worden gedragen door de publieke sector. De omvang van de totale maatschappelijke kosten, inclusief opsporing, hulpverlening en misgelopen arbeidsproductiviteit, is echter onbekend. Hierdoor is het volgens de experts lastig voor de verantwoordelijke autoriteiten om beleid en begrotingen te laten aansluiten op de schade die mensenhandel aanricht. In aanvulling daarop zouden slachtoffercijfers onvolledig zijn en een grove onderschatting van het werkelijke aantal. De combinatie van ontbrekende meetbare doelstellingen, geen geoormerkte financiering, afwezige monitoring en het beperkte zicht op de omvang van het aantal slachtoffers en de totale maatschappelijke schade, maakt dat de inzet van financiële middelen op dit moment niet systematisch kan worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid.

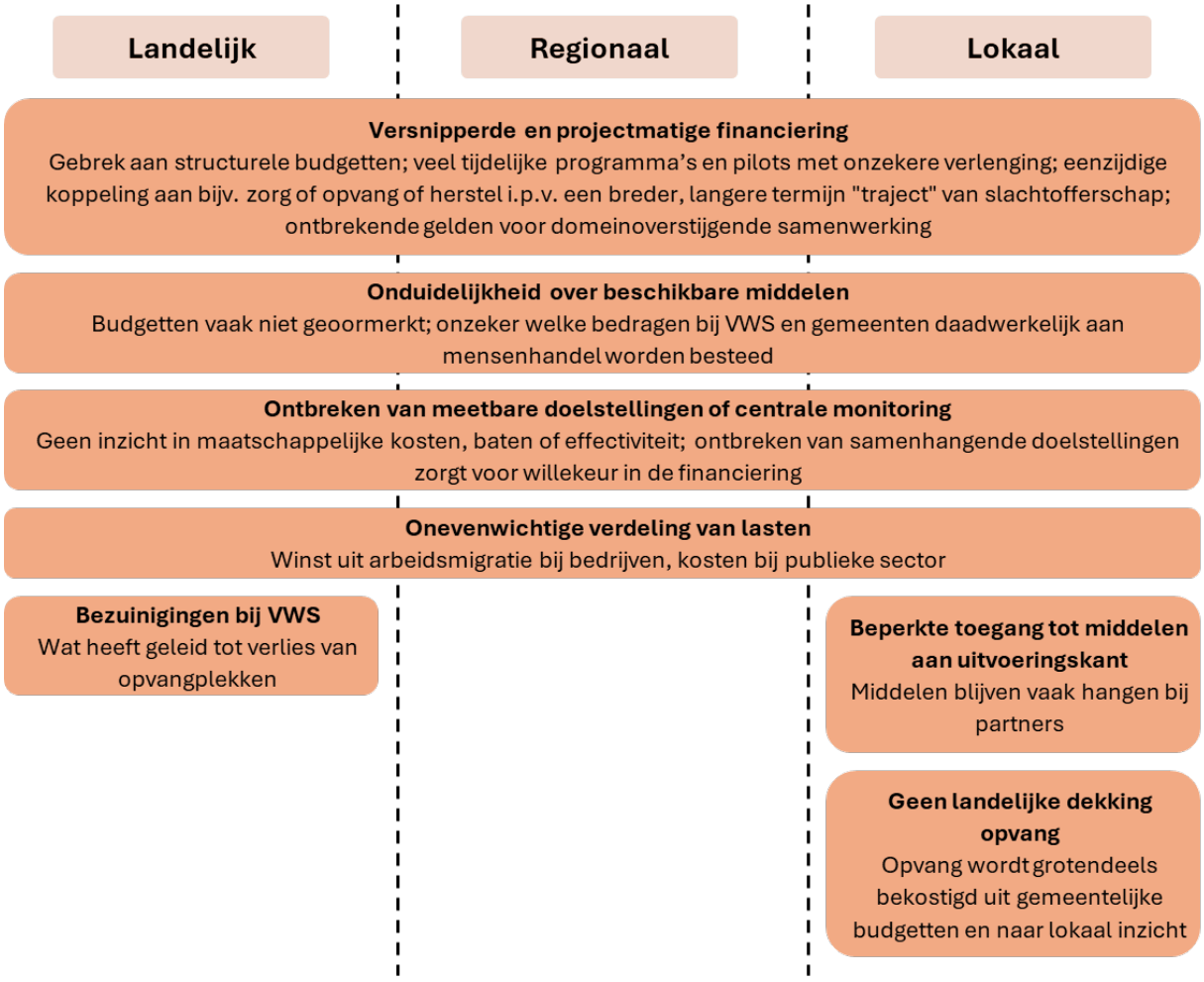
Tekort aan structurele middelen onder (vooral kleine) gemeenten

Gemeenten, vooral kleinere, zouden volgens de experts geregeld over onvoldoende structurele middelen beschikken om hun wettelijke en beleidsmatige taken, op basis van de Wmo en Jeugdwet, uit te voeren. Deelnemers geven daarnaast aan dat middelen die bedoeld zijn voor de uitvoering vaak terechtkomen bij partijen die aan de landelijke of regionale tafels zitten, terwijl gemeenten juist structurele middelen tekortkomen om lokaal op te treden. Als voorbeeld hiervan werd de opvang van slachtoffers genoemd. Deze wordt volgens deelnemers grotendeels bekostigd uit gemeentelijke budgetten, zonder landelijke dekking of uniforme afspraak. Hierdoor ontstaat grote ongelijkheid tussen gemeenten en regio's in hoeveel opvang, begeleiding en nazorg zij kunnen bieden. Ten slotte werd de directe impact van bezuinigen bij VWS op de lokale continuïteit van zorg en herstel genoemd door deelnemers. Dit heeft in hun ogen geleid tot het verlies van opvangplekken. Deze impact werkt door op lokaal niveau, waar gemeenten met beperkte middelen moeten zoeken naar extra opvangcapaciteit.

Overzicht knelpunten

Samenvattend wordt de coördinatie van de aanpak van mensenhandel onder andere gehinderd doordat financiering vaak tijdelijk en projectmatig is, waardoor resultaten moeilijk geborgd kunnen worden. Door de decentralisatie van zorg en ondersteuning zijn de middelen daarnaast verdeeld over veel budgetlijnen. Figuur 2 vat de voornaamste knelpunten in de financiering van de aanpak grafisch samen.

Figuur 2. Genoemde knelpunten in de financiën



4.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur

Structurele en transparante financiering met geoormerkte budgetten

Meerdere deelnemers benadrukken dat de financiering versnipperd en projectmatig is, met beperkte en tijdelijke middelen, wat effectieve coördinatie bemoeilijkt. Zij stellen voor om bij alle betrokken ministeries structurele, jaarlijkse budgetten expliciet te oormerken voor de aanpak van mensenhandel en deze te koppelen aan resultaatsverplichtingen. Dit zou voorspelbaarheid geven en verantwoording mogelijk maken. Daarnaast pleiten zij voor transparantie: ministeries, regio's en gemeenten zouden moeten rapporteren welke middelen beschikbaar zijn en hoe deze worden ingezet. Door oormerking en centrale monitoring zou kunnen worden voorkomen dat middelen wegvallen bij bezuinigingen of verschuiven naar andere dossiers en beter gestuurd kunnen worden op effectiviteit.

Landelijke monitoring en kosten-bateninzicht

Volgens meerdere deelnemers ontbreekt het aan meetbare doelstellingen en centrale monitoring, waardoor willekeur in financiering ontstaat. Eén deelnemer stelt dat Nederland geen zakelijke balans opmaakt van wat mensenhandel de samenleving kost, terwijl indicaties wijzen op miljarden euro's schade tegenover enkele miljoenen aan programmabudget. Dit gebrek aan inzicht belemmert een rationele afweging van

investeringen in preventie, opsporing en slachtofferzorg. Meerdere deelnemers pleiten daarom voor landelijke formats voor registratie en een jaarlijkse schaderapportage, zodat bestuurders inzicht krijgen in de maatschappelijke kosten en baten van interventies. Een dergelijk monitoringskader voor de bekostiging van de aanpak zou niet alleen transparantie vergroten, maar ook bijdragen aan een meer evidencebased verdeling van middelen. Door structureel te meten welke interventies het doeltreffendst zijn, kan de aansturing van de aanpak efficiënter en effectiever worden ingericht. Aangezien het ministerie van JenV momenteel een de facto coördinerende rol vervult (Kamerstukken II 28638, nr. 257), ligt het binnen de huidige organisatiestructuur voor de hand dat JenV, in samenwerking met betrokken departementen en uitvoeringspartners, de taak op zich neemt om een landelijk kader voor monitoring van de kosten en baten van de aanpak te ontwikkelen en te beheren.

Duidelijkheid over opvang en verantwoordelijkheden

Eén deelnemer signaleert dat er onduidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor de kosten van opvang, vooral wanneer slachtoffers buiten hun eigen regio worden geplaatst. Dit leidt tot vertraging en willekeur. Dezelfde deelnemer pleit voor landelijke afspraken over financiering en organisatie van opvang, om de coördinatie op dit gebied te verbeteren.

Door landelijke afspraken te maken over financiering en organisatie van opvang op gemeentelijk niveau, bijvoorbeeld via een standaardprocedure voor interregionale plaatsingen, zou deze frictie weggenomen kunnen worden. Dit zou niet alleen de snelheid van plaatsingen verbeteren, maar ook zorgen voor gelijke toegang tot opvang, ongeacht waar een slachtoffer zich bevindt. Bovendien kan een centraal registratiesysteem bijdragen aan transparantie en monitoring, waardoor beleidsmakers beter inzicht krijgen in capaciteit, kosten en doorlooptijden. Deze duidelijkheid zou de coördinatie tussen zorg, veiligheid en justitie kunnen versterken en zou kunnen voorkomen dat bestuurlijke discussies ten koste gaan van slachtofferbescherming.

4.3. Bestaande initiatieven

De deelnemers hebben tijdens de tweede kennistafel geen concrete initiatieven aangedragen die reeds bijdragen aan een effectievere aanpak op het gebied van mensenhandel wat betreft de structurele en incidentele bekostiging van opvang, zorg en opsporing, de verdeling van budgetten tussen bestuurslagen en ketenpartners, de toereikendheid en flexibiliteit van middelen, en de transparantie en verantwoording van financiële stromen. Op basis van deze input lijkt het erop dat er voor deze thema's vooralsnog nog weinig of geen toegepaste oplossingsrichtingen zijn die als goede praktijk kunnen worden aangemerkt en zich lenen voor borging of opschaling. Deze bevinding moet echter worden geïnterpreteerd in het licht van de beperkingen van dit onderzoek (paragraaf 1.5.).

4.4. Rol van een (nationaal) coördinator

Financiën vormen bij de aanpak van mensenhandel niet alleen een uitvoeringsvraag, maar ook een politieke kwestie. De NAC kan hierin hooguit een agenderende rol vervullen door op politiek niveau aandacht te vragen voor structurele financiering en de noodzaak van transparantie te benadrukken. Wanneer

begrotingen geoormerkt worden – wat momenteel niet het geval is – zou de NAC toezicht kunnen houden op de verantwoording van de besteding. Pas als duidelijk wordt hoeveel middelen nu in zorg en opvang worden geïnvesteerd, kan beter worden bepaald wat er in de toekomst nodig is om passende hulp te bieden en begrotingen realistischer te maken. Momenteel is de zorgcapaciteit ontoereikend. Om deze doelgericht uit te breiden, is inzicht in de geldstromen en resultaten volgens de deelnemers onmisbaar.

Structurelere en transparantere financiering

Volgens deelnemers zou een NAC financiële regie kunnen en moeten voeren door oormerking en transparantie van budgetten te stimuleren, toezicht op verantwoording te organiseren en prioriteiten te helpen stellen. Zolang begrotingen niet geoormerkt zijn, resteert vooral een agenderende rol richting politiek. Met expliciete oormerking en resultaatsverplichtingen bij betrokken ministeries ontstaat inzicht in geldstromen naar zorg, opvang en begeleiding. Pas dan kunnen begrotingen realistischer opgesteld worden en kan de huidige, ontoereikende capaciteit gericht worden uitgebreid.

Centrale monitoring op financiën

Door het ontbreken van centrale monitoring op financiën en toetsbare doelen is inzet van middelen volgens meerdere deelnemers nu willekeurig en zijn effecten lastig te evalueren. De Nationaal Rapporteur voert bijvoorbeeld geen structurele financiële monitoring of begrotingstoezicht uit op de aanpak van mensenhandel. Haar wettelijke taak is het onafhankelijk onderzoeken van de aard en omvang van het fenomeen, het evalueren van beleidseffecten en het adviseren van de regering. Meerdere deelnemers stellen dat een NAC met een expliciete opdracht voor centrale financiële monitoring en resultaatsturing dus complementair zou zijn aan de Rapporteurstaak. Landelijke monitoring en resultaatsturing op het gebied van financiën kan inrichten met uniforme registratieformats, meetbare doelstellingen en een jaarlijkse rapportage. Eenduidige registratie en een jaarlijkse kosten-batenrapportage zouden effectiviteit vergelijkbaar maken en bestuurlijke bijsturing mogelijk maken.

Betere toegang tot middelen aan de uitvoeringskant

Deelnemers aan de kennistafels signaleren dat de middelen in de aanpak niet goed verdeeld zijn, waardoor vooral kleinere gemeenten geregeld over onvoldoende structurele middelen beschikken om hun wettelijke en beleidsmatige taken uit te voeren in de aanpak van mensenhandel. De NAC zou hierin kunnen adviseren om de grote ongelijkheid tussen gemeenten en regio's in de hoeveelheid opvang, begeleiding en nazorg die zij kunnen bieden, meer gelijk te trekken.

5. Opsporing en vervolging

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop de opsporing en vervolging van mensenhandel in Nederland zijn georganiseerd, en hoe deze inrichting de effectiviteit van de aanpak beïnvloedt. Met opsporing en vervolging wordt in deze context gedoeld op het werk van politie, NLA, OM en andere ketenpartners om signalen op te pakken, strafbare feiten te onderzoeken en daders voor de rechter te brengen. Achtereenvolgens worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke knelpunten in de aanpak van mensenhandel zijn gerelateerd aan het niveau waarop verantwoordelijkheden zijn belegd? (5.1)
- Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige organisatiestructuur om knelpunten aan te pakken? (5.2)
- Welke bestaande initiatieven dragen bij aan een effectievere aanpak van mensenhandel, en hoe kunnen deze worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen? (5.3)
- In hoeverre zou een (nationaal) coördinator de bestaande knelpunten kunnen verlichten of oplossen? Welke rol en taak zou deze coördinator daarbij kunnen of moeten vervullen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland? (5.4)

5.1. Knelpunten

Onvoldoende regie, samenwerking en proactief onderzoek

Volgens de deelnemers aan de kennistafel functioneert de bovenregionale coördinatie van de politie (CEMI) niet optimaal en staat mensenhandel niet meer hoog op de agenda bij de Landelijke Recherche. De opsporing van mensenhandel zou ook voornamelijk reactief zijn, waarbij de opsporingsdiensten reageren op meldingen. De focus zou daarbij liggen op het bevragen van individuele slachtoffers, en niet op netwerk- of sectorgerichte analyses die proactief patronen kunnen blootleggen. Deelnemers wijzen erop dat het bestaande stelsel nauwelijks ruimte biedt voor innovatieve of preventieve strategieën: capaciteit blijft schaars en wordt gedreven door cijfermatige resultaatverantwoordelijkheid uit de Veiligheidsagenda. Dit legt een zekere kwantiteitsdruk op de opsporingsdiensten, bijvoorbeeld in aantallen verdachten. Dit kan een ondermijnende uitwerking hebben op de kwaliteit en samenhang van een onderzoek. Volgens de deelnemers zou deze druk vooral ontstaan doordat landelijke prioriteiten niet goed aansluiten op regionale

prioriteiten en behoeften. De afstemming tussen OM, politie/AVIM,[7] NLA, en RIEC's varieert sterk per regio volgens de experts. Ook op lokaal niveau zien de experts structurele knelpunten in de samenwerking tussen politie en gemeenten. Gemeenten, zorginstanties en andere lokale partners zijn cruciaal voor het herkennen en melden van signalen, maar worden niet altijd effectief betrokken bij opsporingstrajecten. Daarnaast dempen een gebrek aan vertrouwen en de angst voor overtreding van de AVG de bereidheid om informatie te delen met de opsporingsdiensten. De beperkte afstemming en onduidelijke taakverdeling zorgt er volgens de experts ook voor dat direct contact met slachtoffers belemmerd wordt, terwijl dat essentieel is om de feitelijke context te begrijpen. In de praktijk kan dit betekenen dat zorginstanties of maatschappelijke organisaties geen persoonsgegevens of contactgegevens van een mogelijk slachtoffer willen delen, waardoor opsporingsdiensten het slachtoffer niet direct kunnen benaderen voor een gesprek of om diens veiligheid te beoordelen.

De koppeling tussen verblijfsrecht en strafrechtelijk onderzoek

De deelnemers aan de kennistafel zijn het erover eens dat de huidige koppeling tussen strafrecht en verblijfsrecht fundamentele problemen veroorzaakt binnen de aanpak van mensenhandel. Vreemdelingen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en daarvan aangifte doen, kunnen op basis van paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning en de voorzieningen als opvang en rechtshulp die daarmee gepaard gaan. Daarmee is de bescherming waartoe deze slachtoffers toegang hebben, afhankelijk van hoe kansrijk het strafrechtelijk onderzoek is. Een dergelijk onderzoek kan stoppen als de opsporing niet genoeg oplevert. Het stopzetten van een B8-procedure leidt dan tot uitzetting in plaats van bescherming, maar dan kan deze persoon nog steeds een slachtoffer zijn (zie ook Winter et al. 2023). Dit zou gevoelens van wantrouwen kunnen creëren dat slachtoffers voelen richting politie en justitie, maar ook richting mogelijke slachtoffers omdat het beeld kan ontstaan dat zij misbruik maken van deze voorzieningen. Vooral bij criminele uitbuiting, een vorm van mensenhandel waarbij slachtoffers aangezet worden om zelf delicten te plegen, blijft de angst voor negatieve consequenties gekoppeld aan het zich melden bij de autoriteiten groot. Deelnemers benadrukten dat deze angst het vertrouwen van slachtoffers in justitie en de overheid kan aantasten. De koppeling tussenverblijfsrecht en strafrecht legt dus druk op de meldingsbereidheid onder slachtoffers en de bescherming die zij nodig hebben, en voedt hun angst voor represailles of verlies van voorzieningen.[8]

Lange doorlooptijden

De experts geven aan dat onderzoeken gemiddeld twee tot drie jaar duren tussen aangifte en uitspraak. Deze vertraging wordt mede veroorzaakt door beperkte capaciteit bij rechtbanken, veel onderzoeksverlenging en aanvullende verzoeken vanuit de advocatuur. Volgens de deelnemers ondermijnt dit de meldingsbereidheid van slachtoffers die doorgaans bij de start van een traject worden gewaarschuwd dat het proces jaren kan duren. Deelnemers vinden dat hierbij rekening moet worden gehouden met de psychologische belasting van slachtoffers: hoe langer een procedure duurt, hoe groter de kans op afhaken en verloren bewijs. Daarom bestaat er volgens de deelnemers vooral behoefte aan snellere en beter afgestemde onderzoeksprocedures

[7] AVIM is de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie.

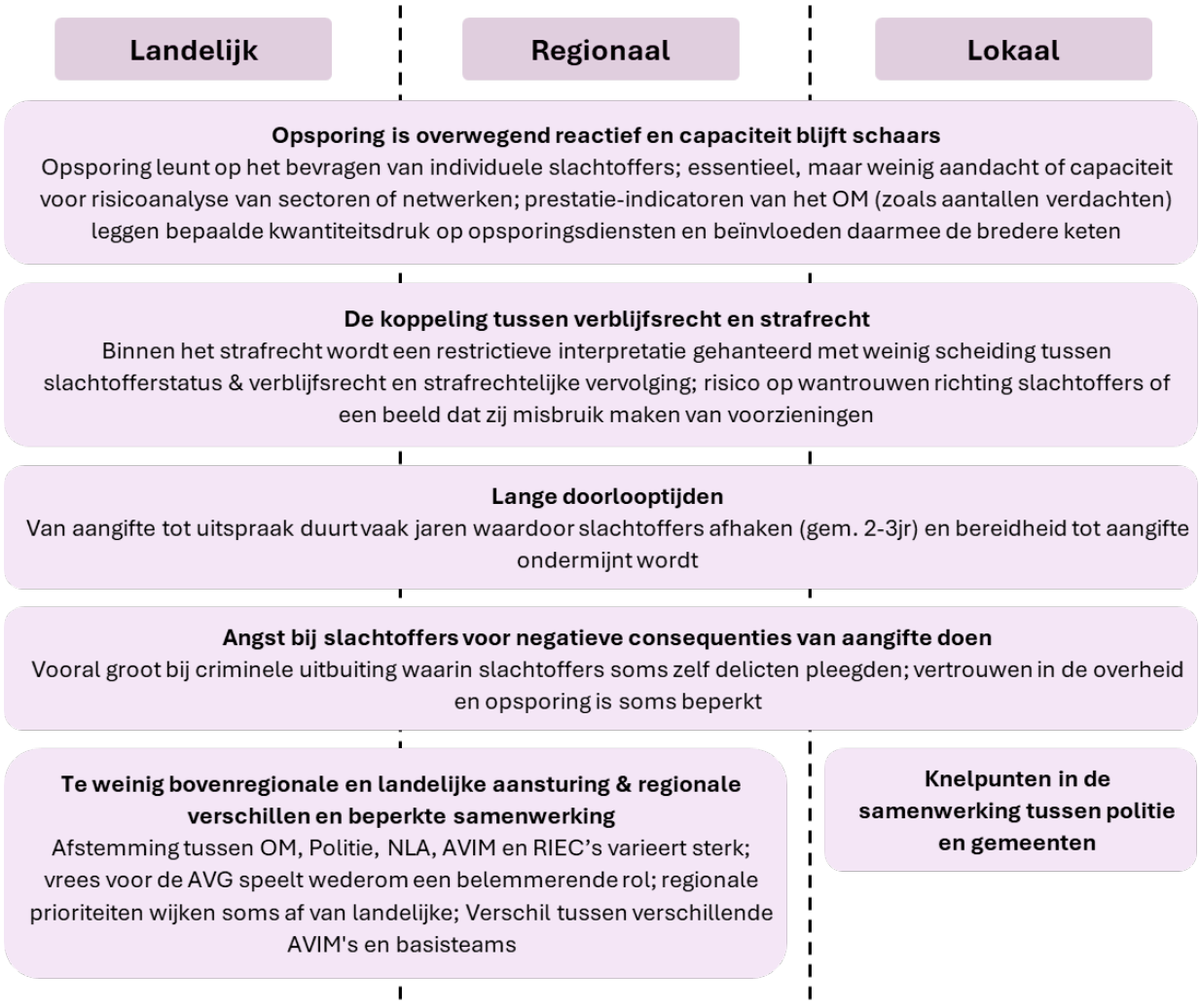
[8] Ook de KMar stelt in een aanvullend interview het nut te zien van loskoppeling. De belangen van slachtoffers zouden volgens hen voorop moeten staan.

tussen de regionale politie, het OM en rechtbanken, en aan duidelijk geformuleerde termijnen en voorwaarden voor vervolging.

Overzicht knelpunten

Samenvattend kan op het gebied van opsporing en vervolging eveneens geconcludeerd worden dat de regie tekortschiet, en dat regionale prioriteiten en invulling in de aanpak van mensenhandel verschillen tussen politie-eenheden. Ook hier werpt de vrees voor schending van de AVG barrières op. Figuur 3 hieronder vat de voornaamste knelpunten in de opsporing en vervolging van mensenhandel grafisch samen.

Figuur 3. Genoemde knelpunten in opsporing en vervolging



5.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur

Meer proactieve opsporing en inzet van intelligence

Meerdere deelnemers constateren dat opsporing van mensenhandel nog te vaak reactief plaatsvindt en afhankelijk is van aangiften of signalen van slachtoffers. De Nationaal Rapporteur (2025) benadrukt juist dat mensenhandel een haaldelict is: opsporingsinstanties moeten actief op zoek naar signalen om situaties van mensenhandel te herkennen. De reactieve benadering zou de effectiviteit van de aansturing van de

aanpak beperken en zorgt ervoor dat netwerken en sectorrisico's onvoldoende in beeld komen. Door intelligence structureel te benutten en fenomenen centraal te onderzoeken, zou de aanpak minder afhankelijk worden van individuele meldingen. Ook zou de kennis van officieren van justitie, politierechters en arrondissementsparketten vergroot kunnen worden zodat zij meer thuis raken in mensenhandel.

Aandacht voor dader-slachtofferschap

Meerdere deelnemers wijzen op het complexe vraagstuk van criminele uitbuiting, waarbij het onderscheid tussen slachtoffer en dader vervaagt, aangezien iemand tegelijkertijd uitgebuit kan worden en een rol kan spelen in andere strafbare feiten. In deze situaties kan de angst voor negatieve consequenties onder slachtoffers groter zijn en kan er een beperkt vertrouwen in opsporing zijn. Deelnemers pleiten voor betere afstemming met het OM over zaken waarin daders ook slachtoffer zijn en voor meer aandacht voor dit thema bij basisteams en zorg- en veiligheidshuizen. Ook wordt ervoor gepleit om huidige gesprekken over loskoppeling van de B8-regeling te bespoedigen.

Meer gebruikmaken van het bestuursrechtelijk instrumentarium

Ten slotte wordt benadrukt dat versnelling in de behandeling van zaken ook kan worden bereikt door sterker in te zetten op het bestuursrechtelijk instrumentarium. Door gebruik te maken van bestuurlijke maatregelen kan sneller worden ingegrepen in situaties waarin vermoedens van mensenhandel spelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het tijdelijk stilleggen of intrekken van de vergunning van een uitzendbureau, waardoor de onderliggende uitbuitingssituatie direct wordt aangepakt, nog voordat een strafrechtelijk traject is afgerond.

5.3. Bestaande initiatieven

Versterken van landelijke regie en samenwerking voor opsporing en vervolging

Deelnemers constateren dat de afstemming tussen OM, politie, NLA, AVIM en RIEC's sterk varieert tussen verschillende regio's en dat regionale prioriteiten soms afwijken van landelijke kaders op het gebied van opsporing en vervolging. Ook op lokaal niveau zijn er structurele knelpunten in de samenwerking tussen politie en gemeenten, waardoor signalen van mensenhandel niet altijd effectief worden opgepakt. Regie en afstemming kunnen dus versterkt worden. Om meer oog te krijgen voor landelijke problematiek wordt inmiddels gewerkt met een intelligence-tafel en een coördinatiemechanisme (CEMI), gecombineerd met een landelijke sturingstafel. Ook in het Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel wordt ingezet op het verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking (Actielijn 4).

Gegevensdeling bevorderen

Angst voor AVG-beperkingen belemmert regelmatig gegevensdeling en samenwerking volgens de deelnemers van de kennistafel. In 2020 heeft JenV (2020) daarom een handreiking opgesteld voor hoe er in de aanpak van mensenhandel omgegaan dient te worden met persoonsgegevens. Eén deelnemer stelt dat aanvullende landelijke afspraken nodig zijn om uniformiteit te waarborgen en om misverstanden over privacywetgeving weg te nemen. Dit zou bijdragen aan een consistentere aanpak en betere informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. In lijn 5 van het Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel wordt dit deels al opgepakt.

5.4. Rol van een (nationaal) coördinator

De deelnemers aan de kennistafels geven aan dat zij de toegevoegde waarde van de NAC op het domein van opsporing en vervolging als beperkt zien. Opsporing en vervolging van mensenhandel hebben wettelijke kaders, waarbij het OM de regie voert. De deelnemers benadrukken dat het niet wenselijk is dat een externe coördinator direct intervenieert in het opsporingsproces. Wel wordt erkend dat er op de grensvlakken tussen opsporing en zorg, en bij het bevorderen van samenwerking en kennisdeling, een ondersteunende rol voor de NAC denkbaar is.

Agendering en proactief onderzoek aanmoedigen

De NAC zou proactief onderzoek kunnen aanmoedigen gericht op netwerken en sectorrisico's die patronen kunnen blootleggen, en zorgen dat mensenhandel op de agenda blijft staan.

Wegnemen van belemmeringen in samenwerking en informatie-uitwisseling

De NAC zou volgens de deelnemers aan de kennistafels kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van landelijke afspraken over informatie-uitwisseling en het wegnemen van belemmeringen rondom privacywetgeving. Zie ook Paragraaf 3.4.

Sturing op het grensvlak van opsporing en zorg

Slachtoffers van mensenhandel doen vaak geen aangifte uit angst voor negatieve consequenties of vanwege hun onzekere verblijfstatus. Hierdoor vallen zij volgens deelnemers tussen wal en schip: ze krijgen geen toegang tot bescherming of opvang, omdat de formele slachtofferroute meestal begint bij het strafrecht. Door heldere afspraken, alternatieve routes en samenwerking met ketenpartners te organiseren, kan de NAC ervoor zorgen dat ook slachtoffers toegang krijgen tot bescherming en opvang, ongeacht of zij opduiken in een zorgtraject of strafzaak.

6. Opvang en zorg

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de opvang en zorg voor slachtoffers van mensenhandel in Nederland zijn georganiseerd, en hoe deze inrichting de kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit van ondersteuning beïnvloedt. Met 'opvang en zorg' wordt in deze context gedoeld op de beschermde woonvoorzieningen, begeleiding, ondersteuning en hulpverlening die slachtoffers nodig hebben om veilig te zijn, te herstellen en hun leven te stabiliseren. Achtereenvolgens worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke knelpunten in de aanpak van mensenhandel zijn gerelateerd aan het niveau waarop verantwoordelijkheden zijn belegd? (6.1)
- Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige organisatiestructuur om knelpunten aan te pakken? (6.2)
- Welke bestaande initiatieven dragen bij aan een effectievere aanpak van mensenhandel, en hoe kunnen deze worden versterkt, geborgd of opgeschaald om de geïdentificeerde knelpunten te verlichten of op te lossen? (6.3)
- In hoeverre zou een (nationaal) coördinator de bestaande knelpunten kunnen verlichten of oplossen? Welke rol en taak zou deze coördinator daarbij kunnen of moeten vervullen binnen de context van de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel in Nederland? (6.4)

6.1. Knelpunten

Structureel tekort en gebrek aan continuïteit in opvangvoorzieningen

Eerder dit jaar kwamen Stuurman et al. (2025) tot de conclusie dat de opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel tekortschiet en versnipperd is. Door de deelnemers aan de kennistafel wordt de opvang van slachtoffers van mensenhandel als een schrijnend landelijk probleem ervaren. Het systeem is te complex en slachtoffers zijn daar de dupe van: er is namelijk een structureel tekort aan opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel. Het komt volgens de experts regelmatig voor dat slachtoffers niet kunnen worden geplaatst. Het zou volgens hen jaarlijks gaan om honderden slachtoffers van mensenhandel. Vooral slachtoffers met contra-indicaties of multiproblematiek (zoals verslaving of trauma) komen in de knel. Meerdere deelnemers geven aan dat bij acute nood creatieve oplossingen worden ingezet, zoals het tijdelijk bestemmen van reguliere bedden als crisisbedden of het onderbrengen van slachtoffers in hotels. Dit kan leiden tot onveilige of ontoereikende situaties. Hoewel deze creativiteit de betrokkenheid van hulpverleners illustreert, verdwijnt de problematiek hierdoor voor bestuurders uit beeld en lopen de kosten voor gemeenten op. Deelnemers typeren de huidige praktijk als 'houtje-touwtje-oplossingen': ze verlichten de

druk op korte termijn, maar zetten geen structurele aansturing van de aanpak in gang. Ook ontbreekt het aan gespecialiseerde voorzieningen voor specifieke groepen, met name bij criminele uitbuiting van slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of EU-burgers. Regionaal constateren de deelnemers dat opvang vaak tegen andere vormen van opvang concurreert (zoals huiselijk geweld of zedenzaken). Deelnemers aan de kennistafel beseffen dat het tekort aan opvangplekken en de versnippering direct samenhangen met het gebrek aan structurele financiering en continuïteit. De experts zien dat de aanbestedingscultuur binnen de zorgsector zorgt voor voortdurende wisselingen van aanbieders. Hierdoor gaat kennis verloren en moeten slachtoffers vaak steeds opnieuw hun verhaal doen. Dit wordt door deelnemers als demotiverend en onwaardig beschouwd.

Onvoldoende regie en stelselmatige samenhang in de opvangketen

De deelnemers aan de kennistafel constateren tal van knelpunten in de coördinatie van opvang en zorg, die al geruime tijd spelen en onopgelost blijven. Thematisch is opvang en zorg het beleidsterrein van VWS, maar deelnemers constateren dat VWS weinig regie of actieve verantwoordelijkheid pakt voor de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel. In de uitvoering zou een effectieve coördinatie van de opvangketen ontbreken. Volgens de deelnemers bestaat hierdoor geen eenduidige lijn hoe opvang en zorg binnen lokale kaders moeten worden georganiseerd, en krijgen gemeenten dus onvoldoende richting. Ook regionaal zou de rolverdeling tussen instanties als Zorg- en Veiligheidshuizen, RIEC's, gemeenten en zorgaanbieders onduidelijk zijn, bijvoorbeeld wie verantwoordelijk is voor aanmelding, triage, plaatsing of nazorg. Capaciteitsproblemen blijven vaak op uitvoeringsniveau hangen: ondanks structurele tekorten wordt dit niet effectief teruggekoppeld naar het Rijk. Taken worden op verschillende plekken belegd en zijn vaak afhankelijk van de persoonlijke inzet van individuele coördinatoren in plaats van afspraken. De deelnemers wijzen erop dat die onduidelijkheid ertoe leidt dat opvangbedden onbenut blijven of gedeeld worden met opvang voor andere doelgroepen, zoals slachtoffers van huiselijk geweld. Omdat verantwoordelijkheden en toewijzingscriteria niet eenduidig zijn vastgelegd, bestaat het risico dat slachtoffers van mensenhandel geen passende opvang krijgen en tussen verschillende systemen worden doorverwezen zonder dat iemand de regie neemt. Ook geven de experts aan dat het vinden van een veilige opvangplek veelal gebeurt op basis van informele netwerken en ad-hoc overleg. Dat maakt het systeem volgens de deelnemers ondoorzichtig en willekeurig. Ten slotte noemen de experts dat het gebrek aan centrale coördinatie van interregionale capaciteit en het ontbreken van een escalatiemechanisme ervoor heeft gezorgd dat plaatsing buiten de eigen regio – vaak noodzakelijk om de veiligheid van slachtoffers te garanderen – moeilijk uitvoerbaar is. Naast het vertragen van plaatsingen en het duperen van slachtoffers leidt dit tot arbeidsintensieve inspanningen en frustratie bij uitvoerders.

Marktwerking en willekeur

De deelnemers stellen dat de lokale autonomie van gemeenten, gecombineerd met marktwerking en privatisering in de opvang en zorg, heeft geleid tot grote willekeur in de opvang van slachtoffers. Voor slachtoffers is de toegang tot opvang en zorg, en de kwaliteit daarvan, afhankelijk van waar zij wonen. Door de decentralisatie van het sociaal domein kopen gemeenten namelijk zelfstandig opvangplekken in, zonder dat hiervoor landelijk kaders of gezamenlijke inkoopafspraken bestaan. Over het aantal beschikbare plekken, de tarieven, en de voorwaarden voor toelating wordt zelfstandig beslist door gemeenten. Daardoor ontstaat grote ongelijkheid tussen gemeenten: sommige hebben ruime opvang en gespecialiseerde begeleiding, terwijl

andere nauwelijks over plekken of expertise beschikken. Vooral kleine gemeenten zijn zich volgens de experts vaak niet bewust van hun formele taak binnen de opvang en hebben geen middelen of kennis om slachtoffers adequaat te plaatsen. De marktmechanismen stimuleren kortlopende contracten en concurrentie tussen aanbieders, terwijl slachtofferzorg volgens de experts juist vraagt om stabiliteit, langdurige relaties en vertrouwen. Opvang en zorg functioneren nu vooral volgens de logica van de markt in plaats van de logica van publieke bescherming. In de praktijk zorgt de willekeur in capaciteit en kwaliteit ook voor problemen in acute noodsituaties, waarbij slachtoffers soms tijdelijk in hotels of politiecellen moeten worden ondergebracht. Volgens de deelnemers hebben professionals in het veld daardoor geregeld het gevoel 'te moeten improviseren' in plaats van beschermend en adequaat te kunnen handelen.

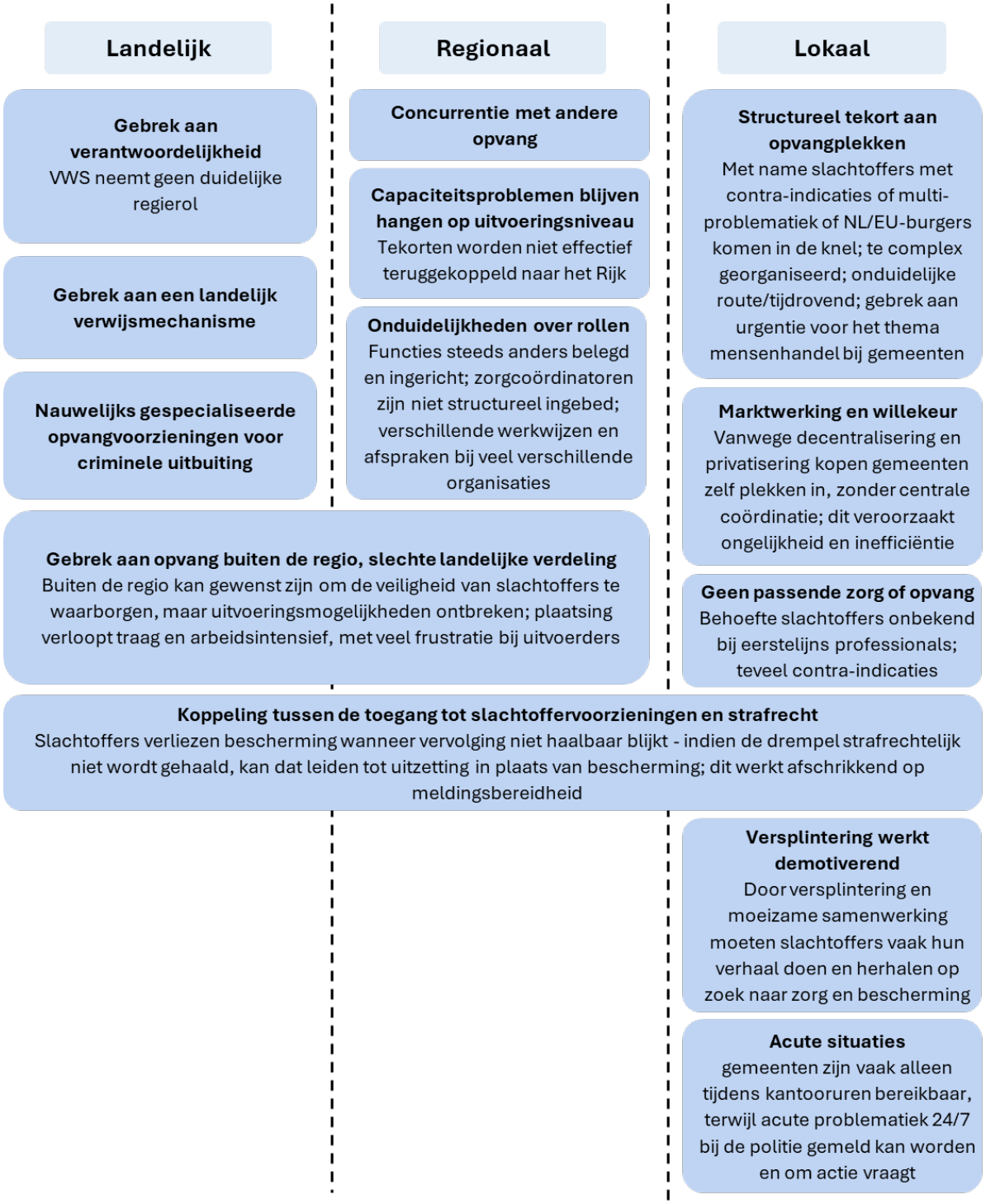
De koppeling tussen verblijfsrecht en strafrechtelijk onderzoek

Ten slotte wordt ook in dit domein verwezen naar de problematiek die kan ontstaan door de koppeling tussen verblijfstatus en strafrecht, zoals reeds besproken in Hoofdstuk 5 (Opsporing en Vervolging). Wanneer vervolging niet haalbaar blijkt, verliest een slachtoffer vaak zijn verblijfsrecht en recht op bescherming, wat kan leiden tot uitzetting in plaats van opvang. Volgens de experts zou de drempel voor strafrechtelijke vervolging bij arbeidsuitbuiting niet altijd wordt gehaald, waardoor de zogeheten B8-procedure stopt en opvang wegvalt. Volgens de deelnemers werkt dit ontmoedigend voor meldingsbereidheid en belemmert het vertrouwen van slachtoffers in de overheid.

Overzicht knelpunten

In het zorgdomein bestaan grote verschillen tussen gemeenten in beleid en opvangcapaciteit. In de opvang zijn er tekorten, vooral voor specifieke groepen van slachtoffers. De financiering van opvang en zorg verloopt per gemeente anders en ontbeert landelijke criteria. Figuur 4 hieronder vat de voornaamste knelpunten in de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel grafisch samen.

Figuur 4. Genoemde knelpunten in de opvang en zorg



6.2. Handelingsperspectieven binnen de huidige organisatiestructuur

Versterken van landelijke regie voor opvang en zorg

Er is brede overeenstemming onder de deelnemers dat de grootste praktische knelpunten betrekking hebben op de opvang en zorg. Meerdere deelnemers geven echter ook aan dat VWS geen duidelijke regierol neemt in de organisatie van de opvang en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Concreet kan VWS dit doen

door, in nauwe samenwerking met andere betrokken ministeries en gemeenten, heldere landelijke kaders op te stellen met afspraken over financiering en verantwoordelijkheden, en door alle ketenpartners hier ook actief op aan te spreken, alsmede door een aanjagende en verbindende rol in te nemen bij het in kaart brengen van capaciteit en het sturen op interregionale plaatsing.[9]

Versterking kwaliteitskaders binnen de Wmo

Deelnemers signaleren dat het ontbreken van uniforme kwaliteitskaders in de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor opvang van slachtoffers een structureel probleem vormt. Hierdoor verschillen omvang, inhoud en kwaliteit van voorzieningen sterk per gemeente. Volgens meerdere deelnemers zou het vastleggen van duidelijke landelijke normen, bijvoorbeeld over minimale capaciteit, deskundigheid en continuïteit van opvang, bijdragen aan rechtsgelijkheid en een consistentere bescherming van slachtoffers. Conform het eerste punt zou VWS vervolgens op de naleving van deze kwaliteitskaders kunnen sturen en toezien.

Landelijk verwijsmechanisme op basis van realtime capaciteit

Deelnemers signaleren het ontbreken van een landelijk systeem dat slachtoffers snel naar beschikbare opvangplekken kan verwijzen.[10] Zij pleiten voor een digitaal overzicht van vraag en aanbod, vergelijkbaar met het IC-beddenmodel tijdens corona, met duidelijke randvoorwaarden en spelregels voor plaatsing. Eén deelnemer benadrukt dat lokale en regionale capaciteit hiervoor wel eerst op orde moet zijn om te voorkomen dat het systeem enkel een papieren werkelijkheid wordt. Wel wordt door één deelnemer de vraag gesteld of gemeenten het zouden accepteren dat landelijk wordt beslist waar opvang wordt geregeld. In het Actieplan Samen Tegen Mensenhandel wordt het ontbreken van een centraal informatiepunt waar alle informatie bijeenkomt en waar slachtoffers, eerstelijnsprofessionals en burgers onder anderen terecht kunnen met hun signalen van mogelijke mensenhandel en doorverwezen worden naar de juiste instantie voor vragen over aangifte, hulp en opvang, geconstateerd als groot gemis. Het Actieplan beoogt daarom om een dergelijk mechanisme te realiseren (onder Actielijn 2). Bovendien is het bestaan van een dergelijk verwijsmechanisme een verplichting in de herziene Europese richtlijn Mensenhandel. De Nationaal Rapporteur (2024a) adviseert om binnen dit verwijsmechanisme de rollen, verantwoordelijkheden en procesafspraken landelijk vast te leggen, en tegelijkertijd ruimte te laten voor lokale verschillen. Daarnaast kan Nederland voor de inrichting putten uit voorbeelden uit andere Europese lidstaten: zo heeft Zweden sinds 2016 een Nationaal Verwijzingsmechanisme (zie paragraaf 2.4.2.) dat tot doel heeft de identificatie, doorverwijzing en bescherming van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren.

[9] De Nationaal Rapporteur voegt tijdens het aanvullende interview toe dat regie vanuit VWS ook kan helpen bij het borgen van rechtsgelijkheid van slachtoffers.

[10] Ook de Nationaal Rapporteur en KMar stellen in de aanvullende interviews dat een centraal punt waar slachtoffers zich kunnen melden ten goede zou komen aan de zorgverlening van slachtoffers. Zij hoeven hun verhaal op die manier maar eenmaal te doen en kunnen meteen doorverwezen worden naar de juiste instanties of opvang. Ook is het duidelijker waar slachtoffers zich moeten melden en hoeven zij niet eerst te zoeken naar de locatie waar zij zich zouden moeten melden.

Specialistische opvang uitbreiden

Volgens deelnemers is er een structureel tekort aan plekken, vooral voor slachtoffers met verslaving of multiproblematiek. Contra-indicaties worden vaak als uitsluitingsreden gehanteerd, terwijl juist die factoren nauw samenhangen met uitbuiting. Het HVO Querido-model wordt genoemd als goed praktijkvoorbeeld waar zonder onderscheid op grond van contra-indicaties wordt opgenomen. Deelnemers geven aan dat enkele, onderling coördinerende locaties ingericht naar dat model al veel problemen zouden kunnen oplossen en dat de bereikbaarheid van zorg kan verbeteren, maar dat het algemene tekort aan financiële middelen dergelijke initiatieven belemmert.

Uniforme rollen en maatwerkprocessen vastleggen

Functies als zorgcoördinatoren zijn niet overal structureel ingebed, en werkwijzen verschillen per organisatie. Deelnemers stellen dat gemeenten beter kunnen worden geïnformeerd over hun wettelijke verantwoordelijkheden en dat uniforme bouwstenen voor de aanpak uitgedragen zouden moeten worden. Tegelijk benadrukken zij het belang van maatwerk per casus: per situatie moet duidelijk zijn welke stappen nodig zijn en wie wanneer verantwoordelijkheid draagt. Het ontwikkelen en delen van voorbeeldroutes wordt gezien als middel om kennis te verspreiden.

Continuïteit waarborgen via landelijke kaders en meerjarige contracten

Decentralisatie en marktwerking zorgen ervoor dat gemeenten zelf opvangplekken inkopen, wat tot ongelijkheid en inefficiëntie in de aanpak leidt. De aanbestedingscultuur belemmert continuïteit, maar dit zou volgens deelnemers geen obstakel hoeven te zijn wanneer gewerkt zou worden met heldere landelijke kaders en meerjarige contracten. Sommige deelnemers pleiten voor coördinatie via centrumgemeenten of bovenregionale arrangementen om schotten te doorbreken en *victim-oriented* werken te versterken.

Een praktische manier om meer duidelijkheid te scheppen in landelijke kaders zonder afbreuk te doen aan de decentrale eenheidsstaat, is wellicht het versterken van het mandaat van de regiegroep Samen tegen Mensenhandel zoals reeds in paragraaf 3.3 is besproken. Dit betekent dat zij landelijke kaders, kwaliteitsnormen en prioriteiten vaststelt, terwijl de uitvoering bij gemeenten en regio's blijft.

Passende zorg en GGZ-samenwerking versterken

Eerstelijnsprofessionals hebben volgens een van de deelnemers niet altijd zicht op de behoeften van slachtoffers, waardoor passende zorg uitblijft. Deze deelnemer geeft aan behoefte te hebben aan betere samenwerking en afstemming met de GGZ, het inrichten van maatwerkroutes, en het loslaten van contra-indicaties waar mogelijk, zodat toegang tot zorg gegarandeerd wordt. Er wordt op gewezen dat in sommige steden, zoals Amsterdam met HVO Querido, al ervaring is met het actief opnemen van deze doelgroep binnen bestaande voorzieningen. Querido biedt opvang zonder strikte uitsluiting op basis van contra-indicaties, zoals verslavingsproblematiek of multiproblematiek, factoren die vaak nauw samenhangen met uitbuiting.

Werken met toetsbare indicatoren voor de waarborging van mensenrechten

Ten slotte noemt een deelnemer aan de kennistafel dat het werken met toetsbare indicatoren voor de doelen van de bestuurlijke aanpak en de waarborging van mensenrechten als een manier om voortgang concreet en

controleerbaar te maken, zodat de aanpak vervolgens gericht aangestuurd kan worden. Denk bijvoorbeeld aan indicatoren op het gebied van opvangcapaciteit (zoals bezettingsgraad en wachttijd), doorstroom naar vervolghulp, herhaalde meldingen, of de waardering van slachtoffers van de continuïteit van zorg. Vergelijkbare werkwijzen zijn te vinden in de asielopvang en migratieketen, waar het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) met vaste rapportages en capaciteitsmonitoring werkt om beschikbare opvangplekken, bezetting en verwachte instroom te volgen, en in de jeugdzorg, waar verschillende instanties data verzamelen voor indicatoren als wachttijden en regionale spreiding van voorzieningen. Naast een controlefunctie kunnen dergelijke indicatoren ook laten zien welke systeemoorzaken er spelen en wie er verantwoordelijk voor is om deze op te lossen. Volgens de deelnemers aan de kennistafel kan het werken met zulke indicatoren, mits geborgd en opgeschaald, bijdragen aan een effectievere landelijke sturing en coördinatie. Door deze gegevens systematisch te verzamelen en periodiek te analyseren, ontstaat inzicht in de plekken waar knelpunten zich voordoen, bijvoorbeeld of tekorten structureel in bepaalde regio's optreden.

6.3. Bestaande initiatieven

Laagdrempelige opvang

Deelnemers noemen het voorbeeld van HVO-Querido, een Amsterdamse opvang- en zorgorganisatie die laagdrempelige opvang biedt aan mensen met complexe problematiek, expliciet als een goed werkende praktijk in de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Met name wordt benadrukt dat Querido opvang biedt zonder strikte uitsluiting op basis van contra-indicaties, zoals verslavingsproblematiek of multiproblematiek, terwijl juist deze factoren vaak nauw samenhangen met uitbuiting. Dit onderscheidt het model van veel andere opvangvormen, waar dergelijke kenmerken regelmatig leiden tot afwijzing of vertraging. Deelnemers stellen dat enkele vergelijkbare opvangplekken die onderling goed gecoördineerd zijn, landelijk al een aanzienlijk deel van de huidige knelpunten zouden kunnen ondervangen. Omdat deze benadering minder mensen afwijst en daarmee dus meer slachtoffers van passende opvang en/of zorg voorziet, zou het elders repliceren van deze benadering mogelijk aanvullende financiering vereisen.

Benutten van expertise van centrumgemeenten

Een centrumgemeente is een gemeente die door het Rijk is aangewezen om bovenregionale taken uit te voeren, zoals het organiseren van opvangvoorzieningen en specialistische zorg, bijvoorbeeld op het gebied van verslaving. Deze gemeenten ontvangen hiervoor specifieke middelen en hebben doorgaans meer expertise en infrastructuur dan kleinere gemeenten. Door deze expertise actief beschikbaar te stellen aan omliggende gemeenten kan volgens enkele deelnemers aan de kennistafel de kwaliteit van de uitvoering worden verhoogd. Dit kan bijvoorbeeld via gezamenlijke casusoverleggen, kennisdeling en het inzetten van gespecialiseerde medewerkers op regionaal niveau.

6.4. Rol van een (nationaal) coördinator

Een NAC kan volgens deelnemers het verschil maken door een landelijk overzicht van opvangcapaciteit op te zetten, inclusief contra-indicaties en specialisaties, zodat slachtoffers snel en passend geplaatst kunnen worden. Daarnaast kan de NAC het initiatief nemen voor (boven)regionale opvanglocaties met

gespecialiseerde zorg, in nauwe samenwerking met ketenpartners. Cruciaal is dat de NAC in dat geval kan beschikken over doorzettingsmacht om in te grijpen wanneer lokale capaciteit tekortschiet of besluitvorming stokt. Tot slot zou de NAC kunnen lobbyen voor structurele en meerjarige financiering, zodat continuïteit en stabiliteit in de opvang worden gewaarborgd.

Uniforme kaders, landelijk verwijzingsmechanisme en heldere rolverdeling

Een NAC zou volgens meerdere deelnemers de versnippering kunnen doorbreken met uniforme landelijke werkwijzen voor signalering, triage, plaatsing en nazorg, plus verplichte periodieke terugkoppeling en kwaliteitsbewaking. Dit zou een landelijk verwijzingsmechanisme kunnen omvatten dat gemeenten, Zorg- en Veiligheidshuizen, RIEC's en zorgaanbieders verbindt, en waarin zorgcoördinatoren structureel zijn ingebed met eenduidige taken en mandaat.

De NAC zou de betrokken partijen op hun verantwoordelijkheden kunnen wijzen, evenals voorbeeldroutes ontwikkelen en delen om op die manier kennis te verspreiden en handelingsperspectief te bieden.

Een nationaal verwijzingsmechanisme zou bovendien kunnen voorkomen dat slachtoffers tussen systemen vallen en het biedt gemeenten duidelijke richtlijnen voor triage, plaatsing en nazorg. Daarnaast kan de NAC periodieke evaluaties en terugkoppelingen verplicht stellen om de kwaliteit en samenhang van de opvangketen te bewaken. Door deze coördinerende rol zou de NAC de versnippering tegengaan en zorgen voor een heldere rolverdeling tussen gemeenten, Zorg- en Veiligheidshuizen, RIEC's en zorgaanbieders.

Centrale coördinatie en gezamenlijke inkoop met landelijke kwaliteitsnormen

Meerdere deelnemers geven aan dat een NAC willekeur, ongelijkheid en inefficiëntie zou kunnen verminderen door centrale inkoopafspraken en landelijke kwaliteitsnormen te stimuleren. Zij wijzen erop dat er momenteel sprake is van grote verschillen tussen gemeenten in het aanbod en de beschikbare expertise, doordat zij zelfstandig en ad hoc opvangplekken inkopen. Ook wordt genoemd dat de NAC een platform voor samenwerking zou kunnen creëren waarin gemeenten en aanbieders werken op basis van best practices, gericht op stabiliteit en langdurige relaties in plaats van concurrentie.

Ontkoppeling verblijfsstatus en strafrechtelijke vervolging met waarborgen voor toegang tot opvang

Een NAC zou volgens de deelnemers een signalerende en adviserende rol vervullen richting het ministerie van JenV om de koppeling tussen verblijfsstatus en strafrechtelijke vervolging te doorbreken. Dit kan door beleidsaanbevelingen te doen die het recht op opvang en bescherming loskoppelen van de haalbaarheid van vervolging. Daarnaast kan de NAC zorgen dat slachtoffers beter geïnformeerd worden over hun rechten, waardoor de meldingsbereidheid zou kunnen toenemen. Een hogere meldingsbereidheid kan leiden tot een beter inzicht in de omvang en aard van de problematiek, wat vervolgens de effectiviteit van de aansturing en coördinatie in de aanpak kan versterken.

7. Conclusie

De aanpak van mensenhandel wordt gekenmerkt door sterke versnippering, zowel in als tussen de domeinen van beleid, financiën, opsporing en vervolging als opvang en zorg. Hoewel er een nationaal actieplan en diverse samenwerkingsstructuren bestaan, ligt veel verantwoordelijkheid bij gemeenten en regionale verbanden en zijn initiatieven voor samenwerking tussen partijen veelal projectmatig. Regionale samenwerking (zoals via RIEC's en Zorg- en Veiligheidshuizen) is essentieel, maar niet consistent vormgegeven. In de praktijk bestaan er grote regionale verschillen in prioriteitstelling, expertise en capaciteit. Deze variatie wordt versterkt doordat landelijke kaders, kwaliteitsnormen en structurele regie ontbreken, waardoor de effectiviteit van de aanpak afhankelijk blijft van individuele functionarissen en lokale beleidskeuzes.

De beschikbare budgetten die de verschillende instanties hebben voor initiatieven ter verbetering van de aanpak mensenhandel zijn vaak projectmatig, en meestal niet geoormerkt, waardoor continuïteit en strategische planning binnen de beleidsdomeinen opvang en zorg en opsporing en vervolging ontbreken. Dit leidt onder meer tot een tekort aan gespecialiseerde opvangplekken, verschillen in lokale voorzieningen van jaar tot jaar, en een afhankelijkheid van tijdelijke pilots waarvan resultaten nauwelijks worden geborgd. Bij zorg en opvang komen slachtoffers vaak in de knel doordat verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, opvangplekken schaars en contra-indicaties leiden tot afwijzing van slachtoffers die juist extra bescherming nodig hebben. Ook in de opsporing wordt er beperkte capaciteit geconstateerd: onderzoeken zijn veelal reactief, terwijl betrokkenen in de aanpak mensenhandel eerder als haaldelict dan als een brengdelict beschouwen, regionale prioriteiten lopen uiteen, en de samenwerking tussen politie, OM, NLA, KMar en gemeenten verloopt wisselend.

Ook binnen de bestaande organisatorische structuur zijn tijdens dit onderzoek verschillende oplossingsrichtingen aangedragen. Zo zouden het clusteren van regionale capaciteit, het versterken van governance-afspraken met een duidelijker rolverdeling en het creëren van structurele en transparante financiering al tot aanzienlijke verbeteringen in de aanpak kunnen leiden volgens deelnemers. Daarnaast werd tijdens de kennistafels duidelijk dat er al meerdere initiatieven bestaan die, mits versterkt en beter ingebed, substantieel kunnen bijdragen aan een effectievere landelijke coördinatie. Zo wordt het Actieplan Samen tegen Mensenhandel gezien als een waardevolle basis vanwege de faciliterende en verbindende functie, maar ook als een programma dat op dit moment onvoldoende strategisch mandaat en doorzettingsmacht heeft. Een steviger positionering, waarbij landelijke kaders, kwaliteitsnormen en gezamenlijke monitoring worden ingericht en alle betrokken ministeries met besluitvormingsmacht deelnemen aan de regiegroep, kan het programma veranderen in een richtinggevend landelijk coördinatieplatform zonder stelselwijziging. Ook regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen, beschikken over potentie binnen de beleidsdomeinen opvang en zorg en opsporing en

vervolging, maar hun inzet op mensenhandel varieert sterk per regio. Door mensenhandel expliciet en structureel binnen deze verbanden te verankeren, uniforme werkprocessen en duidelijke afspraken over gegevensdeling te ontwikkelen en periodieke evaluaties te borgen, kan interregionale afstemming worden verbeterd en kunnen regio's effectiever van elkaar leren. Verder bleek dat bestaande hulpmiddelen zoals de Handreiking gegevensdeling van JenV in de praktijk weinig bekend of toegepast zijn. Door hier actief op te wijzen en modelconvenanten en praktische beslisbomen te ontwikkelen, kan handelingsverlegenheid rondom privacywetgeving worden verminderd. Ook opvanginitiatieven zoals het HVO-Querido-model en de OMM laten zien dat laagdrempelige, gespecialiseerde en centraal toegankelijke voorzieningen leiden tot snellere en passender plaatsingen, mits structurele financiering, landelijke kwaliteitsnormen en een overzicht van beschikbare capaciteit worden geborgd en worden gekoppeld aan een centraal verwijsmechanisme, zoals beoogd in de herziene EU-richtlijn. Tot slot tonen innovatieve opsporingspraktijken, zoals het DIGW-model en Field Lab Lovitura, dat multidisciplinaire analyse en het verbinden van signalen effectief kunnen zijn, al is de continuïteit van dergelijke initiatieven kwetsbaar door de afhankelijkheid van incidentele financiering. Voortbouwen op deze bestaande en bewezen succesvolle initiatieven biedt volgens deelnemers perspectief op substantiële verbetering van aansturing, coördinatie en uitvoering binnen de huidige organisatorische structuur, waarbij landelijke kwaliteitskaders, uniforme werkwijzen en een centraal verwijsmechanisme cruciale randvoorwaarden vormen om slachtoffers sneller passende hulp te bieden.

Met de verplichtstelling van een NAC of een soortgelijk mechanisme onder de herziene EU-Richtlijn mensenhandel bestaat er nu een kans om een dergelijk onafhankelijk orgaan zo in te richten dat het tenminste enkele van de uiteenlopende knelpunten die in de huidige aanpak worden ervaren (deels) kan oplossen.

Er bestaan reeds verschillende nationale coördinatoren in het Nederlandse bestel. Voorbeelden zijn:

- De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)
- De Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB)
- De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR)
- De Nationaal Coördinator Groningen (NCG)
- Een nog op te richten Nationaal Coördinator Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld (Kamerbrief 28.345-293, 2025).

Deze organen hebben met elkaar gemeen dat ze zijn opgericht voor de aanpak van complexe, ketenoverstijgende dossiers waar doorgaans meerdere ministeries en uitvoerders bij betrokken zijn. De inrichting en het mandaat van al deze organen verschillen echter sterk. Onder 'coördineren' kunnen namelijk verschillende taken verstaan worden.

Aangezien de aard van de problematiek uiteenloopt en deels verband houdt met het Nederlandse bestuurlijke systeem – waarbij gemeenten in een gedecentraliseerde eenheidsstaat een centrale positie innemen en ruime beleidsvrijheid hebben – kan de introductie van een NAC niet worden gezien als een oplossing voor alle genoemde knelpunten die binnen de huidige organisatiestructuur en met bestaande initiatieven nog niet verlicht kunnen worden. Deelnemers benadrukken dat doorzettingsmacht cruciaal is om bestuurlijke impasses te doorbreken en gemeenten en regio's aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd is een dergelijk mandaat ongebruikelijk voor een coördinator en wringt het met het Nederlandse decentrale stelsel, waarin gemeentelijke autonomie centraal staat: een NAC

die lokale besluiten kan passeren, is niet mogelijk binnen de bestaande juridische verhoudingen. Binnen de huidige structuur kan de NAC dus primair een rol spelen door op de besproken thema's te agenderen, normeren en escaleren via het bevoegde gezag.

Binnen deze randvoorwaarden kan een NAC volgens de deelnemers echter wel degelijk waarde toevoegen. Ten eerste kan de NAC de landelijke regie versterken door een meerjarige, domeinoverstijgende strategie vast te stellen met concrete prioriteiten en kwaliteitsstandaarden. Anders dan het bestaande, programmatische Actieplan kan de NAC landelijke richtlijnen, periodieke rapportages en duidelijke terugkoppeling richting betrokken ministeries, regio's en gemeenten borgen, waarmee de afhankelijkheid van losse initiatieven en individuele functionarissen afneemt.

Daarnaast kan de NAC structurele regionale samenwerking bevorderen door landelijke en regionale overlegstructuren te organiseren, signalen te bundelen en kennisuitwisseling te stimuleren. Het clusteren van capaciteit en expertise, bijvoorbeeld door centrumgemeenten, RIEC's, Zorg- en Veiligheidshuizen en zorgaanbieders te verbinden, kan leiden tot meer consistentie in casusregie en betere bovenregionale afstemming

Een derde bijdrage ligt in het verhelderen en bewaken van rolverdeling en governance. Besluitvorming stokt nu volgens de deelnemers geregeld door onduidelijkheid over mandaten, verantwoordelijkheden en procesafspraken. De NAC kan rollen van gemeenten, zorgcoördinatoren, politie, inspecties en overige ketenpartners expliciteren, procesafspraken uniformeren en partijen aanspreken op taakuitvoering, wat tevens de transparantie richting parlement en samenleving vergroot.

Bovendien kan de NAC een substantiële rol spelen bij informatie-uitwisseling: veel knelpunten vloeien volgens de deelnemers voort uit handelingsverlegenheid rond de AVG en onduidelijkheid over juridische ruimte. In samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens en betrokken ministeries kan de NAC modelconvenanten, praktische handreikingen en beslisbomen ontwikkelen en landelijk uitdragen, zodat domeinen (opsporing, vervolging, opvang en zorg) signalen beter kunnen verbinden.

De grootste meerwaarde wordt door deelnemers voorzien in opvang en zorg. De NAC kan een landelijk capaciteitsoverzicht realiseren, bovenregionale opvangarrangementen stimuleren, gespecialiseerde voorzieningen voor specifieke doelgroepen bevorderen en landelijke kwaliteitskaders bewaken. Cruciaal is dat de NAC over voldoende autoriteit beschikt om bij stagnatie te interveniëren door escalatie te organiseren wanneer regionale capaciteit tekortschiet of samenwerking vastloopt.

Dan is er nog een zesde punt. De rolafbakening van bestaande actoren betekent bovendien ook dat de NAC niet alle knelpunten kan oplossen, aangezien bepaalde mandaten al bij andere partijen liggen. De rol van de NAC binnen opsporing en vervolging zou volgens deelnemers bijvoorbeeld beperkt moeten blijven, omdat die taken wettelijk zijn belegd bij politie en OM. Directe operationele sturing is onwenselijk, maar de NAC zou wel kunnen agenderen en ondersteunen door netwerkgerichte en proactieve opsporing te stimuleren, de verbinding met zorgketens te versterken en knelpunten rond informatie-uitwisseling en slachtofferbescherming te adresseren. Daarnaast is een scheiding tussen onafhankelijke evaluatie en coördinatie belangrijk, omdat het samenbrengen van monitoring en coördinatie in één organisatie het risico op belangenconflicten vergroot. De Nationaal Rapporteur behoudt daarom bij voorkeur een onafhankelijke, evaluatieve rol, terwijl de NAC zich richt op uitvoerbare afspraken en naleving.

Deze keuzes zijn inhoudelijk wenselijk, maar begrenzen het instrumentarium van de NAC. De NAC kan faciliteren, standaardiseren en transparantie vergroten, maar geen lokale besluiten, budgettoewijzingen of operationele opsporing aansturen. Structurele knelpunten die wetgeving, budgettaire herschikking of lokale politieke keuzes vergen, blijven daarmee buiten het bevoegdhedenkader van de NAC. Met een helder mandaat, institutionele scheiding van functies en politieke borging heeft de instelling van een NAC binnen de huidige inrichting van de aanpak van mensenhandel echter wel de potentie om verbetering aan te brengen in coördinatie, standaardisatie en het faciliteren van samenwerking binnen de keten.

Bronnen

Actieplan Strijd tegen mensenhandel 2021-2025 (2021). Op 26 november 2025: https://www.dsb-spc.be/doc/pdf/NAP_MH_2021-2025_NDL.pdf

Bureau Beke. 2024. *Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers. Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel*. Op 11 augustus 2025: https://bureaubeke.nl/wp-content/uploads/2024/05/Download_Bekereeks_Mensenhandel_het_verhaal_achter_de_cijfers.pdf

CCV [Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid]. 2024. *Samenwerken met partners*. Laatst gewijzigd 14 oktober 2024. Op 9 januari 2026: https://hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/mensenhandel/samenwerken-met-partners/

CoMensha. 2024. *Mensenhandel in Nederland. Het Beeld van 2023*. Op 11 augustus 2025: https://publicaties.comensha.nl/het_beeld_van_2023/colofon

CoMensha. 2025. *Rapport betreffende de jaarrekening 2024.* Op 5 januari 2026: https://www.comensha.nl/media/jwyl5f4n/comensha-jaarrekening-2024-publicatie-anbi.pdf

Europese Commissie. Z.d. *Migration and Home Affairs – Sweden*. Op 27 november 2025: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime/together-against-trafficking-human-beings/eu-countries/sweden_en

EMM. 2024. *Mensenhandel in beeld: fenomeenbeeld 2024*. Op 4 oktober 2025: https://www.emm-online.nl/publicaties/publicaties/2024/10/16/fenomeenbeeld-mensenhandel-2024

EMM. 2025. *Convenant EMM*. Op 9 januari 2026: https://www.emm-online.nl/over-ons/publicaties/rapporten/2021/04/06/convenant-emm

EMN. 2023. *Klaus Vanhoutte is benoemd tot nationaal coördinator voor de strijd tegen mensenhandel en -smokkel*. Op 13 januari 2026: https://www.emnbelgium.be/nl/nieuws/klaus-vanhoutte-benoemd-tot-nationaal-coordinator-voor-de-strijd-tegen-mensenhandel-en.

GOV.UK. 2014. *Modern slavery strategy*. Op 27 november 2025: https://www.gov.uk/government/publications/modern-slavery-strategy

GOV.UK. 2025. *National referral mechanism guidance: adult (England and Wales)*. Laatste update 30 september 2025, op 27 november 2025: https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms/guidance-on-the-national-referral-mechanism-for-potential-adult-victims-of-modern-slavery-england-and-wales

Hoekstra, P., Jenster, B., & Van Eil, L. 2023. *Onderzoek aanpak mensenhandel in gemeenten*. p. 5, 12-14. Op 20 augustus 2025: https://vng.nl/sites/default/files/2023-04/rapportage-aanpak-mensenhandel-in-gemeenten-2023-final-21032023.pdf

IASC. Z.d. *About the Independent Anti-Slavery Commissioner*. Op 27 november 2025: https://www.antislaverycommissioner.co.uk/about/

IND. 2025. *Overige verblijfsvergunningen – Slachtoffer of getuige van mensenhandel*. Laatste update: 14 november 2025. Op 9 januari 2026: https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/andere-verblijfsvergunningen/overige-verblijfsvergunningen

Jämställdhetsmyndigheten [Zweedse Agentschap voor Gendergelijkheid]. 2025. *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024 [Werk tegen prostitutie en mensenhandel in Zweden 2024].* Op 28 november 2025: https://jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/publikationer/arbete-mot-prostitution-och-manniskohandel-i-sverige-2024/

Kamerstukken II 2021-2022 28638, nr. 206.

Kamerstukken II 2023 -2024, 28638, nr. 244.

Kamerstukken II 2024-2025 28638, nr. 257.

Kamerstukken II 2024-2025 28345, nr. 293.

Klijn, Erik Hans & Joop Koppenjan. 2016. *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Lovitura. 2023. *Seksuele uitbuiting van Roemeense vrouwen in Nederland*. Op 8 oktober 2025: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-81c44d5a265ffc806f1663bda6bdd8a539d60f2f/pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Z.d. Publiekrechtelijke regionale samenwerking. Op 7 januari 2026: https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/r/regionaal-besturen-en-samenwerken/regionale-samenwerking

Ministerie van Defensie. 2024. *Grenstoezicht: Taken van de Koninklijke Marechaussee*. Op 7 januari 2026: https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/grenstoezicht

Ministerie van Justitie en Veiligheid. 2020. *Handreiking: De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens*. Op 12 januari 2026: https://www.eerstekamer.nl/overig/20201118/handreiking_de_aanpak_van/document

Ministerie van Justitie en Veiligheid. 2023. *Samen tegen mensenhandel. Een bloemlezing van citaten over trends, problemen en ambities van de aanpak van mensenhandel*. Op 8 augustus 2025: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-358034e20d5dfbeceab988660c9b4dd8d0a2df2b/pdf

Myria. 2024. *Jaarlijks evaluatieverslag 2024: Mensenhandel en mensensmokkel Sekswerk uit Latijns-Amerika, een carrousel met risico's*. Op 10 oktober 2025: https://www.myria.be/files/2024_MYRIA_Jaarverslag_Mensenhandel_en_mensensmokkel.pdf

Myria. Z.d. *Interdepartementale Coördinatiecel*. Op 27 november 2025: https://www.myria.be/nl/mensenhandel-smokkel/multidisciplinaire-aanpak

Nationaal Crisiscentrum. 2024. *Belgian National Risk Assessment 2023-2026*. Op 27 november 2025: https://crisiscentrum.be/nl/documentation/publicaties/belgian-national-risk-assessment-2023-2026

Nationaal Crisiscentrum. Z.d. *Mensenhandel en smokkel*. Op 27 november 2025: https://crisiscentrum.be/nl/risicos-belgie/man-made-risicos/mensenhandel-en-smokkel

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. 2024a. *Advies Nationaal Rapporteur aan minister van Justitie en Veiligheid over versterking governance aanpak mensenhandel*. Op 8 augustus 2025: https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2024/10/07/advies-over-versterking-governance-mensenhandel

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. 2024b. *Monitor Mensenhandel 2019-2023*. Op 11 augustus: https://www.nationaalrapporteur.nl/documenten/2024/12/10/monitor-mensenhandel-2019-2023

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. 2025. *Rijke signalen, wisselende opvolging. Knelpunten en kansen voor opsporingsinstanties in de aanpak van mensenhandel*. Op 8 augustus 2025: https://www.nationaalrapporteur.nl/documenten/2025/04/03/rijke-signalen-wisselende-opvolging

Nederlandse Arbeidsinspectie. 2025. *Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2024*. Op 6 januari 2026: https://www.nlarbeidsinspectie.nl/documenten/2025/09/03/factsheet-arbeidsuitbuiting-en-ernstige-benadeling-2024

Chin-A-Fat, N., W. Hendrikx, A. van der Wilt, M. Huiting, L. Schröer, M. van der Steen. 2025. *(N)iets te kiezen. Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen*. Op 10 december 2025: https://www.nsob.nl/overzicht-van-publicaties/niets-te-kiezen

NSPM. 2023. *NSPM In English*. Laatste update pagina 11 juni 2024, op 27 november 2025: https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/in-english/

NSPM. 2025. *Roadmap for Sweden - effectively identifying, disrupting and countering trafficking in human beings for labour exploitation*. Op 28 november 2025: https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/publikationer-och-rapporter/a-roadmap-for-sweden/

Openbaar Ministerie. 2022. *Aanwijzing mensenhandel* (2022A002). Op 7 januari 2026: https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2022a002

Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. Op 18 augustus 2025: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401712

RIEC-LIEC. Z.d. *Mensenhandel en -smokkel*. Op 5 januari 2026: https://www.riec.nl/ondermijnende-criminaliteit/mensenhandel-en--smokkel

RIEC-LIEC. 2025. *RIEC-LIEC Jaarverslag 2024. Samen slimmer tegen ondermijnende criminaliteit*. Op 5 januari 2026: https://governance-web.nl/wp-content/uploads/sites/4/2025/06/Jaarverslag-van-de-Regionale-Informatie-en-Expertise-Centra-RIECs-en-het-Landelijk-Informatie-en-Expertisecentrum-LIEC-2024.pdf

Rijksoverheid. Z.d. *Algemene wet bestuursrecht*. Op 9 januari 2025: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2021-04-01/#Hoofdstuk10_Titeldeel10.1_Afdeling10.1.1

Rijksoverheid. 2024. *Actieplan programma Samen tegen mensenhandel*. Op 11 augustus 2025: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-dbc75b290ab2d3a36255af5676304bdca5065ab7/pdf

Stuurgroep Zorg en Veiligheid. 2021. 'Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein.' Op 8 januari 2026: https://www.samenvoorzorgenveiligheid.nl/handvat-gegevensuitwisseling-bij-samenwerking-rond-casuistiek-in-het-zorg-en-veiligheidsdomein

Stuurman, H., Vos, J., Keunen, J., & Lubbers, S. 2025. *Tussen hoop en onmacht: Onvoldoende coördinatie en zorgaanbod voor slachtoffers van mensenhandel*. Q-Consult. Op 8 januari 2026: https://www.comensha.nl/media/dokjanjx/rapport-q-consult-inzake-capaciteit-opvang-slachtoffers-mensenhandel.pdf

VNG. Z.d. Mensenhandel. Op 7 januari 2026: https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/mensenhandel

VNG. 2019. 'Brief aan de Tweede Kamer. 2 december 2019.' Op 11 augustus 2025: https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191202_brief-parlement_input-vng-voor-ao-mensenhandel-5-december.pdf

VNG. 2022. Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen. Op 4 februari 2026: https://vng.nl/publicaties/handreiking-verbeterde-democratische-legitimatie-bij-gemeenschappelijke-regelingen

Winter, H., Floor, T., Bex-Reimert, V., Diekema, M., Bergen, E. V., & Struiksma, N. 2023. *Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling*. Op 12 januari 2026: https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3285