



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid

Per e-mail: cie.jv@tweedekamer.nl

Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon

Kim Brouwers
Senior Adviseur

k.j.a.brouwers@nationaalrapporteur.nl

Datum 13 mei 2026
Betreft Input commissiedebat JenV van 20 mei 2026

Onze referentie
14127

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid,

Op woensdag 20 mei komt u bijeen voor het commissiedebat Mensenhandel en Prostitutie. Op dinsdag 19 mei verzorg ik voorafgaand daaraan een technische briefing. Graag geef ik u enkele aandachtspunten mee ter voorbereiding op het debat en ter begeleiding van de briefing. Als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen heb ik de onafhankelijke wettelijke taak om onderzoek te doen naar de aard, omvang en aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis hiervan adviseer ik de Nederlandse regering over de voorkoming en bestrijding van beide fenomenen en over de toegang tot hulp en bescherming van slachtoffers. Twee recente rapporten van mijn bureau staan op de agenda van uw debat.¹

Het belang van het voorkomen van mensenhandel

Naar schatting worden in Nederland jaarlijks circa 5.000 personen slachtoffer van mensenhandel. Mensenhandel vormt een ernstige inbreuk op iemands persoonlijke vrijheid, waardigheid en integriteit. Het is een mensonterend delict waarbij daders slachtoffers uitbuiten en ondergeschikt maken aan een verdienmodel. Dit laat diepe sporen na bij slachtoffers en zij kunnen hiervan langdurig ontwrichtende gevolgen ervaren. Het is daarom van groot belang dat mensenhandel in de eerste plaats wordt voorkomen en dat als het toch plaatsvindt, het zo snel mogelijk wordt gestopt en de slachtoffers hulp en bescherming krijgen. Daarnaast is het essentieel dat daders worden opgespoord, vervolgd, veroordeeld én dat wordt ingezet op resocialisatie om herhaald daderschap en slachtofferschap te voorkomen. Ondanks het Actieplan *Samen tegen mensenhandel*, de inzet van vele professionals en de betrokkenheid van steeds meer organisaties, blijven er wezenlijke knelpunten in de aanpak bestaan.

Zicht op seksuele uitbuiting afgenomen

Zo blijkt uit de meest recente [Jaarcijfers Mensenhandel 2024](#) en de [Monitor Mensenhandel 2019-2023](#) dat het zicht op binnenlandse seksuele uitbuiting de afgelopen jaren is afgenomen. Ook het aantal opsporingsonderzoeken is gedaald. Er zijn meerdere redenen waarom het moeilijk is om zicht te houden op deze vorm van mensenhandel. De uitbuiting vindt steeds vaker plaats in minder zichtbare sectoren zoals in de thuisprostitutie. Ook gebruiken mensenhandelaren steeds

¹ Nationaal Rapporteur, 2024 (Monitor mensenhandel 2019-2023); Nationaal Rapporteur, 2025 (Rijke signalen, wisselende opvolging).

meer digitale middelen, bijvoorbeeld om instructies te geven aan slachtoffers en hen te controleren of om betalingen te verrichten. Het uitblijven van de Wet Regulering Sekswork en de onduidelijkheid over het toezicht op sekswork zorgen bovendien voor verminderd zicht op seksuele uitbuiting.

Datum

13 mei 2026

Onze referentie

14127

Landelijke uniformering voor prostitutiecontroles essentieel

Het is van belang dat prostitutiecontroles in alle gemeenten op een vergelijkbare wijze worden uitgevoerd zodat uitbuiters zich niet kunnen verplaatsen naar gebieden met een lagere pakkans. De leidraad die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationale Politie is opgesteld in samenwerking met het veld is een belangrijke eerste stap, maar heeft geen verplicht karakter en is dus te vrijblijvend. Het is onduidelijk hoe ervoor gezorgd wordt dat deze leidraad landelijk geïmplementeerd gaat worden en of, en zo ja hoe, de minister hierop toeziet. Ik pleit daarom voor landelijke uniformering middels de leidraad met kwantitatieve doelstellingen voor de controles zodat we inzicht krijgen in de resultaten van een landelijke aanpak en we die aanpak regelmatig kunnen evalueren en bijsturen als dat nodig is. Op die manier kunnen we beter zicht krijgen op seksuele uitbuiting in Nederland.

Aandacht voor criminele uitbuiting blijft nodig

Voor criminele uitbuiting geldt dat slachtoffers onder dwang strafbare feiten plegen en daarom vaak eerst als dader worden gezien. Dit bemoeilijkt het signaleren van deze vorm van mensenhandel. Hoewel het aantal meldingen bij Comensha de afgelopen jaren is gestegen, blijft het totaal beperkt: 160 gemelde slachtoffers in 2024. Slachtoffers herkennen zichzelf niet altijd als zodanig of durven geen hulp te zoeken uit angst voor straf of represailles. Verbetering van de signalering vereist daarom meer bewustwording en training bij organisaties die werken met jongeren in de hulpverlening en binnen de strafrechtketen.

In het rapport [Rijke signalen, wisselende opvolging](#) constateerden wij dat de aandacht voor criminele uitbuiting bij de opsporingsdiensten is toegenomen, maar verdere verbetering noodzakelijk blijft. Preventie van rekrutering van jongeren in de criminaliteit is eveneens essentieel, onder andere via de aanpak *Preventie met Gezag*. Het is positief dat dit programma wordt voortgezet. Veel jongeren worden namelijk online geronseld, kunnen de druk van de criminele netwerken niet weerstaan en durven hun verhaal niet te doen. Deze jongeren vinden momenteel niet de juiste hulp in het complexe stelsel van jeugdzorg.

Betere borging non-punishmentbeginsel

Daarnaast moet het non-punishmentbeginsel beter worden geborgd wat wil zeggen dat slachtoffers van mensenhandel niet worden vervolgd of gestraft voor misdaden die zij hebben begaan in de context van mensenhandel. Hoewel het betreffende amendement bij het vorig jaar in de Tweede Kamer aangenomen Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel hiervoor aanknopingspunten biedt, is het opnemen van dit beginsel in de wet niet voldoende. Zo blijkt in de praktijk dat slachtofferschap vaak pas wordt ontdekt wanneer het slachtoffer zijn of haar straf al heeft gehad. Het is onduidelijk hoe op

dat moment nog invulling kan worden gegeven aan de erkenning van dat slachtofferschap. Nederland heeft bijvoorbeeld geen wettelijke mogelijkheid om een strafblad in te trekken zoals in de VS met de Trafficking Survivors Relief Act uit 2025 waardoor de negatieve consequenties van het hebben van een strafblad voor slachtoffers in Nederland blijven voortduren.

Datum

13 mei 2026

Onze referentie

14127

Aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland schiet tekort

Bij arbeidsuitbuiting lopen met name arbeidsmigranten in sectoren met laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid een hoog risico. Zij beschikken vaak over beperkte kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving en zijn sterk afhankelijk van hun werkgever of het uitzendbureau zoals voor huisvesting, vervoer en verzekeringen. Bijna wekelijks bereiken ons berichten over misstanden. Arbeidsmigranten worden geconfronteerd met uitblijvende betalingen, buitensporig lange werkdagen en slechte huisvesting. In de ernstigste gevallen gaat het zelfs om het inhouden van paspoorten, dwang, geweld en opsluiting. Mijn voorgangers en ik hebben herhaaldelijk gewezen op de tekortschietende aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland. Strafrechtelijk, omdat slechts enkele zaken de rechter bereiken. Bestuursrechtelijk, omdat opgelegde boetes door malafide ondernemers simpelweg worden ingecalculeerd. Zoals de Rekenkamer in 2021 kernachtig stelde: de daders gaan vrijuit, de slachtoffers worden niet geholpen.²

Betere en structurele bescherming voor arbeidsmigranten

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, onder leiding van de heer Roemer, concludeerde al dat de bescherming van arbeidsmigranten structureel versterkt moet worden. Hoewel onder opeenvolgende kabinetten stappen zijn gezet, blijft verdere actie noodzakelijk. De aanhoudende misstanden vragen om aanvullende maatregelen. Daarbij kan worden gedacht aan een uitzendverbod in kwetsbare sectoren naar Duits voorbeeld in de vleesverwerkende industrie, evenals een bestuursrechtelijk bestuursverbod voor malafide uitleners. Ik heb uw collega's van de vaste Kamercommissie SZW reeds opgeroepen deze maatregelen te overwegen.

Onduidelijkheid afbakening mensenhandel en ernstige benadeling

Op 10 juni 2025 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel aangenomen. Op sommige punten is daarmee een stap gezet in de verbetering van de aanpak van mensenhandel. Tegelijkertijd bestaat er nog onduidelijkheid over de afbakening tussen mensenhandel en 'ernstige benadeling' en blijft mijn zorg dat zaken van arbeidsuitbuiting in de toekomst worden afgedaan onder de bepaling 'ernstige benadeling'. Uw Kamer heeft de regering verzocht deze afbakening nader te verduidelijken en te voorkomen dat gevallen van mensenhandel onder de lichtere strafbepaling vallen.

² Algemene Rekenkamer, 2021 (Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen)

Datum

13 mei 2026

Onze referentie

14127

Monitoring beoogde effect nieuwe bepaling

Eerder deed ik de aanbeveling de bepaling 'ernstige benadeling' te vervangen door de strafbaarstelling van 'uitbuiting', welke niet werd overgenomen. Mocht het voorstel in de huidige vorm in de Eerste kamer worden aangenomen dan roep ik het kabinet en uw Kamer op om nauwlettend te monitoren of de wetwijziging het beoogde effect heeft en daadwerkelijk leidt tot meer vervolgingen, in plaats van een verschuiving van arbeidsuitbuiting naar een lichtere kwalificatie. Daarnaast is het nog onduidelijk of slachtoffers van ernstige benadeling dezelfde toegang krijgen tot hulp en bescherming als slachtoffers van arbeidsuitbuiting, iets waar zij mijns inziens wel recht op hebben.

Overkoepelend: meer zicht op problematiek mensenhandel mogelijk

De zichtbaarheid van mensenhandel blijft zorgwekkend beperkt. In 2024 zijn 944 slachtoffers gemeld bij Comensha terwijl het werkelijke aantal slachtoffers naar schatting rond de 5.000 per jaar ligt. Dit verschil onderstreept dat een groot deel van de problematiek buiten beeld blijft. Daarnaast blijft het aantal anonieme meldingen bij Comensha groeien. Wij hebben de minister van Justitie en Veiligheid daarom in onze Monitor Mensenhandel 2019-2023 al aanbevolen om het veld snel duidelijk te maken dat de AVG niet in de weg staat aan het maken van melding bij Comensha op een manier die Comensha in staat stelt de uniciteit van het slachtoffer kan vaststellen.

Versterking van de governance noodzakelijk

Tegelijkertijd schieten zowel de bescherming en opvang van slachtoffers als de strafrechtelijke aanpak nog tekort. Een versterking van de governance is daarom noodzakelijk. In mijn advies van 7 oktober 2024 aan de minister van Justitie en Veiligheid heb ik gewezen op het gebrek aan regie, de onduidelijke verantwoordelijkheden en onvoldoende borging van afspraken. Dit alles gaat ten koste van de effectiviteit van de aanpak. Het leidt niet alleen tot frustraties bij professionals die de aanpak vormgeven en uitvoeren, maar leidt er vooral toe dat slachtoffers buiten beeld blijven en zij niet de hulp krijgen die zij nodig hebben en daders buiten bereik blijven.

Wat is nodig?

Deze structurele knelpunten in de aanpak van mensenhandel vragen om samenhangende en duurzame oplossingen:

1. Preventie en bescherming van risicogroepen, door:

- Betere regulering van sekswerk en uniformering toezicht;
- Versterking van preventie gericht op jongeren, zowel online als offline;
- Volledige uitvoering van de Roemer-agenda plus aanvullende maatregelen.

Datum

13 mei 2026

Onze referentie

14127

2. Passende hulp en bescherming voor slachtoffers, door:

- Uitbreiding van de opvangcapaciteit en het verbeteren van de doorstroom;
- Regionalisering van de opvang en versimpeling van de financiering zodat deze landelijk dekkend beschikbaar is en kennis en expertise op de benodigde schaal kan worden ingekocht;
- Gelijkstellen van de criteria voor toegang tot opvangvoorzieningen en hulp zodat slachtoffers overal in Nederland op gelijke wijze toegang hebben tot dezelfde hulp.

3. Versterking van de strafrechtelijke aanpak met:

- Meer kennis en bewustzijn van de verschillende vormen van mensenhandel en met name criminele uitbuiting binnen de keten;
- Meer proactieve opsporing inclusief online opsporing en het inzetten van ICT-mogelijkheden bij de opsporing.
- Versterking inzet op regio-overstijgende en internationale mensenhandel om netwerken achter mensenhandel aan te pakken.

Tot slot

Mensenhandel is een hardnekkig probleem en vraagt om gedurfde en fundamentele keuzes. De aanpak van mensenhandel behoeft blijvende aandacht van zowel het kabinet als de Tweede Kamer. Ik vertrouw erop dat uw Kamer deze problematiek de prioriteit blijft geven die zij verdient. Daarbij kunt u, zoals altijd, een beroep doen op onze expertise.

Met vriendelijke groet,



Conny Rijken
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*