



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
T.a.v. Mevrouw mr. M. Commelin, Directeur-Generaal

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ons kenmerk
3585

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 4 maart 2026
Onderwerp Aanbiednota bij onderzoek 'Landelijke aansturing en coördinatie aanpak mensenhandel - Eindverslag van kennistafels'

RAND Europe onderzocht in opdracht van het WODC door middel van twee kennistafels hoe de aanpak van mensenhandel wordt aangestuurd, welke knelpunten zich voordoen op lokaal, regionaal en landelijk niveau, en welke versterkingsmogelijkheden binnen de huidige organisatiestructuur liggen. Ook is onderzocht in hoeverre een nationaal coördinator hierin een aanvullende of ondersteunende rol zou kunnen spelen.

Mensenhandel is een van de meest mensonterende vormen van criminaliteit en een grove schending van mensenrechten, met naar schatting 5.000 slachtoffers per jaar in Nederland¹. Uit eerdere onderzoeken blijkt dat er in de aanpak knelpunten bestaan, met name omdat verschillende onderdelen in de aanpak van mensenhandel op uiteenlopende bestuursniveaus worden georganiseerd. Ondanks initiatieven om samenwerking te verbeteren, zoals bij de opvang van slachtoffers en bij gegevensdeling, ontbreekt een overkoepelend perspectief op de samenhang en aansturing.

De directe aanleiding van het onderzoek was de Motie van het lid Mutluer van 21 december 2023 (Kamerstukken II 2023–2024, 28638, nr. 244), waarin de regering wordt verzocht "te onderzoeken hoe een landelijke aansturing en coördinatie van mensenhandel wel kan worden bewerkstelligd en welke meerwaarde een nationaal coördinator mensenhandel daarbij kan hebben". Daarnaast verplicht de herziene EU-richtlijn mensenhandel (2024/1712) lidstaten tot het aanstellen van een nationale coördinator met specifieke bevoegdheden op het gebied van preventie, samenwerking en slachtofferbescherming. Artikel 19 van deze richtlijn benoemt taken zoals monitoren van trends, meten van resultaten, opstellen van noodplannen en coördineren of financieren van bestrijdingsprogramma's.

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

¹ Dijk, J. van, Cruyff, M. & Heijden, P.G. van der (2021). Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019. Amsterdam/Utrecht: WODC.

Belangrijkste uitkomsten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Nederlandse aanpak van mensenhandel is ingebed in een complex stelsel van actoren op lokaal, regionaal en landelijk niveau, waarbij formeel verankerde centrale regie ontbreekt. Het ministerie van Justitie en Veiligheid vervult momenteel een coördinerende rol, onder meer via het programma *Samen tegen Mensenhandel*, in samenwerking met andere ministeries. De uitvoering is in belangrijke mate gedecentraliseerd, met een substantiële rol voor gemeenten op het terrein van opvang en zorg.

Deelnemers aan de kennistafels signaleren verschillende knelpunten op meerdere niveaus. Op landelijk niveau ontbreekt een formeel geborgd sturingsmechanisme met uniforme minimum kwaliteitsnormen² en heldere doorzettingsmacht. Op regionaal niveau bestaan aanzienlijke verschillen in de mate waarin samenwerking structureel is georganiseerd en functies zoals ketenregie duurzaam zijn belegd. Op lokaal niveau leiden verschillen in prioritering, expertise en capaciteit tot uiteenlopende uitvoeringspraktijken. Daarnaast worden niveau-overstijgende knelpunten gesignaleerd, waaronder terughoudendheid bij gegevensdeling en versnipperde of tijdelijke financieringsconstructies.

Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat binnen de huidige organisatiestructuur reeds oplossingsrichtingen bestaan voor versterking. Genoemd worden onder meer: het clusteren van expertise en capaciteit op regionaal niveau; het expliciteren van rol- en taakverdelingen; het introduceren van minimale landelijke kwaliteitsnormen en rapportageverplichtingen; het versterken van bestaande landelijke programma's; en het ontwikkelen van praktische kaders voor gegevensdeling.

De mogelijke rol van een Nationaal Coördinator

Het onderzoek concludeert dat een Nationaal Coördinator Mensenhandel niet alle knelpunten kan oplossen, maar wel kan bijdragen aan het vergroten van landelijke samenhang, het bevorderen van continuïteit en het verminderen van versnippering. De potentiële meerwaarde wordt vooral gezien in een strategisch-coördinerende en agenderende rol, gericht op:

- het formuleren en bewaken van een meerjarige, domein overstijgende strategie;
- het bevorderen van regionale samenwerking en kennisuitwisseling, ook op het gebied van de AVG en informatie-uitwisseling;
- het verhelderen en bewaken van rolverdeling en governance;
- het expliciteren van governance afspraken en kwaliteitskaders, in het bijzonder binnen opvang en zorg;
- binnen opvang en zorg: het opzetten van een landelijk overzicht van opvangcapaciteit, het bevorderen van bovenregionale opvangarrangementen en gespecialiseerde voorzieningen voor specifieke doelgroepen;
- het bewaken van kwaliteitskaders en het organiseren van escalatie wanneer regionale capaciteit tekortschiet of samenwerking vastloopt.

De rol van een Nationaal Coördinator binnen de opsporing en vervolging zou beperkter moeten zijn, omdat opsporing wettelijk is belegd bij politie en OM. Wél

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ons kenmerk
3585

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

² Bijvoorbeeld over minimale capaciteit, deskundigheid en continuïteit van opvang van slachtoffers.

kan de Nationaal Coördinator ook op dit vlak een agenderende en verbindende rol spelen.

De effectiviteit van een dergelijke functie is volgens de deelnemers nadrukkelijk afhankelijk van de institutionele inbedding, het mandaat en de beschikbare middelen. Daarbij wordt benadrukt dat coördinatie onderscheiden moet blijven van onafhankelijke monitoring, om rolvermenging te voorkomen. De belangrijkste meerwaarde van een Nationaal Coördinator ligt in richting geven, verbinden, standaardiseren en bewaken, niet in overnemen van taken die elders horen.

De oplossingsrichtingen verschillen in juridisch relevante kaders, benodigde investeringen, realisatietermijn en beleidsniveau. Een organisatorische analyse van verschillende oplossingsrichtingen of afweging van alternatieven zijn in dit onderzoek niet gemaakt, maar uiteraard relevant voor verdere besluitvorming.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek

De onderzoeksuitkomsten bieden onderbouwde aanknopingspunten voor de landelijke aansturing en samenwerking in de aanpak van mensenhandel en geven inzicht in de rol die een nationaal coördinator daarin kan vervullen. Het rapport biedt een gestructureerd overzicht van knelpunten en mogelijke versterkingsrichtingen binnen de huidige bestuurlijke inrichting. De bevindingen kunnen worden benut bij de verdere beleidsvorming rond de implementatie van artikel 19 van Richtlijn (EU) 2024/1712 en bij de besluitvorming over de eventuele instelling en positionering van een Nationaal Coördinator Mensenhandel.

Belang voor de maatschappij

De uitkomsten van dit onderzoek geven een helder overzicht van de *huidige* knelpunten in de aanpak van mensenhandel en van de niveaus waarop verantwoordelijkheden zijn belegd. De inzichten uit de kennistafels bieden beleidsmakers en andere betrokken partijen mogelijke oplossingsrichtingen waarmee prioriteiten gesteld en de uitvoering verbeterd kunnen worden, wat de algehele aanpak van mensenhandel versterkt.

Een gecoördineerde en samenhangende benadering door nationale, regionale en lokale bestuurslagen kan de consistentie en doelmatigheid van de aanpak vergroten, en bijdragen aan betere bescherming van slachtoffers en effectievere opsporing en vervolging van daders. Dit raakt aan het bredere vertrouwen in de rechtsstaat en het vermogen van de overheid om fundamentele mensenrechten te waarborgen.

Methoden

Het onderzoek betreft een beknopte, verkennende studie. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een gerichte literatuurscan naar recente (vanaf 2022) Nederlandstalige en Engelstalige bronnen (43 publicaties en beleidsdocumenten) over de aansturing, knelpunten en initiatieven in de aanpak van mensenhandel, inclusief mogelijke functies en positionering van een Nationaal Coördinator. Centraal in de aanpak stonden twee kennistafels met vertegenwoordigers van 15 organisaties, waaronder gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, landelijke

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ons kenmerk
3585

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

uitvoeringsinstanties, politie en verschillende maatschappelijke en zorgorganisaties. In de eerste kennistafel werden door deelnemers knelpunten geïdentificeerd. In de tweede kennistafel werden vervolgens oplossingsrichtingen verkend en de mogelijke rol van een Nationaal Coördinator besproken,

Dit onderzoek biedt waardevolle praktijkinzichten dankzij de expertise van de deelnemers aan de kennistafels maar kent tegelijkertijd beperkingen. Dit is een beknopte studie met een beperkte scope, zonder diepgaande organisatorische analyses of doorrekeningen van alternatieven. Daarnaast ontbreken mogelijk enkele perspectieven in het onderzoek, aangezien een aantal kleinere zorgorganisaties en de uitvoerende ministeries niet hebben deelgenomen. De resultaten en oplossingsrichtingen dienen daarom als richtinggevend te worden beschouwd.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd/vastgesteld. Zoals al is aangegeven aan directie Veiligheid en Bestuur zal het WODC het rapport in dit geval op 13 april 2026 openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. Emma Zürcher, Fook Nederveen, MA, en Scott Warnier, MSc, van RAND Europe.

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider/onderzoeker van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via worden informatiedesk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,
Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ons kenmerk
3585

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.