

Vergaderjaar 2024–2025

28 638

Mensenhandel

Nr. 258

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2025

Aanleiding

Op 3 april 2025 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: de Nationaal Rapporteur) het rapport «Rijke signalen, wisselende opvolging» gepubliceerd.

In het rapport zijn de resultaten van het onderzoek naar het signalerings- en opsporingsproces van de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) en de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) in de periode 2019–2023 in kaart gebracht. Het inzichtelijk maken van de wijze waarop opsporingsinstanties mensenhandel signaleren en opvolgen, kan bijdragen aan het verbeteren van de aanpak van mensenhandel. Het kabinet dankt de Nationaal Rapporteur voor haar onderzoek. De resultaten van het onderzoek kunnen worden meegenomen in de verdere beleidsontwikkeling. In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Defensie, nader in op de aanbevelingen uit het rapport.

Bevindingen Nationaal Rapporteur

In de signalering van mensenhandel spelen de politie, de Arbeidsinspectie en de KMar een belangrijke rol. De opsporingsdiensten hebben in de periode 2019–2023 8.230 signalen van mensenhandel geregistreerd. Het OM heeft in dezelfde periode tegen 470 verdachten vervolging ingesteld. Om de verschillen tussen deze aantallen te verklaren heeft de Nationaal Rapporteur onder meer onderzocht wat er gebeurt tussen de fases van het signaleren en uiteindelijke vervolging, welke signalen aan het licht komen én hoe deze opgevolgd worden. In het onderzoek zijn de vier fases tussen signalering en opsporing per opsporingsdienst onderzocht. Het gaat hierbij om de signalering, het verrijken van deze signalen, het voeren van een informatief gesprek en aangifte én het uiteindelijk starten van het opsporingsonderzoek.

Volgens de Aanwijzing mensenhandel, waarin de regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel zijn beschreven, moet ieder signaal van mensenhandel worden opgevolgd. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Waaruit de opvolging minimaal moet bestaan wordt niet gespecificeerd. Uit het onderzoek blijkt dat de opvolging van signalen verschilt per organisatie vanwege onder meer de verschillen in taakstelling en organisatorische werkprocessen. Op basis van de onderzoeksresultaten is per opsporingsinstantie een aanbeveling gegeven. De aanbevelingen hebben betrekking op het verbeteren van de waargenomen knelpunten rondom de signalering en opvolging van signalen mensenhandel.

Aanbeveling 1: versterk kennis en kunde over mensenhandel onder opsporingsambtenaren bij de politie

De Nationaal Rapporteur constateert in haar rapport dat politie een gedeelte van de signalen van mensenhandel vanuit haar eigen werkzaamheden verkrijgt, zoals via lopende onderzoeken of wijkagenten. Het is positief te vernemen dat de Nationaal Rapporteur een verbetering in die signalering, door middel van de landelijke invoering van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (hierna: DIGW), ziet. Hiermee wordt op een eenduidige manier dagelijks de Basisvoorziening Handhaving registraties gescand om daar verborgen signalen van mensenhandel uit te halen. Politie verkent de mogelijkheden om bij deze dagelijkse scan ook lopende onderzoeken te betrekken.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het voor kan komen dat mensenhandel niet altijd wordt overwogen bij signalen die in eerste instantie over een ander feit lijken te gaan, zoals bij het signaleren van criminele en/of seksuele uitbuiting. Daarom ziet de Nationaal Rapporteur een mogelijkheid om in de signalering van mensenhandel door politie winst te behalen. Deze mogelijkheid ziet de Nationaal Rapporteur in het vergroten van bewustzijn en bredere kennis van de verschillende vormen van mensenhandel bij opsporingsambtenaren die mensenhandel niet primair als aandachtgebied hebben. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om de kennis over mensenhandel en vaardigheden om mensenhandel te herkennen én te onderzoeken als vast en verplicht onderdeel op te nemen in de basisopleidingen van de politie en deze kennis bij te houden en te borgen.

Ik deel de mening van de Nationaal Rapporteur dat eerstelijns opsporingsambtenaren een belangrijke rol kunnen spelen in het signaleren van slachtoffers mensenhandel. Het onderwerp mensenhandel heeft al een plaats in de basispolitieopleiding. Zo wordt het onderwerp mensenhandel in het tweede leerjaar van de basispolitieopleiding behandeld in de vorm van leeractiviteiten en kennispagina's bij de opdrachten «surveilleren, overlast en misdrijven». Doelstelling daarvan is dat de studenten in hun werkgebied de omgeving observeren, afwijkingen signaleren (o.a. op het gebied van mensenhandel als deze aanwezig zijn) en vervolgens weloverwogen optreden, vastleggen en overdragen aan de juiste interne en/of externe partners. Daarnaast is de afgelopen jaren reeds ingezet op het trainen van alle eerstelijns politiemedewerkers op het herkennen van signalen van mensenhandel. Na afronding van deze trainingsronde in 2023 is de e-learning, die gaat over het herkennen van signalen van mensenhandel, blijvend beschikbaar gemaakt voor alle politiemedewerkers. De huidige praktijk sluit daarmee aan bij de aanbevelingen die door de Nationaal Rapporteur worden gedaan.

Aanbeveling 2: zorg voor een structurele verbetering van de opvolging van signalen arbeidsuitbuiting bij de Arbeidsinspectie

De Nationaal Rapporteur is positief over de potentie van ontwikkelingen die de afgelopen tijd in gang zijn gezet en kunnen bijdragen aan de verbetering van de signalering én opsporing bij de Arbeidsinspectie. Zo is de verantwoordelijkheid voor het registreren, verrijken en doorzetten van signalen overgedragen aan de afdeling Arbeidsuitbuiting bij de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie, wordt het wegingsproces van signalen transparanter gemaakt met behulp van DIGW én loopt de samenwerking tussen de Opsporingsdienst en Toezicht binnen de Arbeidsinspectie soepeler.

Tegelijkertijd ziet de Nationaal Rapporteur kansen voor verbetering en adviseert het de Arbeidsinspectie concrete doelstellingen en richtlijnen vast te stellen in het gehele proces. Allereerst pleit de Nationaal Rapporteur om de verrijkingsfase uit te breiden door onder meer mogelijke slachtoffers, getuigen en/of een gezamenlijke inspectie met Toezicht in te zetten. Daarnaast adviseert de Nationaal Rapporteur de drempel in het wegingsproces voor het opvolgen van een signaal niet te hoog te leggen én om slachtoffers te spreken tijdens het gehele proces. Het spreken van slachtoffers is naast een belangrijke verrijkingsmethode ook belangrijk om slachtoffers eventueel te helpen via het strafrecht of hulpverlening. Verder is het volgens de Nationaal Rapporteur van belang om richtlijnen voor opsporingshandelingen op te stellen waarin is vastgelegd in welke fase en op basis van welke criteria bepaalde opsporingshandelingen passend zijn. Hierin dienen ook de eisen van opsporingshandelingen te zijn verwerkt voor het verkrijgen van bruikbaar bewijsmateriaal. Ten slotte dient onder medewerkers meer kennis over de veelzijdigheid en complexiteit van arbeidsuitbuiting te worden verspreid, met name over duidelijke aanwijzingen voor (fysieke) dwang.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is blij te vernemen dat de Nationaal Rapporteur de ontwikkelingen binnen de Arbeidsinspectie onderschrijft. Het opzetten van de afdeling Arbeidsuitbuiting binnen de Opsporingsdienst, waar onder andere alle werkzaamheden rondom de signalering zijn belegd, is hier een voorbeeld van. Deze professionalisering en verdere intensivering van de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting in 2024 heeft geleid tot goede resultaten.¹

De Arbeidsinspectie deelt het optimisme van de Nationaal Rapporteur over de ingezette versterkte samenwerking tussen Toezicht en Opsporing en over de toegenomen eigen signalering. Deze ontwikkelingen vormen een belangrijke basis voor een daadkrachtiger en rechtvaardiger handhavingssketen. De suggesties om signalen gronderiger te verrijken, onder andere door vaker met mogelijke slachtoffers te spreken en meer opsporingshandelingen in te zetten, neemt de Arbeidsinspectie serieus. Zij verkent hoe de verrijkingsfase versterkt kan worden en of concrete opsporingshandelingen eerder in het proces kunnen plaatsvinden.

De Arbeidsinspectie zal de aanbeveling meenemen in haar voorbereiding op de inwerkingtreding van de nieuwe Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Hierin wordt ook de verdere samenwerking tussen de Opsporingsdienst en Toezicht binnen de Arbeidsinspectie meegenomen.

¹ Jaarverslag 2024 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie

Aanbeveling 3: verduidelijk de taakstelling van de KMar

De KMar signaleert de signalen van mensenhandel en spreekt het grootste gedeelte van de groep slachtoffers ook zelf. De bestrijding van mensenhandel wordt echter niet expliciet als taak van de KMar genoemd in de Politiewet 2012. Dit zorgt volgens de Nationaal Rapporteur voor een beperkte taakstelling in het signaleren van mensenhandel en heeft als gevolg dat binnen de organisatie verschillend wordt gedacht over hoe een signaal wordt verrijkt en op welk punt deze informatie wordt overgedragen aan de politie.

De Nationaal Rapporteur constateert dat de KMar een grotere rol kan spelen in het signaleren van mensenhandel door het uitbreiden van de taakstelling van de organisatie. Zij roept op om te verkennen of een aanpassing van de Politiewet 2012 hiervoor nodig is. Daarnaast beveelt de Nationaal Rapporteur aan om voor de KMar te onderzoeken waar een standaard verrijking aan moet voldoen en hoe een standaard verrijking eruit zou moeten zien. Om de signalerende functie van de KMar te verbeteren is het vervolgens van belang dit ook vast te leggen.

De Minister van Defensie merkt op dat terecht wordt geconstateerd dat de KMar reeds een belangrijke rol speelt in het signaleren van mensenhandel en juridisch gezien in voldoende mate hiervoor is geëquipeerd. Zo kan de KMar, op basis van de in de Politiewet 2012 toegewezen politietaken, mensenhandel registreren en overdragen aan de politie. Daarnaast is de KMar zelf bevoegd om onderzoek te doen naar mensenhandel op een van de aangewezen luchtvaart terreinen. De KMar kan ook op grond van de Politiewet 2012 de politie ondersteunen bij lopende opsporingsonderzoeken. Gezien de wettelijke mogelijkheden die de KMar op dit moment al heeft om signalen mensenhandel op te sporen, ziet de KMar geen directe noodzaak in het wijzigen van de KMar-taken in de Politiewet 2012. Wel is de KMar inderdaad gebaat bij het vaststellen en verduidelijken van de gewenste verrijkings- en opsporingsacties. De afstemming en vertaling van de richtlijn aanpak mensenhandel speelt hierin een belangrijke rol.

Breder perspectief

Naast de drie aanbevelingen roept de Nationaal Rapporteur ook op om opvolging te geven aan eerder gedane aanbevelingen en een mogelijkheid te creëren om, los van de strafrechtelijke procedure, in gesprek te gaan met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel van wie de verklaringen weinig opsporingsindicaties bevatten. Dit kan volgens de Nationaal Rapporteur leiden tot meer zicht op en inzicht in de verschijningsvormen van mensenhandel. Zo heeft de Nationaal Rapporteur eerder gewezen op het belang van het loskoppelen van de vaststelling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek naar verdachten van mensenhandel. Andere zaken waar de Nationaal Rapporteur in het verleden aandacht voor heeft gevraagd zijn het inzicht krijgen in het slachtofferschap van slachtoffers mensenhandel met een Dublinstatus en het versterken van de internationale samenwerking.

De wens om de loskoppeling van de vaststelling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek naar verdachten van mensenhandel te realiseren leeft al langer. Daarom wordt in Actielijn 3 van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om deze loskoppeling te realiseren. Hierin worden ook eerdere pilots, onderzoeken, interviews met experts én best practices uit andere landen rondom de vaststelling van slachtofferschap meegenomen. Daarnaast is de internationale samenwerking een van de pijlers van het

Nederlandse mensenhandelbeleid. In de voortgangsbrief van het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, die op 4 juli jl. met uw Kamer is gedeeld, heb ik hier een uitgebreidere toelichting op gegeven.²

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

² TK Voortgangsbrief Samen tegen mensenhandel | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl