

Vergaderjaar 2025–2026

36 835

Implementatie van 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 (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 maart 2026

I. Algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. De fracties van D66, PVV, VVD, CDA, JA21, BBB en ChristenUnie hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog enkele vragen. Ik dank de leden van voornoemde fracties voor de door hen gestelde vragen over verschillende aspecten van het wetsvoorstel, die mij in de gelegenheid stellen om die onderdelen van een nadere toelichting te voorzien. Tevens ben ik ingegaan op vragen die raken aan het bredere beleidskader voor de aanpak van mensenhandel. Ook via de periodieke voortgangsbrieven en commissiedebatten blijf ik graag met uw Kamer in gesprek over de integrale aanpak van mensenhandel, waaronder de stappen die worden gezet ter uitvoering van het Actieplan Samen tegen mensenhandel. Bij de beantwoording is grotendeels de indeling van het verslag gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie spreken hun dank uit voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Zij onderschrijven het belang van een krachtige, samenhangende en gemoderniseerde aanpak van mensenhandel, waarbij bescherming van slachtoffers en een effectieve bestrijding van daders centraal staan. Mensenhandel is, aldus deze leden, een zeer ingrijpende mensenrechtenschending die vaak niet duidelijk zichtbaar is voor de samenleving. Slachtoffers worden vaak langdurig geconfronteerd met lichamelijk en psychische schade, met verlies van autonomie, schuldgevoelens en angst. Zij beoordelen het dan ook positief dat de gemoderniseerde Europese richtlijn mensenhandel tot stand is gebracht, zodat slachtoffers beter worden beschermd en uitbuiters beter kunnen worden aangepakt. Deze leden zien ook dat, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting, de Nederlandse wet- en regelgeving al grotendeels in lijn is met de herziene Europese richtlijn mensenhandel. De

enkele vragen die deze leden nog hebben, voorzie ik in deze nota naar aanleiding van het verslag graag van een antwoord.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende stukken. Het verheugt mij dat deze leden voorstander zijn van een stevige en effectieve aanpak van mensenhandel. Tegen deze achtergrond hebben zij een aantal vragen. Graag ga ik daarop hieronder nader in.

Ik stel het zeer op prijs dat de leden van de VVD-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden benadrukken dat mensenhandel een verwoestende vorm van criminaliteit is en dat het tegengaan van dit mensonterende delict een grote prioriteit moet zijn en blijven. Zij onderschrijven het doel van de herziene richtlijn en steunen het wetsvoorstel. Deze leden stellen nog enkele vragen en maken nog een paar opmerkingen, die verderop in deze nota naar aanleiding van het verslag van een antwoord zijn voorzien.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en danken de regering voor dit wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om aanvullende vragen te stellen over de voorgestelde wijzigingen, de gemaakte keuzes in de implementatie en de gevolgen voor de praktijk. Deze vragen voorzie ik graag van een antwoord.

De leden van de JA21-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hopen dat het zal bijdragen aan de bestrijding van mensenhandel. Ook de door deze leden gestelde vragen beantwoord ik graag in het hiernavolgende.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog een aantal vragen, waarvoor ik hen erkentelijk ben en waarop in het vervolg van deze nota zal worden ingegaan.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel nog enkele vragen, welke ik graag van een antwoord voorzie.

De leden van de VVD-fractie brengen naar voren dat de economische schade als gevolg van mensenhandel in de EU wordt geschat op 2,7 miljard euro per jaar en willen weten of er een concreet doel is vastgelegd om dit bedrag te verlagen.

De centrale doelen van de aanpak van mensenhandel zijn het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, en het beschermen van slachtoffers daarvan. Het beperken van economische schade als gevolg van mensenhandel is geen afzonderlijk doel, maar kan wel een wenselijk neveneffect zijn van een effectieve aanpak. Nationaal zijn – ter concretisering van de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel – in de Veiligheidsagenda 2023–2026 de doelstellingen voor het opsporen van mensenhandel benoemd. Verdere beleidsmatige doelen zijn opgenomen in het Actieplan Samen tegen mensenhandel.¹

¹ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/18/actieplan-samen-tegen-mensenhandel.

Ook vragen deze leden of een inschatting kan worden gegeven van de verwachte effecten van het onderhavige wetsvoorstel op de aangiftebereidheid, het percentage zaken dat wordt geseponseerd en het aantal zaken dat het OM aanbrengt bij de rechter.

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van twee strafbaarstellingen. Het gaat allereerst om een aanvulling van de strafbepaling van mensenhandel (artikel 273f Sr), door daarin te expliciteren dat dit misdrijf zich kan manifesteren in de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Hoewel hiermee geen verandering wordt aangebracht in de reikwijdte van dit delict – ook naar huidig recht kunnen deze verschijningsvormen van uitbuiting binnen het bereik van mensenhandel vallen² – kan deze explicitering wel de kenbaarheid hiervan vergroten. In de tweede plaats wordt de bestaande strafbaarstelling van, kort gezegd, het opzettelijk gebruikmaken van seksuele dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr) verbreed tot andere soorten dienstverlening. In zijn consultatieadvies heeft het OM aangegeven dat de voorgestelde verbreding van deze strafbaarstelling kan leiden tot een beperkte toename van strafzaken. Ook de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Arbeidsinspectie verwachten een beperkte toename van het aantal strafzaken.³ De Raad voor de rechtspraak heeft te kennen gegeven dat de rechtspraak 24 extra strafzaken per jaar verwacht.

Het onderhavige implementatiewetsvoorstel bevat overigens geen maatregelen die specifiek zien op het vergroten van de aangiftebereidheid. Dat neemt niet weg dat het kabinet het van belang acht om in te zetten op het vergroten daarvan. Er lopen dan ook verschillende actielijnen die ertoe strekken de meldings- en aangiftebereidheid te vergroten. In antwoord op Kamervragen van het lid Bikker zijn deze actielijnen nader beschreven.⁴ Het gaat onder andere om het creëren van bredere bewustwording (ook bij specifieke groepen die in aanraking komen met mensenhandel), het oprichten van een centraal informatiepunt en een verkenning naar gerichte maatregelen om de verklarings- en meldingsbereidheid van slachtoffers te vergroten.

Daarnaast willen de aan het woord zijnde leden weten waarom de herziene Europese richtlijn mensenhandel door middel van dit wetsvoorstel alleen in het Europees deel van Nederland wordt omgezet.

Zoals ook deze leden constateren, strekt dit wetsvoorstel tot implementatie van een EU-richtlijn: 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 (hierna: «de Herzieningsrichtlijn» of «de herziene Europese richtlijn mensenhandel»). Deze EU-regelgeving geldt alleen voor het Europees deel van Nederland. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben ten opzichte van de Europese Unie de status van landen en gebieden overzee (LGO), waarvoor die richtlijn niet geldt.⁵ Dit brengt mee dat de herziene Europese richtlijn mensenhandel enkel verplicht tot omzetting in het Europees deel van Nederland. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie zijn in het onderhavige implementatiewetsvoorstel geen andere onderdelen opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.⁶ De implementatietermijn van de

² Zo ook overweging 6 van Richtlijn (EU) 2024/1712 (de herziene Europese richtlijn mensenhandel).

³ Zie nader *Kamerstukken II* 2025/26, 36 835, nr. 3, p. 27.

⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2025/26, nr. 502.

⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.16.

⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 9.4.

Herzieningsrichtlijn loopt af op 15 juli 2026 (artikel 2, eerste lid, van de Herzieningsrichtlijn). Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen de reikwijdte van het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de EU-richtlijn – zoals gebruikelijk – te beperken tot het Europese deel van Nederland.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de laatste stand van zaken en de stappen die in 2026 zullen worden gezet met betrekking tot de uitvoering van de motie-Verkuijlen.⁷

De door deze leden genoemde motie verzoekt het tegengaan van misbruik van de B8/3-regeling te betrekken bij het Actieplan Samen tegen mensenhandel, en de Kamer hierover te informeren bij de eerstvolgende brief over het actieplan. Naar aanleiding hiervan is in de «Voortgangsbrief Samen tegen mensenhandel» van 15 december 2025 aangegeven dat – kort gezegd – geen van de overheidsorganisaties die betrokken kunnen zijn bij gebruikers van de B8/3-regeling het beeld van veelvuldig misbruik herkent.⁸ De gedeelde wens om misbruik van deze regeling tegen te gaan zal nadrukkelijk worden betrokken bij de verkenning die op dit moment samen met andere betrokken organisaties wordt uitgevoerd naar de mogelijkheden om de vaststelling van slachtofferschap voor slachtoffers van mensenhandel die in aanmerking komen voor de B8/3-regeling niet meer alleen door de opsporingsdiensten te kunnen laten doen, maar ook door een andere partij.

Deze leden constateren dat vanaf 2020 voor de politie extra gelden beschikbaar zijn gekomen voor de werving van medewerkers ten behoeve van de aanpak van mensenhandel. Desgevraagd kan ik bevestigen dat deze medewerkers inmiddels allemaal zijn geworven.

Door voornoemde leden wordt tevens signaleerd dat in de periode 2018 tot en met 2021 het aantal verdachten van mensenhandel dat door de politie bij het OM is aangebracht gemiddeld 184 per jaar bedroeg en dat in de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2026⁹ is te lezen dat het aantal verdachten is teruggelopen van 210 verdachten in 2023 naar 196 in 2024. Deze leden vragen hoe het kan dat dit aantal is teruggelopen en welk aandeel de mate van meldings- en aangiftebereidheid hierin heeft.

Door de toenemende verwevenheid van de fysieke en de digitale wereld worden (mensenhandel)zaken groter en complexer. Het OM bepaalt, in afstemming met de politie en andere betrokken opsporingsdiensten, welke zaken prioriteit krijgen, waarbij wordt gewogen welke inzet de meeste impact heeft. In de praktijk houdt dit in dat er vaak voor wordt gekozen zaken met mogelijk veel slachtoffers en een zo groot mogelijk maatschappelijk effect op te pakken. Dit kan ertoe leiden dat een kleiner aantal verdachten in beeld komt. Er is geen beredeneerde inschatting te maken van de precieze invloed van de meldings- en aangiftebereidheid op het aantal verdachten dat door de politie wordt aangebracht bij het OM. Zoals hiervoor in antwoord op een eerdere vraag van deze leden al aangegeven, zet dit kabinet er langs verschillende lijnen op in om de aangiftebereidheid te vergroten.

De aan het woord zijnde leden willen verder weten of het teruglopende aantal verdachten de noodzaak aantoont van het wetsvoorstel moderni-

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 33.

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 28 638 nr. 259.

⁹ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2026 2025/26, 36 800 VI, nr. 1, p. 23.

sering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (Kamerstuk 36 547), dat op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangig is, en vragen of er bereidheid bestaat om bij de Eerste Kamer aan te dringen op spoedige behandeling van dat wetsvoorstel.

In antwoord op de vorige vraag van deze leden is ingegaan op het aantal verdachten van mensenhandel dat in beeld komt. De centrale doelstelling van het genoemde wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (hierna in deze nota ook: wetsvoorstel 36 547) is de wettelijke regeling zo aan te passen dat mensenhandel en daarmee samenhangende misdrijven effectiever kunnen worden bestreden. Daartoe wordt het strafrechtelijk normenkader verruimd, in het bijzonder door de introductie van het delict ernstige benadeling. Daarmee worden de mogelijkheden vergroot voor de opsporing, vervolging en bestraffing bij ernstige misstanden in de arbeidssfeer. Daarnaast bevat dat wetsvoorstel aanpassingen die ertoe strekken de wettelijke regeling van mensenhandel eenvoudiger en samenhangender te maken, zodat de rechtspraak wordt voorzien van beter toepasbare strafbaarstellingen, die eenvoudiger te begrijpen zijn en een adequate strafrechtelijke reactie mogelijk maken. Tegen die achtergrond is de verwachting dat het genoemde wetsvoorstel bevordert dat meer verdachten kunnen worden opgespoord, vervolgd en bestraft. Het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel is op dit moment inderdaad aanhangig bij de Eerste Kamer. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer heeft twee verslagen bij het wetsvoorstel uitgebracht. De tweede nota naar aanleiding van het verslag, waarin de gestelde vragen uit het tweede verslag zijn beantwoord, is recent bij de Eerste Kamer ingediend. Het verdere verloop van de behandeling is aan de Eerste Kamer.

De leden van de JA21-fractie willen weten wat de huidige schattingen zijn ten aanzien van het aantal personen dat onder dwang in de prostitutie werkt in Nederland en naar Nederland is gehaald onder valse voorwendselen.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) rapporteert in haar publicatie «Jaarcijfers Mensenhandel 2024» dat er 123 slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn en 364 slachtoffers van internationale seksuele uitbuiting. Bij de laatstgenoemde vorm vindt de werving in het buitenland plaats en de uitbuiting in Nederland. Hiermee is het totale aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting ten opzichte van het jaar daarvoor gestegen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het aantal vastgestelde slachtoffers van mensenhandel naar verwachting (veel) lager ligt dan het daadwerkelijke aantal slachtoffers.

2. Hoofdpijnen van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben in de memorie van toelichting gelezen dat de Herzieningsrichtlijn ook tot het treffen van extra maatregelen ter bescherming van slachtoffers verplicht, waarbij er bijvoorbeeld extra aandacht moet zijn voor minderjarigen en personen met een handicap. Deze leden vragen of kan worden toegelicht of ook extra aandacht wordt gegeven aan vluchtelingen en daklozen, aangezien deze groepen personen, net als minderjarigen en personen met een handicap, kwetsbare groepen betreffen.

Vooropgesteld wordt dat het Nederlandse beleid inzake de aanpak van mensenhandel in de basis breed is opgezet en daarmee betrekking heeft op alle groepen slachtoffers van dit delict. Binnen het algemene slachtofferbeleid dat bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers van strafbare

feiten waarborgt, wordt, zo is in de memorie van toelichting uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn, zoveel mogelijk rekening gehouden met specifieke omstandigheden of ondersteuningsbehoeften. Dit betekent dat bij de verschillende slachtoffervoorzieningen ook rekening wordt gehouden met eventuele specifieke omstandigheden, zoals verblijfsstatus. Zo zijn gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet verantwoordelijk voor passende opvang, ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van mensenhandel die rechtmatig in Nederland verblijven, waaronder in voorkomende gevallen dakloze personen of vluchtelingen die rechtmatig in Nederland verblijven. Opvang en ondersteuning worden afgestemd op de individuele situatie en behoeften van het slachtoffer. De verantwoordelijkheid van de gemeente strekt zich niet uit tot derdelanders zonder rechtmatig verblijf in Nederland die vermoedelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Voor die specifieke groep en hun kinderen voorziet de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) gedurende de bedenktijd voor het doen van aangifte in een veilige opvangplek en passende ondersteuning van het slachtoffer. Onderdeel daarvan is het opstellen van een plan voor vervolgstappen, waaronder verdere begeleiding en ondersteuning gericht op herstel en/of terugkeer naar het land van herkomst. Aan slachtoffers van mensenhandel wordt een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt – waarmee sprake is van rechtmatig verblijf – als zij van dit feit aangifte doen of anderszins aan het strafrechtelijk onderzoek medewerking verlenen. Omdat bij de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel maatwerk wordt nagestreefd, wordt bij de scholing van een breed scala van hulpverleners – waaronder zorgpersoneel en medewerkers van opvanginstellingen (maatschappelijke opvang en asielopvang) – veel aandacht besteed aan de verschillen tussen doelgroepen die aanspraak kunnen maken op slachtoffervoorzieningen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie constateren dat dit implementatiewetsvoorstel in artikel 273f Sr de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen uitbreidt met uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap of illegale adoptie, dat de reikwijdte van artikel 273g Sr wordt verbreed – zodat die strafbaarstelling zich ook gaat uitstrekken tot het opzettelijk gebruikmaken van niet-seksuele diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die niet-seksuele diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of kinderhandel – en dat (via een separaat implementatiebesluit) artikel 4 van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht (BIVR) zal worden aangepast waardoor Nederland rechtsmacht heeft over het misdrijf van artikel 273g Sr, indien het buiten Nederland is gepleegd door of tegen een Nederlander dan wel ingezetene van Nederland. Tegen die achtergrond vragen deze leden of aan het bestanddeel «ernstige reden heeft om te vermoeden» van het misdrijf van artikel 273g Sr is voldaan wanneer wensouders bewust kiezen voor landen met zwakke regelgeving rondom draagmoederschap of illegale adoptie en, zo nee, onder welke voorwaarden daaraan wel zou zijn voldaan.

Op grond van artikel 273g Sr zal steeds moet worden bewezen dat degene die opzettelijk gebruikmaakt van een dienst weet (opzetvariant) of ernstige reden heeft om te vermoeden (schuldvariant) dat die dienstverlening het voorwerp is van mensenhandel of kinderhandel. De opzet- en de schuldvariant komen in beeld wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel, toch van die dienst gebruikmaakt. In beide

varianten is voor strafbaarheid vereist dat de genoemde duidelijke signalen daadwerkelijk zijn opgemerkt door de afnemer van die dienst. In die concrete situatie ontstaat een verificatieplicht. De strafbaarstelling verplicht er dus niet toe om steeds – zonder concrete aanleiding – actief te onderzoeken of sprake zou kunnen zijn van mensen- of kinderhandel. Dit betekent dat strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen in beeld komt in situaties waarin het evident is dat mogelijk sprake is van mensenhandel of kinderhandel. De enkele omstandigheid dat wensouders kiezen voor een draagmoederschaps- of adoptietraject in een land met in algemene zin «zwakke regelgeving» daaromtrent, zoals in het door deze leden gegeven voorbeeld, is op zichzelf beschouwd geen duidelijk signaal dat in de concrete omstandigheden van het individuele geval de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel. Dit kan anders zijn als er zwaarwegende bijkomende omstandigheden zijn die nauwer verband houden met het concrete draagmoederschaps- of adoptietraject, die bij elkaar opgeteld de bedoelde duidelijke signalen opleveren. Het kan dan gaan om concrete informatie dat het draagmoederschap of de illegale adoptie in de specifieke situatie het voorwerp is van mensen- of kinderhandel dan wel dat bij draagmoederschaps- of adoptietrajecten in de desbetreffende regio vrijwel altijd sprake is van mensen- of kinderhandel. In dergelijke gevallen geldt – als kan worden vastgesteld dat de beoogde afnemers van de dienst (de wensouders) van die informatie op de hoogte waren – een verificatieplicht en kan bij schending daarvan de opzet- of schuldvariant van artikel 273g Sr aan de orde zijn. Het onderscheid daartussen is gelegen in de mentale houding van de desbetreffende persoon ten opzichte van de waargenomen signalen. De opzetvariant («weet») doet zich voor bij een wezenlijk onverschillige mentale houding. Daarvan is sprake als wordt vastgesteld dat diegene zich op basis van bedoelde duidelijke signalen bewust is geweest van de mogelijkheid dat de dienstverlening het voorwerp is van mensen- of kinderhandel en die mogelijkheid eenvoudigweg accepteert, op de koop toeneemt (zogenoeten voorwaardelijk opzet). De schuldvariant («ernstige reden heeft om te vermoeden») doet zich voor wanneer diegene die duidelijke signalen heeft opgemerkt, maar die signalen vervolgens verkeerd heeft ingeschat door – in plaats van op toereikende wijze te verifiëren of de dienstverlening voorwerp is van mensen- of kinderhandel – er ten onrechte van uit te gaan dat «het wel goed zal zitten». Ook dergelijke situaties van ernstige onachtzaamheid of ernstige lichtzinnigheid vallen onder het bereik van de beoogde strafbaarstelling. De schuldvariant heeft een vangnetfunctie in voorkomende gevallen waarin de rechter de opzetvariant niet bewezen acht.

In aanvulling op voorgaande wil ik graag benadrukken dat – ook buiten het kader van mensenhandel, waar dit wetsvoorstel op ziet – de aanpak van misstanden rondom draagmoederschap en adoptie de volle aandacht heeft van het kabinet, zoals ook blijkt uit het coalitieakkoord 2026–2030.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de Herzieningsrichtlijn met zich brengt dat bij mensenhandel die wordt gepleegd of vergemakkelijkt door middel van internet en sociale media, een strafverzwarende omstandigheid aan de orde is wanneer dit gepaard gaat met seksuele uitbuiting. Deze leden vragen of en hoe de effecten hiervan worden geregistreerd, zodat na verloop van tijd kan worden nagegaan of in voorkomende gevallen hogere straffen worden opgelegd.

Ik begrijp de aan het woord zijnde leden zo dat zij primair doelen op de uit artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn voortvloeiende wijziging van artikel 4, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU, waardoor als nieuwe verzwarende omstandigheid is opgenomen «het feit dat de dader, door middel van informatie- en communicatietechnologieën, beelden of

video's of vergelijkbaar materiaal van seksuele aard waarbij het slachtoffer betrokken is heeft verspreid of de verspreiding ervan heeft vergemakkelijkt». Op grond van de gewijzigde richtlijnbevestiging moet de rechter bij een veroordeling wegens mensenhandel deze omstandigheid in voorkomende gevallen in strafverzwarende zin kunnen meewegen. In Nederland kan de rechter deze omstandigheid nu al bij de strafoplegging betrekken (zie nader in deze nota, paragraaf 4, onder «Artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn»). Daarom zal de genoemde aanscherping van de herziene Europese richtlijn mensenhandel niet noodzakelijkerwijs tot gevolg hoeven te hebben dat de Nederlandse rechter – ten opzichte van de huidige situatie – hogere straffen zal opleggen indien het misdrijf mensenhandel wordt gepleegd en bedoelde strafverzwarende omstandigheid zich voordoet. De Raad voor de rechtspraak registreert de strafoplegging in concrete zaken. Alleen na een uitgebreid dossieronderzoek zou kunnen worden nagegaan in welke individuele zaken de bedoelde verzwarende omstandigheid zich heeft voorgedaan. In concrete zaken zal evenwel niet steeds volledig navolgbaar zijn in welke mate die specifieke omstandigheid de opgelegde straf heeft beïnvloed. Daarbij speelt een rol dat de straftoemeting in sterke mate wordt bepaald door de omstandigheden van het geval en de persoon van de verdachte, waarbij een veelheid aan factoren van belang (kunnen) zijn bij de keuze van de strafsoort en het bepalen van de hoogte van de straf en de rechter daarbij slechts tot op zekere hoogte inzicht kan verschaffen in en uitleg kan geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan zijn straftoemetingsbeslissing.¹⁰

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de gevolgen van de aanpassing van artikel 273f Sr en de verbreding van artikel 273g Sr voor de uitvoeringspraktijk, met name voor de politie, het OM en de inspectiediensten. Zijn deze organisaties voldoende toegerust om effectief toepassing te kunnen geven aan deze strafbaarstellingen, zo vragen zij.

In algemene zin is de inschatting dat de explicitering van bedoelde drie specifieke uitbuitingsvormen in artikel 273f Sr en de verbreding van artikel 273g Sr een beperkte impact op de gehele strafrechtketen zullen hebben, waarbij slechts een beperkte toename van het aantal strafzaken – en daarmee een beperkte verzwaring van de werklast – wordt verwacht. Dit is nader toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie (zie paragraaf 1 van deze nota) en in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, waarnaar ik de aan het woord zijnde leden kortheidshalve graag verwijs. In paragraaf 5 van deze nota wordt naar aanleiding van een vraag van de fractieleden van de ChristenUnie een breder beeld gegeven van de benodigde financiële middelen ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn, waaronder ook de daarin opgenomen preventieve maatregelen en verplichting tot het instellen van een verwijzingsmechanisme. Volledigheidshalve merk ik op dat de genoemde wetsaanpassingen een aanvulling vormen op de gemoderniseerde strafbaarstellingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (Kamerstuk 36 547), waarvoor structureel 11 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld. De benodigde initiële aanpassingen van bijvoorbeeld werkinstructies en informatiesystemen als gevolg van de wetwijzigingen van het onderhavige implementatiewetsvoorstel, zullen worden samengenomen met de wetwijzigingen die onderdeel zijn van wetsvoorstel 36 547. Tegen deze achtergrond ben ik van oordeel dat de organisaties die zijn betrokken bij de aanpak van mensenhandel toereikend zijn toegerust om deze strafbare feiten, ook met de aanpassingen die met dit wetsvoorstel in de delictsom-

¹⁰ Vgl. Hoge Raad 18 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:900.

schrijving worden aangebracht, effectief op te sporen, te vervolgen en te bestraffen.

Ten aanzien van het verbreide misdrijf van artikel 273g Sr willen de leden van de BBB-fractie weten hoe het bewustzijn bij werkgevers wordt vergroot, zodat zij actief controleren of diensten mogelijk door slachtoffers van mensenhandel worden uitgevoerd. Ook vragen zij hoe wordt beoordeeld of een persoon of organisatie daadwerkelijk weet heeft gehad van mensenhandel.

Voor strafbaarheid wegens het misdrijf van artikel 273g Sr zal steeds moeten worden bewezen dat degene die opzettelijk gebruikmaakt van een dienst weet (opzetvariant) of ernstige reden heeft om te vermoeden (schuldvariant) dat die dienstverlening het voorwerp is van mensenhandel of kinderhandel. De opzet- en de schuldvariant komen in beeld wanneer iemand duidelijke signalen opmerkt dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp daarvan is, en vervolgens – in plaats van op toereikende wijze te verifiëren of hiervan sprake is – toch van die dienst gebruikmaakt. Het onderscheid tussen de opzet- en schuldvariant is gelegen in de precieze mentale houding van de desbetreffende persoon ten opzichte van de waargenomen signalen. In reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66 ben ik eerder in deze paragraaf van de onderhavige nota ingegaan op de voorwaarden voor strafbaarheid en het verschil tussen de opzet- en schuldvariant. Korthedshalve verwijs ik de aan het woord zijnde leden graag daarnaar. In aanvulling daarop wijs ik op de specifieke voorbeelden van duidelijke signalen van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, die in de memorie van toelichting zijn gegeven.¹¹ In dat verband is onder meer aangegeven dat de omstandigheid dat een dienst ver beneden de marktconforme prijs wordt aangeboden een eerste indicatie is dat sprake is van een arbeidsmisstand, maar dat alleen zwaarwegende bijkomende omstandigheden kunnen maken dat bij elkaar genomen sprake is van duidelijke signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting. Daarbij wordt aangetekend dat de mentale houding van een persoon ten opzichte van de waargenomen signalen van arbeidsuitbuiting in de regel op indirecte wijze door de rechter moet worden vastgesteld, omdat de eigen verklaringen van deze persoon meestal geen inzicht zullen geven in wat destijds in die persoon is omgegaan. De rechter zal diens vaststellingen dan mede moeten baseren op verklaringen van het slachtoffer of van anderen, evenals op wat overigens over de feitelijke omstandigheden van het geval kan worden vastgesteld en wat daaruit naar algemene regels valt af te leiden. Het is in het strafrecht heel gebruikelijk dat de mentale houding van de verdachte (opzet of schuld) op een dergelijke wijze wordt bewezen.

Ten aanzien van het vergroten van het bewustzijn bij organisaties geldt dat in het kader van het Actieplan Samen tegen mensenhandel verschillende (communicatie)inspanningen worden gedaan om bewustwording van mensenhandel te vergroten. Deze communicatie is gericht op het bereiken van specifieke groepen die in aanraking kunnen komen met mensenhandel. De specifieke groepen zijn divers: van het (potentiële) slachtoffer (verschillende kwetsbare groepen van jongeren tot arbeidsmigranten) en de burger (denk aan de bezoeker van een nagelsalon of degene die een aannemer inhurt) tot de (eerstelijns) professional die in aanraking kan komen met mensenhandel (denk aan de huisarts, de docent of de wijkagent). Het is bekend dat (minderjarige) jongeren uitermate kwetsbaar kunnen zijn voor mensenhandel, daarom is bij het creëren van brede bewustwording specifiek aandacht voor jongeren.¹² Werkgevers en

¹¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 835, nr. 3, p. 33–34.

¹² Zie het Actieplan Samen tegen mensenhandel.

organisaties in algemene zin zijn niet voorzien als doelgroep in deze communicatiestrategie. Er is dus geen specifieke communicatie gericht op werkgevers en organisaties om hen bewuster te maken van de veranderingen in de wet, of communicatie gericht op het stimuleren van actieve controle.

Verder vragen deze leden welke resultaten het Actieplan Samen tegen mensenhandel tot nu toe heeft gehad en of mogelijkheden worden gezien tot verbetering van dit plan.

Twee keer per jaar stuurt het kabinet een voortgangsbrief naar uw Kamer waarin wordt ingegaan op de uitvoering van het Actieplan Samen tegen mensenhandel. De laatste dateert van 15 december 2025.¹³ In deze brieven worden de stand van zaken van alle acties en de resultaten van het programma gedeeld. Ik licht er hier enkele uit.¹⁴ Afgelopen september heeft een Field Lab over klanten van slachtoffers van mensenhandel plaatsgevonden. In dit Field Lab lag de nadruk op fenomenen binnen mensenhandel waar de vraagzijde een grote rol in speelt, zowel op het gebied van criminele en seksuele uitbuiting als van arbeidsuitbuiting. Daarnaast is de Spiegelgroep met acht ervaringsdeskundigen mensenhandel van start gegaan. Met de Spiegelgroep wordt een nieuwe werkwijze opgezet om ervaringsdeskundigheid meer structureel in te zetten bij de uitvoering van het actieplan. Het huidige actieplan loopt tot en met 2027. In het actieplan wordt continu bezien of op actualiteiten moet worden ingespeeld. Zo is kort geleden een pilot gestart om uitbuiting in zorginstellingen in beeld te brengen. Na afloop van het huidige actieplan zal dat plan worden geëvalueerd. Eventuele verbeterpunten die uit deze evaluatie voortkomen worden verwerkt in een volgend actieplan. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord 2026–2030 aangekondigd het programma «Samen tegen mensenhandel» voort te zetten.

De leden van de BBB-fractie verzoeken voorts toe te lichten op welke manier wordt samengewerkt met andere lidstaten om grensoverschrijdende mensenhandel te voorkomen.

Internationale samenwerking is een structureel onderdeel van de aanpak van mensenhandel in Nederland. Dit kan gaan om het delen of verkrijgen van informatie via diverse kanalen, zoals Europol, Interpol of het netwerk van liaison officers in relatie tot specifieke onderzoeken of in sommige gevallen concrete operationele en niet-operationele interventies. In concrete strafrechtelijke onderzoeken met een grensoverschrijdend karakter wordt waar het opportuun is voor de vergaring van inzicht in de feiten en/of het bewijs – of het in kaart brengen van crimineel vermogen in het buitenland – samengewerkt met de autoriteiten van het desbetreffende land. Binnen de Europese Unie wordt dit, voor wat betreft bewijsvergaring, gedaan op basis Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. Voor landen buiten de Europese Unie wordt ten behoeve van bewijsvergaring samengewerkt door middel van rechtshulpverzoeken. Samenwerking vindt ook plaats op politieel niveau bij Europol. De liaisons van de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie delen informatie uit strafrechtelijke onderzoeken en intelligence met Europol. Europol analyseert deze informatie waarna het gebruikt wordt voor ondersteuning of opstarten van internationale strafrechtelijke onderzoeken en ten behoeve van trends en fenomenen op het gebied van mensenhandel.

¹³ Kamerstukken II 2025/26, 28 638, nr. 259.

¹⁴ Voor het volledige overzicht verwijs ik de leden graag naar de genoemde brief.

Niet-operationele interventies kunnen bijvoorbeeld bestaan uit acties ter preventie en bewustwording van mensenhandel. Zo richt de politie zich specifiek op de bronlanden waar slachtoffers van mensenhandel die in Nederland worden aangetroffen vandaan komen, zoals bijvoorbeeld Roemenië en Hongarije. De politie investeert in deze landen, onder meer met steun van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in voorlichting over mensenhandel en het verbeteren van de informatiepositie door samenwerking met universiteiten en de lokale opsporingsdiensten om specifieke werkwijzen en criminele netwerken mogelijk vroegtijdig te identificeren en te belemmeren.

De Nederlandse Arbeidsinspectie werkt samen met andere lidstaten en de European Labour Authority (ELA) om misstanden op de arbeidsmarkt aan te pakken. De Nederlandse Arbeidsinspectie is verder *co-leader* van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT). Zij organiseert jaarlijks de internationale actieweek (Joint Action Week) tegen arbeidsuitbuiting vanuit EMPACT en wordt daarbij ondersteund door Europol en de ELA.

Tot slot neemt Nederland actief deel aan gremia zoals de Benelux, de Organisatie voor Veiligheid en Stabiliteit in Europa (OVSE), de Raad van Europa en de Verenigde Naties. In deze verschillende gremia varieert betrokkenheid van het uitwisselen van kennis en het delen van *best practices* tot deelname aan verdragen die de gemeenschappelijke aanpak tegen mensenhandel faciliteren.

4. Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie

De leden van de D66-fractie memoreren dat het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU de verplichting inhoudt om – kort gezegd – een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen en om een contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen, en dat met het oog daarop in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven dat in 2025 wordt gewerkt aan het opzetten van één centraal informatiepunt waar slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempeligere en toegankelijke manier worden geïnformeerd en doorverwezen naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Deze leden vragen wanneer dat informatiepunt operationeel wordt en hoe het functioneren daarvan zal worden gemonitord.

In 2025 is het landelijk Coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gestart met de inrichting van het Centraal Informatiepunt Mensenhandel (CIM). Het CIM wordt geïntegreerd op de website van CoMensha. Op basis van de wensen, behoeften en adviezen van professionals in het veld, opgehaald via een focusgroep, heeft CoMensha een selectie gemaakt van elementen die onderdeel moeten zijn van het CIM. Naar verwachting is een eerste versie van het CIM in juni van dit jaar gereed. Ook zal CoMensha zorgdragen voor voortdurende monitoring.

De leden van de VVD-fractie constateren dat steeds meer aspecten van mensenhandel (zoals het plegen van voorbereidingshandelingen) zich afspelen in het digitale domein. Daarom achten deze leden het wenselijk dat de aanpak van uitbuiting die online plaatsvindt wordt versterkt. Zij vragen nader toe te lichten of de Herzieningsrichtlijn onderdelen bevat die betrekking hebben op mensenhandel in het digitale domein, zo begrijp ik deze leden, en welke maatregelen op dit punt de afgelopen jaren al zijn getroffen door onder andere het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel en de politie. Ook willen zij weten hoe de kwalitatieve doelstellingen ten aanzien van online opsporing die zijn opgenomen in het Versterkt

Actieplan Samen tegen mensenhandel worden gemonitord en beoordeeld op effectiviteit.

In de Herzieningsrichtlijn is op verschillende punten aandacht besteed aan digitale aspecten die samenhangen met (de bestrijding van) mensenhandel. Zo is daarin opgenomen dat het feit dat de dader bij het begaan van mensenhandel «door middel van informatie- en communicatietechnologieën, beelden of video's of vergelijkbaar materiaal van seksuele aard waarbij het slachtoffer betrokken is heeft verspreid of de verspreiding ervan heeft vergemakkelijkt» op grond van het nationale recht als een strafverzwarende omstandigheid moet worden beschouwd (artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn). In reactie op een eerdere vraag van deze leden heb ik aangegeven dat Nederland al aan deze verplichting voldoet (zie paragraaf 3 van deze nota). Nederland voldoet ook aan de in artikel 1, onderdeel 7, onder b, van de Herzieningsrichtlijn opgenomen aanvulling van artikel 9, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU, waarmee expliciet wordt gemaakt dat de personen, eenheden of diensten die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en de vervolging van mensenhandel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van Richtlijn 2011/36/EU, die met behulp van informatie- of communicatietechnologie zijn gepleegd of gefaciliteerd, over de juiste deskundigheid en technische capaciteiten beschikken om die zaken beter te kunnen oppakken. Daarvoor verwijs ik deze leden graag naar de artikelsgewijze toelichting op Artikel 1, onderdeel 7, onder b, van de Herzieningsrichtlijn, die is opgenomen in de memorie van toelichting. Zoals daar beschreven zijn er binnen het OM en de politie speciale teams en eenheden die zich specifiek bezighouden met mensenhandelzaken, beschikt de politie over technische specialisten met eigen gespecialiseerde opleidingen, die ook specifiek voor mensenhandel-onderzoek worden ingezet, en kan er gebruik worden gemaakt van verschillende (digitale) opsporingsbevoegdheden.

Vanzelfsprekend is de aanpak van mensenhandel binnen het digitale domein van groot belang en heeft dit aspect de aandacht, op het gebied van zowel hulpverlening als opsporing. Zo biedt Spine, een aan het expertisecentrum Fier en het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) verbonden organisatie die zich richt op het ontwikkelen en inzetten van technologie tegen mensenhandel, online hulp aan (potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zij worden online proactief benaderd door hulpverleners om hulp en bescherming te bieden. Sinds 2024 gebeurt dit online ook voor (potentiële) slachtoffers van criminele uitbuiting, via Keerpunt. Keerpunt probeert door middel van online outreach op verschillende sociale media platformen potentiële slachtoffers van criminele uitbuiting naar het platform te bewegen. Hier kunnen slachtoffers terecht bij een anonieme online chat waar zij laagdrempelig in gesprek kunnen treden met hulpverleners van <Chat met Fier>. Het project Keerpunt en <Chat met Fier> worden georganiseerd door het CKM. Met het oog op opsporing in een online omgeving heeft de politie diverse digitaal rechercheurs mensenhandel aangetrokken, waardoor er inmiddels per eenheid minstens één digitaal specialist werkzaam is. Met elkaar vormen zij een netwerk, waardoor digitale kennis en inzichten landelijk kunnen worden ingezet. In de Veiligheidsagenda 2023–2026 zijn afspraken gemaakt om de online opsporing door de politie door te ontwikkelen. In dat kader is een online opsporingsstrategie ontwikkeld en wordt de samenwerking met partners geïntensiveerd, zowel nationaal als internationaal. De politie werkt daarnaast met een landelijk coördinatiepunt voor signalen van online mensenhandel (LCOM), gericht op betere opsporing in de online omgeving en samenwerking met online platformen om misbruik te voorkomen. De kwalitatieve doelstellingen uit de Veiligheidsagenda, waaraan deze leden naar ik aanneem refereren,

worden door de politie gemonitord en hierover wordt verantwoording afgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

Daarnaast brengen deze leden naar voren dat het in de praktijk voorkomt dat slachtoffers in de periode na de sluiting van een niet-gedwongen huwelijk worden uitgebuit. In dat verband wijzen zij op gevallen waarin het slachtoffer door zijn of haar huwelijkspartner tot dienstverlening wordt gedwongen, zoals het verrichten van een veelheid van huishoudelijke werkzaamheden in combinatie met opgelegde vrijheidsbeperkingen, of het gedwongen verlenen van seksuele diensten. Tegen deze achtergrond vragen deze leden, zo begrijp ik hen, of het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot dergelijke situaties voorziet in een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid.

De Herzieningsrichtlijn voegt drie specifieke uitbuitingsvormen toe aan de opsomming in artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU: uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Dit wetsvoorstel strekt enkel ter implementatie van die gewijzigde richtlijnbevestiging.¹⁵ Daarmee blijven de specifieke uitbuitingsvormen die in artikel 273f Sr zijn geëxpliciteerd rechtstreeks aansluiten bij die in de genoemde richtlijn. Daartoe wordt uitdrukkelijk in artikel 273f Sr vastgelegd dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren. Aldus wordt geëxpliciteerd dat uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken strafbaar kan zijn als een vorm van mensenhandel. De memorie van toelichting bevat voorbeelden van situaties waarin een gedwongen huwelijk de context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit.¹⁶ Voor strafbaarheid blijft vereist dat aan de delictsbestanddelen van mensenhandel is voldaan (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr onderscheidenlijk 273f, eerste lid, van wetsvoorstel 36 547), dat wil zeggen het verrichten van een bepaalde handeling, het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel.¹⁷ Daarbij wordt aangetekend dat mensenhandel zich ook kan uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in de wettelijke niet-uitputtende opsomming van specifieke vormen van uitbuiting – zoals uitbuiting binnen niet-gedwongen huwelijken – namelijk wanneer is voldaan aan de genoemde voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel. Situaties zoals door deze leden omschreven kunnen in voorkomende gevallen dus binnen het bereik van deze strafbaarstelling vallen.

De aan het woord zijnde leden verzoeken ook een nadere reactie te geven op de vragen die in het consultatieadvies van het OM worden gesteld over de afbakening van de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie in het kader van mensenhandel.

Het consultatieadvies van het OM bevat enkele vragen over de afbakening van de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie in het kader van mensenhandel. Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting op

¹⁵ Het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (36 547) is – als gevolg van het amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk (*Kamerstukken II* 2025/26, 36 835, nr. 3, p. 4–6) – dezelfde wetswijziging komen te bevatten. Dit implementatiewetsvoorstel bevat een samenloopbepaling die technisch regelt dat de toevoeging van de drie genoemde uitbuitingsvormen aan artikel 273f Sr die in beide wetsvoorstellen is opgenomen op de juiste wijze in de wet wordt vastgelegd.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 835, nr. 3, p. 4–6.

¹⁷ Zie in deze zin ook overweging 6 bij de Herzieningsrichtlijn.

deze punten aangevuld.¹⁸ Desgevraagd voorzie ik de vraagpunten van het OM hierbij graag van een nadere reactie. Daarbij wordt vooropgesteld dat de wetgever slechts bij benadering antwoord kan geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden de genoemde specifieke uitbuitingsvormen aan de orde kunnen zijn, omdat zich een grote variëteit aan situaties kan voordoen. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen in de memorie van toelichting enkele indicatieve voorbeelden op te nemen, waarbij is beoogd ruimte te laten aan de rechtspraak om – binnen de wettelijke grenzen – de afbakening van situaties die vallen onder het bereik van deze specifieke uitbuitingsvormen aan de hand van concrete gevallen te preciseren.

Waar het gaat om mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap is de overkoepelende vraag van het OM in zijn advies of er altijd sprake is van uitbuiting van het draagmoederschap wanneer een beïnvloedingsmiddel wordt aangewend om een vrouw ertoe te bewegen om draagmoeder te worden. Het antwoord luidt ontkennend: voor strafbaarheid is vereist dat aan de delictsbestanddelen van mensenhandel is voldaan (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr onderscheidenlijk 273f, eerste lid, van wetsvoorstel 36 547), dat wil zeggen het verrichten van een bepaalde handeling (zoals werven, vervoeren of huisvesten), het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Dit brengt mee dat in individuele gevallen steeds – naast of een beïnvloedingsmiddel is aangewend – ook afzonderlijk moet worden getoetst of een van de bedoelde handelingen is verricht en aan het oogmerk van uitbuiting is voldaan. Niet blijkt dat het voor mensenhandel vereiste oogmerk van uitbuiting aanwezig is in het voorbeeld dat het OM in zijn advies geeft van een man die zijn echtgenote onder druk zet om als draagmoeder te fungeren zonder dat daarvoor een vergoeding wordt ontvangen, terwijl de vrouw vanwege een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht telkens in verminderde mate in staat is om weerstand te bieden aan een dergelijk verzoek. Zo'n oogmerk van uitbuiting zou – variërend op dat voorbeeld – wel aanwezig zijn als de man zou hebben gehandeld uit winstbejag of als hij verregaande vrijheidsbeperkingen zou hebben opgelegd aan zijn zwangere echtgenote. In de memorie van toelichting is als een voorbeeld van mensenhandel in de vorm van uitbuiting van draagmoederschap genoemd het geval dat iemand uit winstbejag, bijvoorbeeld iemand die het doel heeft om het kind na de geboorte aan wensouders te verkopen, misbruik maakt van de situatie dat een vrouw in armoede leeft door haar over te halen om tegen betaling draagmoeder te worden. Het OM werpt in zijn consultatieadvies de vraag op of in zo'n situatie ook de opdrachtgever – die de in het voorbeeld genoemde tussenpersoon heeft ingeschakeld – strafbaar is wegens mensenhandel. In reactie hierop wordt opgemerkt dat voor het plegen van mensenhandel is vereist dat iemand – behalve het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting – zelf ten aanzien van de draagmoeder een van de wettelijk omschreven handelingen heeft verricht (zoals werven, vervoeren of huisvesten). Als daders van een strafbaar feit kunnen evenwel ook worden gestraft zij die het medeplegen (artikel 47, eerste lid, onder 1°, Sr) en zij die door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen het feit opzettelijk uitlokken (artikel 47, eerste lid, onder 2°, Sr). Voor medeplegen en uitlokken geldt hetzelfde strafmaximum als voor plegen. In het gegeven voorbeeld van de opdrachtgever kan – afhankelijk van de precieze omstandigheden van het geval – sprake zijn van medeplegen of uitlokking, zoals hiervoor omschreven.

¹⁸ *Kamerstukken II 2025/26, 36 835, nr. 3, p. 4–6.*

Bij mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken gaat het om situaties waarin een gedwongen huwelijk de feitelijke context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Daarmee kan de strafbaarstelling van deze vorm van mensenhandel zich onder andere richten op – afhankelijk van de feitelijke omstandigheden, zoals ook blijkt uit de voorbeelden uit de memorie van toelichting – de betrokken huwelijkspartner en de ouders van het slachtoffer, zo wordt opgemerkt naar aanleiding van de vraag van het OM wie de normadressaat is. Degene die door het uitoefenen van psychische of fysieke druk een ander dwingt om te trouwen, is strafbaar op grond van artikel 284 Sr. Van strafbaarheid wegens het zwaardere misdrijf mensenhandel is alleen sprake als – zoals hiervoor al werd aangegeven – aan alle bestanddelen van artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr is voldaan, waaronder het oogmerk van uitbuiting. Dit is mede naar aanleiding van het advies van het OM en aan de hand van voorbeelden in de memorie van toelichting beschreven, waarbij tevens is verduidelijkt dat het bij seksuele uitbuiting in de context van een gedwongen huwelijk ook kan gaan om seksuele handelingen tussen het slachtoffer en zijn of haar huwelijkspartner. Het OM vraagt verder in hoeverre bij buitensporige huishoudelijke werkzaamheden de aanwezigheid van vrijheidsbeperkingen noodzakelijk zijn om tot bewijsbare uitbuiting te komen, zeker wanneer het slachtoffer minderjarig is. In reactie hierop wordt allereerst opgemerkt dat zowel bij meerderjarige slachtoffers (mensenhandel) als bij minderjarige slachtoffers (kinderhandel) is vereist dat is gehandeld met het oogmerk van uitbuiting. Bij de vraag of sprake is van arbeidsuitbuiting komt, aldus de Hoge Raad, onder meer betekenis toe aan (a) de aard en duur van de tewerkstelling, (b) de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt – waaronder ook huisvestingsomstandigheden kunnen zijn begrepen – en (c) het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald,¹⁹ waarbij bij de beoordeling van de genoemde factoren in voorkomende gevallen rekening wordt gehouden met minderjarigheid van het slachtoffer in de zin dat minderjarigen extra worden beschermd²⁰. Dit beoordelingskader brengt mee dat het oogmerk van uitbuiting ook aanwezig kan zijn als bij het laten verrichten van buitensporige huishoudelijke werkzaamheden geen vrijheidsbeperkingen zijn opgelegd aan de betrokken meerder- of minderjarige. Bij de gevallen waarin het slachtoffer in de periode na de sluiting van het gedwongen huwelijk wordt uitgebuit wordt primair gedacht aan situaties waarin het slachtoffer (seksuele) diensten verleend waarvan de uitbuiters op enige wijze wil profiteren. Daarbij moet worden bedacht dat de door het OM genoemde situaties waarin een huwelijkspartner zonder toestemming van zijn of haar wederhelft de woning niet mag verlaten, zich niet vrijelijk in huis mag verplaatsen, aan een avondklok wordt onderworpen of wordt beperkt in het (al dan niet digitaal) aangaan van sociale contacten, in voorkomende gevallen vallen onder het bereik van andere bestaande misdrijven, zoals wederrechtelijke vrijheidsberoving (artikel 282 Sr) of dwang (artikel 284 Sr).

Ten aanzien van mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij illegale adoptie richt het oogmerk zich op het uitbuiten van de biologische ouders of personen met ouderlijk gezag dan wel het kind. Voor een reactie op de vraag van het OM of ook personen die een tussenpersoon opdracht hebben gegeven strafbaar kunnen zijn wegens betrokkenheid bij deze specifieke vorm van mensenhandel verwijs ik de aan het woord zijnde leden graag naar wat daarover hierboven is overwogen met betrekking tot de uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap. Het OM werpt nog het vraagpunt op of voor het bewijs van

¹⁹ Hoge Raad 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI709.

²⁰ Hoge Raad 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309.

het oogmerk van uitbuiting voldoende is dat er in het algemeen wetenschap is van misleidende praktijken. Die enkele algemene wetenschap is onvoldoende. Het oogmerkvereiste houdt als ondergrens in dat het handelen van de dader, naar deze moet hebben beseft, als noodzakelijk en dus door hem gewild gevolg meebracht dat een concreet persoon werd of zou kunnen worden uitgebuit.²¹

Daarnaar gevraagd, antwoord ik dat de ICT-inbreuk bij het OM waaraan deze leden refereren geen directe gevolgen heeft voor de aanpassing van IV-voorzieningen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel.

Daarnaast stellen de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen over (de uitbuiting van een persoon bij) draagmoederschap. In dat verband vragen zij allereerst, zo begrijp ik hen, of voor het maken van misbruik van een kwetsbare positie van de draagmoeder is vereist dat de opdrachtgever enig – financieel of anderszins – voordeel beoogt. Ook willen zij weten of kan worden bevestigd dat het enkel instemmen met of profiteren van een draagmoederschapstraject waarin mogelijk misbruik van een kwetsbare positie van de draagmoeder plaatsvindt, onvoldoende is om het oogmerk van uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr aan te nemen indien betrokkene zelf geen beïnvloedingsmiddel toepast en onder welke omstandigheden het oogmerk van uitbuiting dan wel is bewezen. Tot slot stellen zij enkele vragen die verband houden met beoogde nieuwe delicten die zijn opgenomen in het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming (36 390). Deze leden willen weten onder welke omstandigheden er bijvoorbeeld alleen sprake is van strafbaarheid ter zake van het daarin voorgestelde artikel 151ca Sr. Zij verzoeken verder of kan worden toegelicht in hoeverre een overtreding van het eveneens in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 442b Sr kan worden meegewogen bij de beoordeling of sprake is van misbruik van een kwetsbare positie of uitbuiting zoals vereist voor het delict mensenhandel.

Naar aanleiding van een eerdere vraag van deze leden is hiervoor in deze paragraaf een nadere toelichting gegeven op de afbakening van mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, waaronder het vereiste oogmerk van uitbuiting. Graag verwijs ik de leden daarnaar. In het licht daarvan kan ik in de richting van deze leden bevestigen dat de vaststelling dat enkel is ingestemd met of geprofiteerd van een draagmoederschapstraject waarin mogelijk misbruik wordt gemaakt van een kwetsbare positie van de draagmoeder, onvoldoende is voor het bewijs van het oogmerk van uitbuiting. In aanvulling hierop wordt ten aanzien van de verhouding van mensenhandel tot het beoogde delict van artikel 151ca Sr, dat is opgenomen in het door de leden genoemde wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming, naar voren gebracht dat die laatste strafbepaling betrekking heeft op – kort gezegd – de betaling voor de overdracht van ouderschap van een kind. Anders dan bij mensenhandel is voor strafbaarheid wegens overtreding van die voorgestelde bepaling niet vereist dat ook een beïnvloedingsmiddel, zoals misbruik van een kwetsbare positie, is ingezet (om degene die het juridisch ouderschap heeft over een kind te bewegen dat ouderlijk gezag over te dragen) of dat het oogmerk van uitbuiting aanwezig is. Bij zo'n «kwetsbare positie» gaat het in het kader van mensenhandel om situaties waarin een persoon door de feitelijke omstandigheden waarin diegene verkeert niet of in verminderde mate in staat wordt geacht tot een vrijewilsbepaling omtrent het verrichten van een dienst zoals draagmoederschap. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan persoonlijke omstandig-

²¹ *Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 3, p. 6–7.*

heden als een zwakke financiële positie of een ongedocumenteerde status. Het vereiste «misbruik» van een kwetsbare positie brengt tot uitdrukking dat steeds is vereist dat de dader zich bewust moet zijn geweest van de relevante feitelijke omstandigheden van de betrokkene waaruit de kwetsbaarheid voortvloeit (voorwaardelijk opzet).²² Daarmee ziet mensenhandel in de vorm van uitbuiting van draagmoederschap op andere en ernstiger gedragingen dan de situaties die worden bestreken door het beoogde artikel 151ca Sr. De specifieke delictsvereisten voor mensenhandel brengen ook mee dat het geven van vergoedingen voor draagmoederschap die de vast te stellen maxima te boven gaan als bedoeld in het voorgestelde artikel 442b Sr, zoals opgenomen in het genoemde wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming, niet direct van betekenis is voor de beoordeling of de persoon aan wie de betaling wordt gedaan zich in een kwetsbare positie bevindt in de hiervoor bedoelde zin of voor de beoordeling of sprake is van het oogmerk van uitbuiting.

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de toevoeging van uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan artikel 273f Sr zich verhoudt tot andere bestaande strafbepalingen op deze terreinen. Op welke manier wordt voorkomen dat er onduidelijkheid of overlap ontstaat bij de kwalificatie van feiten en de keuze van het in te zetten strafrechtelijk instrumentarium, zo willen zij vernemen.

In algemene zin geldt dat er enige overlap kan zijn tussen delicten. Dat neemt niet weg dat ieder delict zijn eigen reikwijdte en plaats heeft binnen het strafrecht. Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn legt dit wetsvoorstel enkel uitdrukkelijk in artikel 273f Sr vast dat uitbuiting zich in de context van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie kan manifesteren. Hiermee wordt geen verandering gebracht in de bestaande reikwijdte van het misdrijf van mensenhandel en daarmee evenmin in de verhouding van mensenhandel tot andere bestaande strafbepalingen. Voor strafbaarheid wegens mensenhandel blijft vereist dat aan de delictsbestanddelen van mensenhandel is voldaan (artikel 273f, eerste lid, Sr), dat wil zeggen het verrichten van een bepaalde handeling, het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Vanwege dat middelvereiste en dat oogmerkvereiste ziet mensenhandel op andere en ernstiger gedragingen dan de onrechtmatigheden bij draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie waartoe andere bestaande strafbaarstellingen zich uitstrekken. Dit heb ik in de vorige alinea van deze nota toegelicht in reactie vragen van de leden van de VVD-fractie, waarnaar ik deze leden graag verwijs. Het misdrijf van mensenhandel heeft – vanwege de daarvoor geldende specifieke delictsvereisten – dan ook een eigen positie in het geheel van strafbepalingen.

Artikel 1, onderdeel 1, onder b, van de Herzieningsrichtlijn

Ook vragen deze leden of het klopt dat de delictsomschrijvingen van artikel 273f Sr volledig aansluiten bij het – als gevolg van artikel 1, onderdeel 1, onder b, van de Herzieningsrichtlijn – gewijzigde artikel 2, vijfde lid, van Richtlijn 2011/36/EU rondom het middelvereiste, in het bijzonder voor wat betreft (minderjarige) draagmoeders. Op welke wijze wordt het onderscheid tussen situaties met en zonder middelvereiste verankerd in regelgeving en beleid?

²² Zie artikel 273f, vierde lid, van wetsvoorstel 36 547 en *Kamerstukken II* 2023/24, 36 547, nr. 3, p. 52–54.

De strafbepaling van mensen- en kinderhandel (artikel 273f Sr) geeft inderdaad uitvoering aan daartoe strekkende internationale en Europese verplichtingen – waaronder de herziene Europese richtlijn mensenhandel – en sluit nauw aan bij de bewoordingen daarvan. Uit de wettelijke delictomschrijving van mensenhandel volgt – in lijn met artikel 2 van die richtlijn – dat voor strafbaarheid wegens mensenhandel is vereist dat een bepaalde handeling is verricht, opzettelijk een beïnvloedingsmiddel is aangewend en het oogmerk van uitbuiting aanwezig is (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr onderscheidenlijk 273f, eerste lid, van wetsvoorstel 36 547). Eveneens in lijn met die richtlijnbeepaling is op grond van de toepasselijke wettelijke delictomschrijving voor strafbaarheid wegens kinderhandel alleen vereist dat ten aanzien van een kind beneden de leeftijd van achttien jaar een bepaalde handeling is verricht, met het oogmerk van uitbuiting van dat kind (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 2°, Sr onderscheidenlijk 273f, tweede lid, van wetsvoorstel 36 547). Uit de wettelijke delictomschrijving van kinderhandel volgt dan ook rechtstreeks dat – anders dan bij mensenhandel – niet ook is vereist dat opzettelijk een beïnvloedingsmiddel is aangewend. Dit wettelijk kader – waarbij afhankelijk van de leeftijd van het slachtoffer de delictsvereisten voor mensenhandel of kinderhandel van toepassing zijn – geldt onverkort als het gaat om de uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap. Het vervolgingsbeleid richt zich hiernaar. Hiermee wordt correct en volledig uitvoering gegeven aan artikel 2, vijfde lid, van Richtlijn 2011/36/EU, waaraan ingevolge artikel 1, onderdeel 1, onder b, van de Herzieningsrichtlijn is toegevoegd dat – kort gezegd – het genoemde middelvereiste alleen geldt indien de draagmoeder achttien jaar of ouder is en niet indien zij jonger is dan achttien jaar.

Artikel 1, onderdeel 2, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat de Nederlandse wettelijke strafmaxima voor mensenhandel (ruimschoots) boven de minimale strafmaxima liggen die door de herziene Europese richtlijn mensenhandel worden voorgeschreven. Op hun vraag of dit in de praktijk leidt tot verschillen in straftoemeting, antwoord ik dat mij helaas geen cijfers bekend zijn over de verhouding tussen de strafoplegging voor dit feit in Nederland en de straftoemeting in andere lidstaten.

Artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn

Ook vragen de aan het woord zijnde leden of het klopt dat de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (artikel 254ba Sr) toereikend is om de in artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn bedoelde digitale verzwarende omstandigheden volledig af te dekken. Zij willen weten hoe wordt bevorderd dat de digitale component, zoals het verspreiden of faciliteren van seksueel beeldmateriaal van slachtoffers, consequent wordt betrokken bij de straftoemeting.

Graag bevestig ik in de richting van de CDA-fractieleden dat de gemenoteerde verplichting die voortvloeit uit artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn al correct en volledig in de Nederlandse wetgeving is omgezet. Deze verplichting houdt in dat het feit dat de dader bij het begaan van mensenhandel «door middel van informatie- en communicatietechnologieën, beelden of video's of vergelijkbaar materiaal van seksuele aard waarbij het slachtoffer betrokken is heeft verspreid of de verspreiding ervan heeft vergemakkelijkt» op grond van het nationale recht als een strafverzwarende omstandigheid moet worden beschouwd. De lidstaten zijn evenwel niet verplicht in zo'n verzwarende omstandigheid te voorzien, aldus overweging 11 bij de Herzieningsrichtlijn, wanneer in het nationale recht is bepaald dat deze gedraging al als een

afzonderlijk strafbaar feit is aangemerkt. In voorkomende gevallen kan de verdachte dan immers strafrechtelijk worden vervolgd voor het plegen van twee strafbare feiten: mensenhandel en het verspreiden van seksueel beeldmateriaal.

In algemene zin geldt in het Nederlandse strafrecht dat de rechter binnen het wettelijke strafmaximum dat op een bepaald strafbaar feit is gesteld, de vrijheid heeft om alle relevante omstandigheden – waaronder dus de verzwarende omstandigheden die in het gewijzigde artikel 4, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU zijn opgenomen – mee te wegen bij het bepalen van een passende straf in een individueel geval. Hiervoor is niet nodig dat dergelijke omstandigheden specifiek in de wet worden neergelegd. In dit geval komt daarbij dat het misbruik van seksueel beeldmateriaal als zelfstandig misdrijf strafbaar gesteld in artikel 254ba Sr. Die strafbaarstelling omvat het opzettelijk seksueel beeldmateriaal van een ander vervaardigen, terwijl die ander hiervoor niet vrijwillig toestemming heeft gegeven (eerste lid, onderdeel a), het beschikken over dergelijk beeldmateriaal als diegene weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit beeldmateriaal door of als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen (eerste lid, onderdeel b) en het openbaar maken van seksueel beeldmateriaal als diegene ofwel weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit beeldmateriaal door of als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen (tweede lid, onderdeel a) ofwel weet dat die openbaarmaking nadelig voor die persoon kan zijn (tweede lid, onderdeel b). Deelneming aan elk van deze gedragingen, bijvoorbeeld in de vorm van medeplichtigheid, is eveneens strafbaar (artikelen 47 en 48 Sr).

Gevraagd hoe wordt bevorderd dat de bedoelde digitale component in voorkomende gevallen daadwerkelijk strafverzwarend meeweegt in de straftoemeting merk ik het volgende op. Bij het bepalen van de straf zal de rechter acht slaan op alle bewezenverklarde feiten en de relevante omstandigheden van het geval. Dit brengt mee dat bij de strafoplegging in de regel rekening zal worden gehouden met misbruik van seksueel beeldmateriaal, ook indien dat misbruik niet als afzonderlijk feit is tenlastegelegd en bewezenverklaard. Daarvoor is nog van belang dat de door de rechter gehanteerde Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken het maken van een opname van het plegen van het feit of het verspreiden van zo'n opname, aanmerkt als strafverzwarende omstandigheid.²³ Hieruit blijkt dat er in de praktijk aandacht is voor het strafverzwarende karakter van dergelijke feiten.

Artikel 1, onderdeel 3, onderdelen a en b, en onderdeel 4 van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de systematiek van artikel 51 Sr volledig toereikend is om rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor het delict als bedoeld in artikel 18bis van Richtlijn 2011/36/EU en of er, mede gezien de complexe ketens en internationale constructies die zich kunnen voordoen, specifieke aandachtspunten zijn bij de toerekening van gedragingen aan rechtspersonen. Voorts willen deze leden weten of de bestaande instrumenten, waaronder de artikelen 23 en 51 Sr en de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet Bibob), in de praktijk voldoende ruimte bieden om rechtspersonen die betrokken zijn bij mensenhandel of het gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel daadwerkelijk consequent te bestraffen. Tot slot vragen deze leden hoe wordt geborgd dat maatregelen als uitsluiting van overheidsfinanciering en (geanonimiseerde) bekend-

²³ www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/orientatiepunten-en-afspraken-lovs.pdf.

making van rechterlijke uitspraken op een zorgvuldige wijze worden toegepast.

Artikel 51 Sr waarborgt dat rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer zij strafbare feiten plegen, en dus ook voor mensenhandel en het in artikel 18bis van de richtlijn vervatte delict dat in de Nederlandse wetgeving wordt geïmplementeerd door middel van het aangepaste artikel 273g Sr. De criteria voor de vaststelling van het daderschap van de rechtspersoon zijn neergelegd in bestendige jurisprudentie van de Hoge Raad.²⁴ Op basis daarvan geeft het Nederlandse strafrecht toereikende mogelijkheden om rechtspersonen daadwerkelijk strafrechtelijk te vervolgen en te bestraffen in situaties waarin dat aangewezen is. Daarbij verdient opmerking dat artikel 273g Sr zich richt op de (directe) gebruikers – waaronder rechtspersonen – van de diensten die voorwerp zijn van mensenhandel. De strafbaarstelling strekt zich niet uit tot vormen van ketenaansprakelijkheid, waarbij het bijvoorbeeld gaat om de aansprakelijkheid van afnemers van producten van een bedrijf buiten Nederland waar mogelijk sprake is van mensen- of kinderhandel. In vormen van ketenaansprakelijkheid wordt voorzien in de EU-richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (2024/1760), terwijl de EU-Verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie (2024/3015) bedrijven verbiedt om producten vervaardigd door dwangarbeid op de markt van de Europese Unie te plaatsen of daarvandaan uit te voeren.

De boetesystematiek in de Nederlandse strafwetgeving geeft de rechter voldoende armslag om aan veroordeelde rechtspersonen een geldboete op te leggen die in het concrete geval passend en geboden is. Bij veroordeling wegens mensenhandel kan een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd en wegens het misdrijf van artikel 273g Sr een geldboete van de vierde categorie (artikel 273f, eerste lid onderscheidenlijk 273g, in verbinding met artikel 23, vierde lid, Sr). Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. De maximale geldboete geldt per gepleegd feit en kan – op basis van het aantal slachtoffers – cumuleren. Indien een rechtspersoon wordt veroordeeld voor mensenhandel en ook na de hiervoor bedoelde ophoging van de vijfde naar de zesde boetecategorie geen passende bestraffing mogelijk is, kan een geldboete van maximaal tien procent van de jaaromzet van de betreffende rechtspersoon worden opgelegd (artikel 23, zevende lid, Sr). Dit brengt mee dat, indien voor een passende bestraffing nodig, op dit moment per gepleegd feit aan een rechtspersoon een geldboete van maximaal de vijfde geldboetecategorie (bij veroordeling voor het misdrijf van artikel 273g Sr) onderscheidenlijk een geldboete van maximaal de zesde categorie of een omzetgerelateerde geldboete (bij veroordeling voor mensenhandel) kan worden opgelegd.

De aan het woord zijnde leden vragen ook, zo begrijp ik hen, hoe wordt geborgd dat de bekendmaking van strafrechtelijke uitspraken waarin gegevens van rechtspersonen voorkomen op zorgvuldige wijze plaatsvindt. Op grond van het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl worden rechterlijke uitspraken waarbij rechtspersonen zijn veroordeeld wegens mensenhandel of daaraan gerelateerde strafbare feiten zoveel als mogelijk online gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, waarbij gegevens die de identiteit kunnen onthullen van natuurlijke of

²⁴ Zie daarvoor bijvoorbeeld: Hoge Raad 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938, rov. 3.1–3.5 en Hoge Raad 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733, rov. 3.4.1 en 3.4.2.

rechtspersonen worden verwijderd. Ter nadere invulling hiervan hebben de rechterlijke organisaties die hun uitspraken publiceren via rechtspraak.nl een beleidsdocument opgesteld voor het pseudonimiseren van persoonsgegevens voordat uitspraken worden gepubliceerd: de «Pseudonimiseringsrichtlijn».²⁵ Deze richtlijn geeft aan welke gegevens van (rechts)personen gepseudonimiseerd worden bij publicatie van een rechterlijke beslissing op rechtspraak.nl teneinde de privacy van deze personen te beschermen. In strafrechtelijke uitspraken worden gegevens gepseudonimiseerd van de rechtspersonen die als verdachte betrokken waren in dat strafproces, met uitzondering van bedrijven die een monopoliepositie hebben. Indien maatschappelijke ontwikkelingen of wijzigingen van het gegevensbeschermingsrecht daartoe aanleiding geven, worden de Pseudonimiseringsrichtlijn en de daarop gebaseerde werkprocessen aangepast.

Deze leden vragen verder of het bestuursrechtelijk instrumentarium dat is neergelegd in de Wet Bibob in de praktijk voldoende ruimte biedt om rechtspersonen die betrokken zijn bij mensenhandel of het opzettelijk gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel daadwerkelijk te sanctioneren. Dit is het geval. De Wet Bibob voorziet in bestuursrechtelijke mogelijkheden om – aanvullend op het strafrechtelijk instrumentarium – maatregelen te treffen tegen rechtspersonen die zijn veroordeeld voor mensenhandel of daaraan gerelateerde strafbare feiten dan wel van dergelijke feiten worden verdacht. Als een rechtspersoon zulke strafbare feiten heeft begaan of daarvan wordt verdacht dan kan zo'n omstandigheid op grond van de Wet Bibob namelijk meewegen bij de beoordeling of een vergunning, subsidie, andere beschikking, vastgoedtransactie of overheidsopdracht moet worden geweigerd of ingetrokken (vgl. de artikelen 3, 5, 5a, 6 en 7 van die wet). Bij toepassing van de Wet Bibob wordt zorgvuldigheid gewaarborgd doordat bestuursorganen alleen tot weigering of intrekking van een beschikking zoals een subsidie kunnen besluiten na een integrale gevaarsbeoordeling van de relevante feiten en omstandigheden aan de hand van wettelijke criteria. Hierbij wordt een belangenafweging gemaakt, waarbij ook de proportionaliteit van de overwogen maatregel wordt betrokken. Aan de rechtsbescherming draagt verder bij dat betrokkenen de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van bezwaar- en beroepsprocedures.

Artikel 1, onderdeel 6, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie verzoeken nader toe te lichten hoe het verbrede non-punishmentbeginsel zich verhoudt tot bestaande strafuitsluitingsgronden zoals overmacht, en op welke wijze wordt voorkomen dat dit beginsel verschillend wordt uitgelegd in de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke context. Ook willen deze leden weten hoe de uitkomst van de jaarlijkse monitoring van de toepassing van dit beginsel zal worden benut om beleid en uitvoering zo nodig bij te stellen.

De Herzieningsrichtlijn verbreedt het toepassingsbereik van het non-punishmentbeginsel tot «andere onwettige activiteiten» dan criminele activiteiten die slachtoffers van mensenhandel gedwongen hebben uitgevoerd als rechtstreeks gevolg van mensenhandel. Indien een slachtoffer van mensenhandel in rechtstreeks verband daarmee een feit begaat waartoe hij is gedwongen terwijl hij in redelijkheid geen mogelijkheid had om anders te handelen – en aldus onder de reikwijdte van het non-punishmentbeginsel valt – is sprake van straffeloosheid op grond van de algemene strafuitsluitingsgrond psychische overmacht (artikel 40 Sr). In dergelijke situaties zal het OM dan ook geen strafver-

²⁵ Zie www.rechtspraak.nl/uitspraken/pseudonimiseringsrichtlijn.

volging instellen of – als de relevante omstandigheden pas later aan het licht komen – zal de rechter niet tot een veroordeling komen en een ontslag van alle rechtsvervolging uitspreken. Als gevolg van een daartoe strekkend amendement van de leden Van Nispen, Bikker en Tseggai wordt in wetsvoorstel 36 547 voorgesteld het non-punishmentbeginsel als specifieke strafuitsluitingsgrond in de wet te verankeren (artikel 273f, negende lid, van wetsvoorstel 36 547).²⁶ Hiermee wordt de bescherming die wordt geboden door de algemeen toepasselijke strafuitsluitingsgrond overmacht voor slachtoffers van mensenhandel specifiek vastgelegd.

Wanneer geen sprake is van een strafbaar feit maar van een «andere onwettige activiteit» wordt in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving aan slachtoffers van mensenhandel feitelijk dezelfde bescherming geboden. Een bestuursorgaan mag geen bestuurlijke boete opleggen – dat wil zeggen: een bestraffende sanctie tot betaling van een geldsom – voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 Algemene wet bestuursrecht). Bij deze bepaling zijn de schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht, waaronder psychische overmacht, van toepassing.²⁷

Zoals in de voortgangsbrief «Samen tegen mensenhandel»²⁸ aan uw Kamer toegezegd, zal ik ter uitvoering van de motie-Ceder/Bikker²⁹ betreffende de jaarlijkse monitoring over de toepassing van het non-punishmentbeginsel met de relevante partijen in gesprek te gaan over hoe de toepassing jaarlijks kan worden gemonitord. Ik informeer uw Kamer wanneer dit gesprek heeft plaatsgevonden, waarbij ik ook zal ingaan op hoe de uitkomsten van de monitor kunnen worden benut.

Artikel 1, onderdeel 7, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De aan het woord zijnde leden willen weten hoe wordt gewaarborgd dat het ontbreken of intrekken van een aangifte er niet toe leidt dat het misdrijf van artikel 273g Sr onbestraft blijft, alsook dat de mogelijkheid van ambtshalve opsporing en vervolging daadwerkelijk wordt benut als de ernst van de zaak daar om vraagt.

Artikel 273g Sr stelt strafbaar – kort gezegd – het opzettelijk gebruikmaken van seksuele diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel. Dit implementatiewetsvoorstel verbreedt het beschermingsbereik van artikel 273g Sr tot niet-seksuele diensten. Nu voor dit delict geen klachtvereiste geldt, kan dit feit ook ambtshalve worden opgespoord en vervolgd; een aangifte is daarvoor niet noodzakelijk. Het is aan het OM om in concrete gevallen de afweging te maken of het, ook gelet op het beschikbare bewijsmateriaal, opportuun is om ter zake van artikel 273g Sr strafvervolging in te stellen. Als de ernst van een bewijsbare zaak daarom vraagt, zal het OM vervolging instellen.

Artikel 1, onderdeel 7, onder b, van de Herzieningsrichtlijn

Onder verwijzing naar de memorie van toelichting memoreren de leden van de VVD-fractie dat de KMar gespecialiseerde researcheteams heeft voor het bestrijden van mensensmokkel. Zij vragen in dat kader naar de resultaten van het opgerichte multidisciplinair team mensensmokkel en of er ook een multidisciplinair team kan worden opgericht voor de opsporing van mensenhandel.

²⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 14.

²⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 134.

²⁸ Kamerstukken II 2025/26, 28 638, nr. 259.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 36.

In reactie op deze vragen verhelder ik graag dat het multidisciplinair team mensensmokkel geen operationeel gespecialiseerd team is dat onderzoeken verricht naar mensensmokkel, maar een multidisciplinair team dat op strategisch niveau bijeenkomt om elkaar te informeren en adviseren aangaande de ontwikkelingen rondom mensensmokkel. Voor mensenhandel bestaan al enkele vergelijkbare samenwerkingsverbanden. Het betreft onder meer de overleggen die in het kader van het Actieplan Samen tegen mensenhandel plaatsvinden, het Landelijk Overleg Specialisten Mensenhandel (LOSM), en het Coördinatiepunt Eenheids-overstijgende Mensenhandel Interventies (CEMI). Daarnaast heeft het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) ten doel om kennis over ontwikkelingen betreffende mensenhandel en mensensmokkel vanuit verschillende disciplines van de opsporing en vervolging bij elkaar te brengen. Aan de EMM nemen deel: de politie, KMar, Nederlandse Arbeidsinspectie, IND en het OM. Er bestaat derhalve geen behoefte om – in aanvulling hierop – een multidisciplinair team mensenhandel op te richten.

Voornoemde leden vragen voorts naar de voortgang van de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel verhoging wettelijke strafmaxima mensensmokkel en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel (Kamerstuk 36 414).

De voorbereiding van de nota naar aanleiding van het verslag bij voornoemd wetsvoorstel is enige tijd aangehouden in afwachting van de onderhandelingen over een voorstel voor een EU-richtlijn inzake minimumvoorschriften ter voorkoming en tegengaan van mensensmokkel. Nu er een algemene oriëntatie op die richtlijn is aangenomen door de JBZ-raad,³⁰ zal het werk aan de nota naar aanleiding van het verslag weer worden voortgezet.

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de jaarlijkse verstrekking van gegevens aan Eurostat. Zij willen weten om welke gegevens het gaat, of er voldoende adequate wettelijke grondslagen zijn om deze gegevens rechtmatig uit te wisselen en of uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat er gegevens zijn waarvan het vanuit opsporingsperspectief wenselijk is deze uit te wisselen, maar dat vanuit privacyoverwegingen nog niet gebeurt.

Elk jaar levert de NRM gegevens over mensenhandel aan bij Eurostat, het statistiekbureau van de EU. De Herzieningsrichtlijn brengt hierin geen verandering. De genoemde gegevensverstrekking gebeurt op basis van een questionnaire die door Eurostat wordt aangeleverd. De NRM maakt bij het invullen daarvan gebruik van gegevens die worden verstrekt door CoMensha, het EMM en het OM. Het gaat om geaggregeerde data over het aantal personen dat slachtoffer is geworden van mensenhandel en het aantal personen dat is verdacht van, vervolgd voor, en veroordeeld voor mensenhandel, de uitbuitingsvorm en de plaats van uitbuiting. De NRM ervaart geen knelpunten bij deze gegevensuitwisseling. In artikel 4:3, eerste lid, onder v, van het Besluit politiegegevens is een vaste grondslag opgenomen voor verstrekking van politiegegevens aan de NRM. Voor de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens, tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens aan de NRM bieden de artikelen 31 en 31a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens een grondslag.

³⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32 317, nr. 925.

Het nieuwe artikel 19bis van de herziene Europese richtlijn mensenhandel verplicht lidstaten ertoe om jaarlijks geanonimiseerde statistische gegevens over bepaalde aspecten van de bestrijding van mensenhandel bij de Europese Commissie in te dienen. De verstrekking van die gegevens strekt ertoe zicht te krijgen op de schaal waarop mensenhandel in de Unie plaatsvindt, de algemene kennis over deze vorm van criminaliteit te bevorderen en ervoor te zorgen dat beleid en strategieën op gegevens worden gebaseerd.³¹ De NRM zal de benodigde geanonimiseerde statistische gegevens verstrekken aan de Europese Commissie. Hieraan kan binnen de bestaande juridische kaders uitvoering worden gegeven.

Voor zover deze leden met hun vraag (eveneens) hebben willen informeren naar de samenwerking met (opsporingsdiensten van) andere EU-lidstaten, verwijs ik hen korthedshalve graag naar het in paragraaf 3 van deze nota gegeven antwoord op een vraag daarover van de leden van de BBB-fractie. Zoals uit dat antwoord blijkt bestaan er binnen de EU ruime mogelijkheden tot samenwerking bij de aanpak van mensenhandel.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de rol van gespecialiseerde teams, zoals de Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel en digitale expertise-eenheden bij de aanpak van met ICT-gefaciliteerde mensenhandel. In het bijzonder willen zij vernemen op welke wijze in beleid en organisatie wordt vormgegeven aan de noodzakelijke afstemming tussen deze teams, met name bij grensoverschrijdende en digitaal complexe zaken.

De organisaties die bij de opsporing van mensenhandel zijn betrokken hebben naar gelang hun taken gespecialiseerde teams, waarbij digitale opsporing een vast onderdeel is van de opsporingspraktijk bij mensenhandel. In vrijwel ieder opsporingsonderzoek wordt van deze de beschikbare digitale expertise gebruikgemaakt. De opsporingsinstanties zijn actief betrokken bij de coördinatie van de inzet van gespecialiseerde teams en werken waar mogelijk samenwerking op Europees niveau. Hierdoor kunnen dwarsverbanden in onderzoeken snel worden herkend, waarna afgestemd kan worden over het vervolg. Daarnaast zijn – zoals eerder aangegeven in deze nota – de politie, KMar, Nederlandse Arbeidsinspectie, IND en het OM aangesloten bij het EMM. Het EMM is een samenwerkingsverband waarbinnen deze vijf organisaties hun signalen en informatie over strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel ter beschikking stellen, waar een vertaling plaatsvindt naar operationele, tactische en strategische producten aan de hand waarvan de betrokken organisaties hun strafrechtelijke en/of publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen toepassen, waarbinnen informatie van deze diensten geanalyseerd wordt en trends en fenomenen met elkaar besproken worden, waaronder fenomenen met een online-component. Ook wordt internationale samenwerking en informatie-uitwisseling bevorderd door jaarlijks deel te nemen aan de EMPACT Hackathon, een intensieve samenwerking tussen experts uit verschillende landen die mede is gericht op de opsporing van mensenhandel.

Artikel 1, onderdeel 8, onder a en b, van de Herzieningsrichtlijn

De aan het woord zijnde leden verzoeken nader toe te lichten waarom is gekozen voor een ruime extraterritoriale rechtsmacht voor het in artikel 18bis van Richtlijn 2011/36/EU bedoelde feit en daarbij te betrekken hoe in de praktijk wordt omgegaan met situaties waarin meerdere lidstaten rechtsmacht over een feit kunnen uitoefenen.

³¹ In die zin overweging 31 bij de Herzieningsrichtlijn.

Er is voor gekozen de richtlijnbevestigingen over rechtsmacht ten aanzien van het in artikel 18bis omschreven feit – dat in de Nederlandse wetgeving wordt geïmplementeerd door verbreding van artikel 273g Sr – op dezelfde wijze te implementeren als ter implementatie van Richtlijn 2011/36/EU ten aanzien van het delict mensenhandel is gedaan. Daartoe zal, door middel van een separaat implementatiebesluit, artikel 4 van het BIVR worden aangepast. Hierdoor heeft Nederland steeds rechtsmacht over zowel mensenhandel als het misdrijf van artikel 273g Sr, indien het buiten Nederland is gepleegd door of tegen een Nederlander dan wel ingezetene van Nederland. Het in artikel 273g Sr omschreven misdrijf heeft betrekking op situaties waarin op laakbare wijze gebruik is gemaakt van dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel. Daarmee hangt dit misdrijf nauw samen met het delict mensenhandel. Dit rechtvaardigt dat voor de artikelen 273f en 273g Sr dezelfde regeling van extraterritoriale rechtsmacht geldt. Dit maakt onder andere dat Nederland rechtsmacht heeft als een Nederlander in het buitenland seksuele handelingen verricht met een sekswerker die slachtoffer is van mensenhandel, ook als het in artikel 273g Sr omschreven feit in dat land niet strafbaar is. Deze ruime toepasselijkheid van de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel en aanverwante misdrijven kan dan ook bijdragen aan een brede bescherming van slachtoffers van deze misdrijven.

Met betrekking tot de situatie waarin meerdere lidstaten rechtsmacht over een feit kunnen uitoefenen (ook wel: een positief jurisdictiegeschil) wordt vooropgesteld dat binnen de EU Kaderbesluit 2009/948/JBZ van kracht is. Dit kaderbesluit heeft tot doel het voorkomen en beslechten van positieve geschillen over de uitoefening van rechtsmacht in strafprocedures. In het kaderbesluit worden regels vastgesteld met betrekking tot de uitwisseling van informatie en rechtstreeks overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten over de uitoefening van rechtsmacht. De praktijk is hiermee in overeenstemming. Bij vormen van grensoverschrijdende criminaliteit waarbij sprake is van meerdere landen die rechtsmacht kunnen uitoefenen over het begane feit, plegen de opsporings- en vervolgingsinstanties met elkaar afstemming te zoeken over wie de opsporing en vervolging voor zijn rekening neemt en in welke mate hier wel of niet samen in wordt opgetrokken. Samenwerking in parallelle of gezamenlijke Joint Investigation Team-onderzoeken heeft hierbij de voorkeur, waarbij in het bijzonder de noodzaak tot afstemming aanwezig zal zijn. Over welk land de vervolging voor zijn rekening neemt, kunnen afspraken gemaakt worden. In EU-verband worden dergelijke afspraken vaak gemaakt in zogeheten *coördination meetings* bij Eurojust. Daar zijn ook liaisonvertegenwoordigers van landen buiten de EU werkzaam of op afroep beschikbaar.

Artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de in de memorie van toelichting opgenomen constatering dat het voor professionals van belang is slachtoffers met een licht verstandelijke beperking (LVB) te herkennen, zodat er passende begeleiding en behandeling kan worden geboden. Deze leden verzoeken of nader kan worden toegelicht hoe wordt vastgesteld dat een slachtoffer een LVB heeft. Zij vragen verder of er bereidheid is te onderzoeken of er bij slachtoffers van mensenhandel veel vaker al in een vroeg stadium een SCIL-test kan worden afgenomen en of het wenselijk wordt gevonden dat dergelijke informatie over slachtoffers ook wordt gedeeld met andere opsporingsdiensten, inspecties, en bestuurlijke instanties (zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)) in grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken naar mensenhandel.

Als een verdachte of slachtoffer een LVB heeft, blijkt dat vaak rondom het strafrechtelijk onderzoek. Het hebben van een LVB is een kwetsbaarheid. In het politieverhoor van jongeren wordt rekening gehouden met de kwetsbaarheid van het slachtoffer en de verdachte, onder meer door de vraagstelling (enkelvoudige vragen) en het stellen van checkvragen. Politied medewerkers kunnen ook altijd advies en ondersteuning vragen aan verhoorspecialisten binnen de politie of een rechechepsycholoog consulteren. De politie heeft in 2017 een handreiking opgesteld over hoe om te gaan met LVB. In de opleiding voor mensenhandel-rechercheurs is uitvoerig aandacht voor de benadering (waaronder het verhoor) van slachtoffers en verdachten. Een eerste indicatie dat mogelijk sprake is van een LVB kan bijvoorbeeld zijn dat betrokken derden hierover iets verklaren (denk aan ouders, verzorgers, behandelaars, maatschappelijk werkers of andere hulpverleners). Ook kan bij het afleggen van een verklaring bij de politie bij de verhorende ambtenaren het vermoeden rijzen dat bij de desbetreffende persoon sprake is van een LVB, omdat zij daarop betrekking hebbende signalen herkennen. Te denken valt aan de situatie dat blijkt dat de persoon die een verklaring aflegt de gestelde vragen niet begrijpt of de reikwijdte van bepaalde vragen niet goed kan overzien. Bij het herkennen van dergelijke signalen wordt gebruikgemaakt van bestaande handreikingen op dit punt. In het geval vermoedelijk sprake is van een LVB wordt het verhoor overgenomen door speciaal gecertificeerde verhoorders en is het uitgangspunt dat deze verhoorders gedurende de rest van het onderzoek betrokken blijven, zoals nader toegelicht in de memorie van toelichting.

Vooralsnog wordt geen aanleiding gezien voor onderzoek of bij slachtoffers van mensenhandel vaker een SCIL-test kan worden uitgevoerd. Daarbij speelt een rol dat de politie geen SCIL-test uitvoert, maar in het kader van de individuele beoordeling van het slachtoffer specifiek aandacht heeft voor kwetsbaarheid van een slachtoffer of verdachte, waaronder een LVB. De uitkomsten van individuele beoordelingen worden bekend bij het OM en kunnen in dat stadium worden aangevuld of aangepast. Ook slachtofferhulporganisaties, zoals CoMensha, houden bij de ondersteuning van slachtoffers in het bijzonder rekening met gender, handicaps en leeftijd, waaronder de inschatting of er sprake is van LVB.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de expliciete verplichting tot genderbewuste, handicap-sensitieve en kindvriendelijke ondersteuning wordt verankerd in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten en in uitvoeringsrichtlijnen en op welke wijze wordt aangesloten bij bestaande instrumenten zoals de Individuele Beoordeling en kindvriendelijke verhoorpraktijken.

Met artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn wordt in artikel 11, eerste lid, van Richtlijn 2011/36/EU gespecificeerd dat lidstaten moeten zorgen voor gespecialiseerde bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers, die genderbewust, toegesneden op handicaps en kindvriendelijk is. Het doel van de door de leden gememoreerde individuele beoordeling is een systematische bescherming van slachtoffers tegen secundaire victimisatie, herhaald slachtofferschap, intimidatie en vergelding. De individuele beoordeling is opgedragen aan de opsporingsambtenaar, of andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft (artikel 10, eerste lid, van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (Bssf)). Hij zorgt ervoor dat het slachtoffer, tijdens of zo spoedig mogelijk na het eerste contact, een tijdige en individuele beoordeling krijgt. Deze beoordeling kan gedurende het strafproces worden geactualiseerd. In artikel 10, tweede lid, onder a, van het Bssf is al vastgelegd dat bij de individuele beoordeling in het bijzonder rekening wordt gehouden met de persoonlijke kenmerken van het

slachtoffer, waaronder – zo blijkt uit de toelichting op die bepaling – genderidentiteit of genderexpressie, lichamelijke of verstandelijke beperkingen en leeftijd.³² In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zijn voorbeelden genoemd van de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, zoals de inzet van gespecialiseerde rechers bij het horen van kwetsbare slachtoffers. Ter verzekering van de volledige toepassing van de gewijzigde richtlijnbeepaling zal in het Bssf de bestaande praktijk worden verankerd dat ook slachtofferhulporganisaties bij de ondersteuning van slachtoffers rondom de strafprocedure in het bijzonder rekening houden met gender, handicaps en leeftijd. Daartoe zal het Bssf door middel van een implementatiebesluit worden aangevuld.

Artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie memoreren dat in de toelichting op de hierboven genoemde bepaling uit de Herzieningsrichtlijn is uiteengezet dat en waarom het Nederlandse juridische en beleidsmatige kader de werkzaamheid van verwijzingsmechanismen als bedoeld in het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU waarborgt. Deze leden vragen dit nader toe te lichten en daarbij te betrekken op welke wijze andere lidstaten invulling geven aan de vereiste werkzaamheid van verwijzingsmechanismen.

Het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU bevat de verplichting om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van, en bijstand en ondersteuning aan, geïdentificeerde slachtoffers, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, en om een contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen. Een verwijzingsmechanisme moet een transparant, toegankelijk en geharmoniseerd kader zijn. In een dergelijk kader moeten de deelnemende bevoegde autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden worden aangewezen en moeten hun taken worden vastgesteld. Die verwijzingsmechanismen kunnen de vorm aannemen van een reeks vastgestelde procedures, richtsnoeren, samenwerkingsregelingen of protocollen (overweging 15 bij de Herzieningsrichtlijn). De taken van deze verwijzingsmechanismen houden in ieder geval in dat er minimumnormen vastgesteld moeten worden voor de opsporing en vroegtijdige identificatie van slachtoffers en dat de procedures voor dergelijke opsporing en identificatie aangepast worden aan de verschillende vormen van uitbuiting die onder deze richtlijn vallen (vierde lid, onder a), dat slachtoffers worden verwezen naar de meest geschikte ondersteuning en bijstand (onder b) en dat samenwerkingsregelingen of -protocollen worden opgezet met de asielautoriteiten, zodat er bijstand, ondersteuning en bescherming wordt geboden aan slachtoffers van mensenhandel die internationale bescherming behoeven of wensen aan te vragen (onder c).

In de memorie van toelichting is uiteengezet op welke het Nederlandse juridische en beleidsmatige kader de werkzaamheid van verwijzingsmechanismen waarborgt.³³ Binnen het strafrechtelijk domein vormt artikel 51aa, tweede lid, Sv de juridische grondslag voor een verwijzingsmechanisme. Op grond van die bepaling draagt de betrokken opsporingsambtenaar – een medewerker van de politie, de KMar of van een bijzondere opsporingsdienst – zorg voor verwijzing van slachtoffers van mensenhandel naar een instelling voor slachtofferhulp, zoals CoMensha

³² Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 10, tweede lid, die is opgenomen in de Nota van Toelichting bij het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (Staatsblad 2016, 310).

³³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 835, nr. 3, p. 16–19.

of Slachtofferhulp Nederland, waar zij toegang hebben tot informatie, advies en ondersteuning. Voor de opsporing en vroegtijdige identificatie van slachtoffers binnen het strafrechtelijk domein is van belang dat in de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces³⁴ is vastgelegd dat het OM, dat het gezag heeft over de opsporing van mensenhandel, uitgaat van een slachtofferpresumptie: uitgangspunt is dat het vermoedelijke slachtoffer van een strafbaar feit een slachtoffer is totdat het tegendeel komt vast te staan. Aan de hand van signalen van mogelijke mensenhandel – zoals de door de Nederlandse Arbeidsinspectie geïdentificeerde en gepubliceerde signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting³⁵ – kan door de betrokken opsporingsdienst worden vastgesteld of sprake is van een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel. Op grond van de Aanwijzing mensenhandel³⁶ worden signalen van mensenhandel in alle gevallen opgepakt door de opsporingsinstanties. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. De slachtofferhulporganisatie waarnaar het slachtoffer is verwezen, geeft de benodigde informatie, bijstand en ondersteuning (artikel 3, eerste lid, Bssf) – eventueel onder rechtstreekse doorverwijzing naar relevante gespecialiseerde hulporganisaties zoals instellingen in de medische sector of organisaties voor maatschappelijk werk (artikel 3, eerste lid, onderdeel b, Bssf) – zodat het slachtoffer de meest geschikte ondersteuning en bijstand kan worden gegeven. In het verlengde hiervan zal – door middel van een afzonderlijk implementatiebesluit – in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten een grondslag worden opgenomen, op basis waarvan CoMensha formeel als contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers wordt aangewezen. Waar het gaat om slachtoffers van mensenhandel die internationale bescherming behoeven of deze wensen aan te vragen, bedoeld in het gewijzigde artikel 11, vierde lid, onderdeel c, van Richtlijn 2011/36/EU, bestaan er al samenwerkingsprotocollen, zoals nader is toegelicht in de memorie van toelichting. Hiermee wordt binnen het strafrechtelijk domein volledige toepassing gegeven aan het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU.

Op dit moment worden al specifieke beleidsinstrumenten ingezet ter bevordering van een vroegtijdige signalering van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel door professionals en instanties buiten het strafrechtelijk domein, zoals in de context van de gezondheidszorg, de gemeente of de IND. Daarbij valt te denken aan protocollen en cursussen gericht op het herkennen van signalen van verschillende vormen van mensenhandel en het vergroten van de bewustheid van bestaande mogelijkheden om vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel (na doorverwijzing) te ondersteunen, waaronder de opvang van die slachtoffers op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet of de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). De komende periode wordt benut om binnen het Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel toe te werken naar een verdere versterking en formalisering van verwijzingsmechanismen buiten het strafrechtelijk domein. Daartoe worden signalen van mogelijke mensenhandel op eenduidige wijze vastgelegd en breed toegankelijk gemaakt voor de betrokken professionals en instanties, alsmede wordt aangegeven door wie en op welke wijze bijstand en ondersteuning kan worden verleend aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Ook wordt gestart met een verkenning hoe, in aanvulling op de hierboven genoemde detectie en identificatie van slachtoffers van mensenhandel binnen het strafrechtelijk domein, detectie en identificatie buiten het strafrechtelijk

³⁴ Staatscourant 2024, 4318.

³⁵ Zie www.nlarbeidsinspectie.nl/onderwerpen/herkennen-en-melden-arbeidsuitbuiting.

³⁶ Staatscourant 2022, 5901.

domein structureel kan worden vormgegeven. Daarbij zal ook nadere aandacht uitgaan naar de cruciale rol van CoMensha bij de bescherming en verwijzing van slachtoffers van mensenhandel. Na het treffen van deze maatregelen zal volledige toepassing worden gegeven aan de verplichting die op de lidstaten rust om een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen als bedoeld in het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU.

Ik beschik niet over een volledig overzicht van hoe andere lidstaten invulling (beogen te) geven aan de werkzaamheid van verwijzingsmechanismen. Wel zijn op onderdelen overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse situatie bekend.³⁷ Zo hebben meerdere lidstaten de detectie en identificatie van slachtoffers ingericht binnen het strafrecht, en heeft bijvoorbeeld Griekenland een systeem waar ook buiten, maar in samenwerking met, het strafrechtelijk domein detectie en identificatie van slachtoffers kan plaatsvinden.

In hoeverre kan bij de verdere uitwerking van verwijzingsmechanismen als hierboven bedoeld worden aangesloten bij pilots zoals de Domein Overstijgende Informatiegestuurde Werkwijze, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De Domein Overstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) is een instrument van de politie, waarbij signalen vanuit data, opsporing en gebiedsgebonden politiezorg beter met elkaar worden verbonden om signalen van complexe criminaliteit, zoals mensenhandel, sneller te herkennen en effectiever te bestrijden. Het nationaal verwijzingsmechanisme is bedoeld als instrument waarmee slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en worden doorverwezen naar het juiste loket. Dit is specifiek bedoeld voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Comensha zal zich in 2026 richten op de doorontwikkeling van het nationaal verwijzingsmechanisme. Comensha zal in dat kader bezien in hoeverre het mogelijk is en meerwaarde heeft om aan te sluiten bij de pilot die nu bij enkele gemeenten loopt, waarbij wordt onderzocht in hoeverre de DIGW ook toepasbaar is in het gemeentelijk domein met het oog op signalering van mensenhandel.

Artikel 1, onderdeel 10, van de Herzieningsrichtlijn

Verder informeren de aan het woord zijnde leden naar hoe de samenwerking tussen de IND en andere betrokken organisaties bij de mensenshandelaanpak wordt ingericht om te voorkomen dat signalen over slachtofferschap en (mogelijke) aanspraak op internationale bescherming langs elkaar heen lopen. Zij willen eveneens vernemen op welke wijze wordt bewaakt dat de asielprocedure en de opvang en ondersteuning van het slachtoffer goed op elkaar aansluiten en dat de informatiedeling is geborgd.

Het is van groot belang dat signalen van (mogelijk) slachtofferschap van mensenhandel en eventuele aanspraken op internationale bescherming tijdig worden herkend en dat deze niet los van elkaar worden beoordeeld. Daarom is de samenwerking tussen de IND en de partners in de mensenshandelaanpak – waaronder de politie, het OM, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), zorg- en opvangorganisaties, en de NRM – op meerdere niveaus ingericht en geborgd.

³⁷ De Organisatie voor Vrede en Stabiliteit in Europa (OVSE) heeft een praktisch handboek over nationale verwijzingsmechanismen opgesteld, inclusief een hoofdstuk over «best practices» (https://cdn.osce.org/sites/default/files/tj/documents/tj/5/510551_0.pdf).

In de uitvoering vindt structurele afstemming plaats via vaste werkafspraken, ketenoverleggen en protocollen waarin is vastgelegd hoe signalen van mensenhandel worden herkend, vastgelegd en doorgeleid. Medewerkers van de IND zijn getraind in het signaleren van mogelijke indicaties van mensenhandel tijdens de asielprocedure. Indien dergelijke signalen worden vastgesteld, worden deze conform de geldende werkwijzen gedeeld met de bevoegde opsporingsinstanties en wordt de betrokkene gewezen op de mogelijkheden van bescherming, opvang en ondersteuning als (potentieel) slachtoffer van mensenhandel. Om te waarborgen dat asielprocedures en de opvang en ondersteuning van slachtoffers goed op elkaar aansluiten, wordt gewerkt met ketenbrede afspraken over rolverdeling, doorverwijzing en informatie-uitwisseling, met inachtneming van de geldende privacywetgeving. Het COA en gespecialiseerde opvangvoorzieningen spelen een centrale rol in het bieden van passende opvang, terwijl de IND bij de beoordeling van verblijfsrechtelijke aanvragen rekening houdt met relevante informatie over slachtofferschap, voor zover deze beschikbaar is en gedeeld mag worden.

Daarnaast wordt ingezet op deskundigheidsbevordering, gezamenlijke trainingen en het verbeteren van informatiestromen binnen de keten. Door middel van monitoring, periodieke evaluaties en casusoverleggen wordt bewaakt dat procedures op elkaar aansluiten en dat eventuele knelpunten tijdig worden gesignaleerd en aangepakt. Het kabinet blijft zich inspannen om deze samenwerking verder te versterken, zodat slachtoffers van mensenhandel de bescherming en ondersteuning krijgen waar zij recht op hebben, zonder dat dit afbreuk doet aan een zorgvuldige en rechtmatige asielprocedure.

Artikel 1, onderdeel 12, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast hoe de verplichting tot veilige, vertrouwelijke en kindvriendelijke aangifteprocedures wordt vastgelegd in landelijke standaarden en of er eenduidige kwaliteitscriteria voor studioverhoren van minderjarigen en extra kwetsbare slachtoffers bestaan en, zo ja, hoe de naleving daarvan wordt gevolgd.

De politie streeft ernaar om aangifteprocedures zo toegankelijk en begrijpelijk mogelijk te maken voor alle slachtoffers, inclusief kinderen. Op de website van de politie wordt bijvoorbeeld verwezen naar Steffie, een platform dat op eenvoudige en kindvriendelijke wijze uitlegt hoe aangifte kan worden gedaan.³⁸ Begeleiding van minderjarige slachtoffers bij het doen van aangifte wordt daarnaast geboden door diverse professionals, zoals vertrouwenspersonen op school of in de jeugdhulp, medewerkers van SHN en, waar nodig, een advocaat of bijzonder curator. Deze personen spelen een cruciale rol bij het voorbereiden, ondersteunen en beschermen van het kind tijdens het aangifteproces.

Het verhoor van slachtoffers van mensenhandel is voorbehouden aan gecertificeerde rechercheurs. Naast de verplichte basisverhooropleiding voor deze rechercheurs, wordt in de opleiding «Mensenhandel» nog specifiek aandacht geschonken aan het verhoor van slachtoffers van mensenhandel. Het verhoor van minderjarigen en extra kwetsbare slachtoffers kent strenge kwaliteitseisen. De verhoorders hebben daartoe een opleiding gevolgd. Indien tijdens een opsporingsonderzoek een minderjarig of extra kwetsbaar slachtoffer wordt aangetroffen, kan voor het verhoor een specialist worden ingeschakeld. Deze verhoorspecialisten hebben een verdiepende specialistische opleiding verhoor gevolgd aan de

³⁸ Zie <https://politie.steffie.nl>.

politieacademie en zijn gekwalificeerd om minderjarige en extra kwetsbare personen te verhoren. Op basis van een inschatting van deze specialisten kan er gebruik worden gemaakt van een daartoe speciaal ingerichte (kindvriendelijke) verhoorstudio. De wijze waarop deze verhoren plaatsvinden is vastgelegd in politieprotocollen.

Artikel 1, onderdeel 13, van de Herzieningsrichtlijn

Verder vragen deze leden hoe de bestaande specialistische programma's voor minderjarige slachtoffers, gericht op herstel en een veilige overgang naar volwassenheid, worden ingebed in het bredere jeugd- en jeugdbeschermingsstelsel. In hoeverre worden ervaringen van organisaties als Fier, Ster Huis en NIDOS benut bij de verdere ontwikkeling van beleid en regelgeving?

Bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving worden relevante uitvoeringsorganisaties altijd betrokken. Het Actieplan Samen tegen mensenhandel werkt dan ook samen met de zorg- en expertiseorganisaties aan het voorkomen van mensenhandel, het beter signaleren en helpen van slachtoffers en het aanpakken van daders. Actielijn 6 uit het Actieplan heeft als doel de praktijk handvatten te bieden voor het verbeteren van de signalering, bescherming en ondersteuning van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, ook binnen het bredere jeugd- en jeugdbeschermingsstelsel. Zo is de uitgebreide verdiepende training over mensenhandel met minderjarige slachtoffers tot nu toe door 836 professionals gevolgd, onder andere medewerkers van gemeenten, jeugdzorg, jeugdbescherming, Veilig Thuis, COA, NIDOS en politie. Er blijkt een grote behoefte aan deskundigheidsbevordering rond mensenhandel te zijn onder medewerkers uit deze sectoren. Speciale aandacht is er voor trainingen ter versterking van de signalering van mensenhandel onder alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Wanneer nodig en relevant zullen de inzichten en opbrengsten uit het Actieplan Samen tegen mensenhandel ook betrokken worden bij de verdere ontwikkeling van beleid ten aanzien van het jeugd- en jeugdbeschermingsstelsel, zoals bij de transformatie die ingezet wordt vanuit Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming, gericht op het verbeteren van de kind- en gezinsbescherming.

Artikel 1, onderdeel 14, van de Herzieningsrichtlijn

Artikel 17 van Richtlijn 2011/36/EU schrijft voor dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot regelingen voor schadevergoeding voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Artikel 1, onderdeel 14, van de Herzieningsrichtlijn voegt daaraan toe dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen (zij zijn hiertoe niet verplicht) overeenkomstig hun nationale wetgeving een nationaal fonds voor slachtoffers of een vergelijkbaar instrument op te zetten voor de schadevergoeding van slachtoffers. In de memorie van toelichting is uiteengezet langs welke civielrechtelijke en strafrechtelijke wegen slachtoffers van mensenhandel in Nederland toegang hebben tot regelingen voor schadevergoeding.³⁹ Daarbovenop hebben deze slachtoffers de mogelijkheid om op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven een aanvraag te doen voor een financiële tegemoetkoming. Met het oog op dat laatste vragen de leden van de VVD-fractie of er andere lidstaten zijn die een vergelijkbare mogelijkheid hebben om een aanvraag te doen voor een financiële tegemoetkoming als bedoeld in de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven.

³⁹ Kamerstukken II 2025/26, 36 835, p. 22.

Op basis van artikel 12 van de EU-richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven zijn alle lidstaten verplicht te voorzien in een nationale schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, die een billijke en passende schadeloosstelling van slachtoffers garandeert. Als gevolg daarvan is er in alle lidstaten een organisatie, waar slachtoffers van dergelijke strafbare feiten terecht kunnen voor een tegemoetkoming in de geleden schade. Niet alle landen hebben een Wet schadefonds geweldsmisdrijven, zoals die in Nederland bestaat. Ik beschik niet over een overzicht van lidstaten met een vergelijkbaar systeem als Nederland. In vrijwel alle lidstaten geldt dat aangifte moet worden gedaan bij de politie om een aanvraag voor een financiële tegemoetkoming te kunnen doen. Dat is in Nederland niet het geval, hoewel het doen van aangifte het vergemakkelijkt om de aannemelijkheid aan te tonen van hetgeen het slachtoffer is overkomen.

Verder wordt gevraagd of het standpunt van deze leden dat slachtoffers van alle vormen van uitbuiting en ernstige benadeling aanspraak zouden moeten kunnen maken op een uitkering op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, wordt gedeeld.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven een tegemoetkoming aan slachtoffers van (opzettelijke) gewelds- en seksuele misdrijven, als zij hiervan ernstig fysiek en/of psychisch letsel hebben ondervonden. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36 547) – dat het delict ernstige benadeling introduceert – is aangegeven waarom mensenhandel wel en ernstige benadeling niet als een opzettelijk geweldsdelict kan worden aangemerkt.⁴⁰ Korthedshalve verwijs ik deze leden graag naar die toelichting. In het kader van het Schadefonds Geweldsmisdrijven wordt bij alle vormen van uitbuiting ernstig letsel verondersteld. Dit betekent dat slachtoffers van mensenhandel in aanmerking komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds geweldsmisdrijven.

Voorts verzoeken de aan het woord zijnde leden om een reactie op de drie suggesties bij het onderhavige wetsvoorstel die zijn opgenomen in het consultatieadvies van Slachtofferhulp Nederland.

In lijn met het consultatieadvies dat SHN in 2023 heeft uitgebracht over artikel 273g Sr als onderdeel van het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (36 547), adviseert SHN om het verbrede artikel 273g Sr onder het bereik van het spreekrecht en het recht op een kosteloze advocaat te brengen, alsmede een voorschot op het volledige bedrag van de toegekende schadevergoeding mogelijk te maken. Vooropgesteld wordt dat op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving bij implementatie van bindende EU-rechtshandelingen, zoals de onderhavige Herzieningsrichtlijn, in een implementatiewetsvoorstel geen andere onderdelen worden opgenomen dan voor de omzetting noodzakelijk zijn (aanwijzing 9.4). Dit gelet op de noodzaak van tijdige implementatie. De genoemde adviespunten van SHN hebben betrekking op onderwerpen die geen onderdeel zijn van de Herzieningsrichtlijn en gaan daarmee het bestek van dit implementatiewetsvoorstel te buiten. Daarom is in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel voor een inhoudelijke reactie op de adviezen van SHN verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het genoemde

⁴⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 6, p. 55.

wetsvoorstel 36 547⁴¹ en het aangenomen amendement-Verkuijlen/Dral⁴² bij dat wetsvoorstel dat inhoudt dat artikel 273g Sr onder het bereik van het spreekrecht wordt gebracht, waarmee het desbetreffende adviespunt van SHN is opgevolgd. In de genoemde nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat slachtoffers van het delict 273g Sr als slachtoffer van mensenhandel voor kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komen. In die nota is verder toegelicht dat – kort gezegd – de voorschotregeling van toepassing is als de rechter op grond van artikel 36f Sr de schadevergoedingsmaatregel oplegt, waarbij aan het uit te keren bedrag een bovengrens van € 5.000 wordt gesteld, met dien verstande dat deze bovengrens niet geldt voor de uitkering aan slachtoffers van specifiek genoemde geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven (artikelen 6:4:2, zevende lid, Sv en 6:4:8, derde lid, Sv in verbinding met artikel 4:14 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen).

Artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de verbreding van artikel 273g Sr naar niet-seksuele dienstverlening in de praktijk tot onderbenutting leidt en of wordt voorzien in nadere beleids- of werkinstructies om duidelijkheid te geven over de toepassing van deze bepaling.

Het is bij de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het OM gebruikelijk dat in het geval van nieuwe of gewijzigde wettelijke strafbepalingen bijbehorende werkinstructies worden gemaakt of aangepast, zodat de betrokken professionals deze kunnen gebruiken in het kader van de opsporing en vervolging van de desbetreffende feiten. Dat geldt dus ook voor de verbreding van artikel 273g Sr. Gelet op de beschikbare capaciteit van het OM en de prioritering van de opsporing van uitbuiters, is de verwachting dat die verbreding zal leiden tot een beperkte toename van strafzaken.

Artikel 1, onderdeel 17, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het monitoringsoverzicht van het Actieplan Samen tegen mensenhandel en vragen of in toekomstige monitoringoverzichten, conform de motie-Veltman⁴³ baseline-niveaus kunnen worden opgenomen en of daarnaast kan worden voorzien in streefdata en tussentijdse doelstellingen.

De door de leden genoemde motie-Veltman verzocht voor de invoering van het bedoelde actieplan meer aandacht te schenken aan het specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (smart) formuleren van de doelen en hierbij gebruik te maken van streefwaarden, prestatiegegevens en effectindicatoren, en de Kamer hierover voor Prinsjesdag 2024 te informeren. In 2024 is bij de totstandkoming van het Versterkt Actieplan Samen tegen mensenhandel uitvoering gegeven aan deze motie. In dat plan is neergelegd in welk jaar welke acties moeten zijn afgerond. Dit is overgenomen in het monitoringoverzicht. Waar er vertraging is opgelopen wordt dit – overeenkomstig de motie – aangeduid.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de verplichtingen rond gegevensverzameling, statistieken en nationale actieplannen die zijn opgenomen in de artikelen 19bis en 19ter van Richtlijn 2011/36/EU duurzaam worden verankerd in de Nederlandse bestuurs- en beleids-

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 6, p. 9–11 en 54–56.

⁴² Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 22.

⁴³ Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 240.

praktijk en hier ervoor wordt gezorgd dat toekomstige actieplannen en data-aanleveringen een structureel karakter hebben.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie is in deze nota nader toegelicht op welke wijze de genoemde gegevensverzameling en de jaarlijkse verstrekking van geanonimiseerde statistische gegevens door de NRM aan de Commissie vorm zal krijgen (zie in deze paragraaf, onder «Artikel 1, onderdeel 7, onder b, van de Herzieningsrichtlijn»). Graag verwijs ik de aan het woord zijnde leden daarnaar. Ten aanzien van het vereiste nationaal actieplan ter bestrijding van mensenhandel geldt dat het programma «Samen tegen mensenhandel» zo'n nationaal actieplan vormt en daarvoor structureel middelen beschikbaar zijn, jaarlijks 2 miljoen euro. Het huidige actieplan loopt tot en met 2027 en zal na afloop worden geëvalueerd. Eventuele verbeterpunten die uit deze evaluatie voortkomen worden verwerkt in een volgend actieplan. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord 2026–2030 aangekondigd het programma «Samen tegen mensenhandel» voort te zetten.

In het verlengde hiervan vragen de leden van de VVD-fractie hoe artikel 19bis van Richtlijn 2011/36/EU in de praktijk zal worden uitgevoerd en of er IT-aanpassingen noodzakelijk zijn om te verzekeren dat Nederland aan alle vereisten van die richtlijnbevestiging voldoet. Data over slachtofferschap van mensenhandel worden verzameld en verwerkt door CoMensha en de NRM. Er zijn geen IT-aanpassingen noodzakelijk om de door deze leden genoemde data te kunnen registreren of verzamelen. De gegevens als bedoeld in artikel 19bis van Richtlijn 2011/36/EU worden op dit moment al door de NRM verzameld. Wat betreft de geanonimiseerde statistische gegevens geldt dat de genoemde richtlijnbevestiging ruimte laat om de op centraal niveau beschikbare gegevens overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijken te registreren en door te verstrekken aan de Commissie. Met betrekking tot «het aantal geïdentificeerde en vermoedelijke slachtoffers» van mensenhandel geldt in dit verband dat in de Nederlandse praktijk geen onderscheid gemaakt tussen vermoedelijke en vastgestelde slachtoffers, waardoor de NRM daarover dus geen uitgesplitste data verstrekken. Daarbij beschikt de NRM niet altijd over gegevens over het «staatsburgerschap» van een slachtoffer of verdachte en wordt in die gevallen voor de registratie aangeknoopt bij het geboorteland (op basis van OM-data) of de nationaliteit (op basis van CoMensha-data) van de desbetreffende persoon.

Deze leden vragen voorts of (een samenvatting van) de data die Nederland op basis van artikel 19bis, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU verstrekt aan de Europese Commissie openbaar wordt gemaakt.

De NRM publiceert jaarlijks een cijfermatig overzicht van mensenhandel in Nederland.⁴⁴ Deze publicatie is openbaar toegankelijk. Daarnaast verstrekt de NRM periodiek data aan Eurostat, het statistiekbureau van de Europese Unie. De door Eurostat verzamelde gegevens zijn ook publiek toegankelijk. De cijfers die aan Eurostat worden geleverd, komen, afhankelijk van de precieze vraagstelling van Eurostat, grotendeels overeen met de cijfers die de NRM in haar eigen jaarlijkse overzichten publiceert. De cijfers die aan Eurostat worden verstrekt, worden niet direct met de Kamer gedeeld. In die lijn zal de data die op basis van de herziene Europese richtlijn mensenhandel aan de Commissie wordt verstrekt, evenmin direct aan de Kamer worden verstrekt. Wel zal in de voortgangsbrieven over mensenhandel die twee keer per jaar naar de Kamer worden verstuurd, indien

⁴⁴ Zie voor de laatste publicatie: Jaarcijfers Mensenhandel 2024.

relevant, worden ingegaan op cijfermatige trends en ontwikkelingen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel.

5. Uitvoerings- en handhavingsconsequenties en financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie merken op dat onder meer het OM heeft aangegeven dat verwacht wordt dat de verbreding van artikel 273g Sr niet zal leiden tot een substantiële toename van strafzaken. Met het oog daarop vragen deze leden hoe is beoogd te voorkomen dat deze strafbaarstelling in de praktijk vooral een symbolische waarde heeft.

Het verbrede artikel 273g Sr komt, zoals hiervoor in deze nota in reactie op vragen daarnaar al is toegelicht, alleen in beeld komt wanneer iemand, ondanks opgemerkte duidelijke signalen dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel, toch van die dienst gebruikmaakt. Omdat de afnemer van de dienst over het algemeen slechts incidenteel en kortstondig in contact staat met de dienstverlenerende persoon, zal dit misdrijf naar verwachting in de praktijk dan ook alleen in uitzonderlijke situaties aan de orde zijn. Het OM geeft aan – gelet op de beperkte capaciteit die beschikbaar is en de huidige prioritering van opsporing van uitbuiters – te verwachten dat de verbreding van artikel 273g Sr zal leiden tot een beperkte toename van strafzaken. Hoewel beperkt in aantal, kan van deze vervolgingen wel een signaal uitgaan richting personen die welbewust gebruikmaken van diensten die voorwerp zijn van mensenhandel. Zoals in de memorie van toelichting aan de orde is gekomen, is het doel van de herziene richtlijn om met de verplichting tot strafbaarstelling bij te dragen aan het terugdringen van de vraag die uitbuiting in de hand werkt.⁴⁵

Daarnaast noemen deze leden dat in de memorie van toelichting is beschreven dat – door aanvulling van het BIVR – wordt gewaarborgd dat Nederland rechtsmacht over het misdrijf van artikel 273g Sr kan uitoefenen wanneer dat feit in het buitenland is gepleegd door of tegen een Nederlander dan wel een ingezetene van Nederland. De aan het woord zijnde leden achten dit begrijpelijk, omdat mensenhandel vaak een grensoverschrijdend delict is. Zij vragen naar de handhaving van deze maatregel, en of hier nog uitdagingen bij zijn.

Het doet mij deugd dat de leden van de D66-fractie aangeven de gemaakte keuze met betrekking tot de extraterritoriale rechtsmacht over het misdrijf van artikel 273g Sr, begrijpelijk te vinden. Ten aanzien van de gestelde vraag merk ik op dat ik in reactie op soortgelijke vragen in deze nota al ben ingegaan op de wijze waarop met andere landen wordt samengewerkt om mensenhandel te voorkomen en hoe in de praktijk wordt omgegaan met situaties waarin meerdere landen rechtsmacht hebben over een misdrijf als mensenhandel (zie deze nota, paragraaf 3 en paragraaf 4, onder «Artikel 1, onderdeel 8, onder a en b, van de Herzieningsrichtlijn»). Graag verwijs ik deze leden daarnaar.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de verschillende ketenpartners daadwerkelijk beschikken over de benodigde capaciteit, expertise en passende scholing om de gewijzigde en verbrede strafbaarstellingen en overige verplichtingen uit de Herzieningsrichtlijn effectief te kunnen uitvoeren. Zij willen weten hoe wordt voorkomen dat nieuwe delicten slechts beperkt worden vervolgd, dat slachtoffers niet tijdig in beeld komen of tussen wal en schip raken, of dat onderzoeken vastlopen. Voorts verzoeken deze leden aan te geven hoe wordt geborgd

⁴⁵ In die zin overweging 26 bij de Herzieningsrichtlijn.

dat de samenwerking tussen alle betrokken partners zodanig is ingericht dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn belegd en bestaande samenwerkingsstructuren, protocollen en afspraken periodiek worden geëvalueerd en geactualiseerd.

Organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn in de gelegenheid gesteld daarover advies uit te brengen en daarbij in te gaan op de uitvoerings- en financiële consequenties voor hun organisatie. De politie, de KMar, het OM en SHN hebben aangegeven voldoende capaciteit en expertise beschikbaar te hebben en te kunnen voorzien in passende scholing voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. De Nederlandse Arbeidsinspectie, Raad voor de rechtspraak, CoMensha en de VNG hebben aangegeven aanvullende financiële middelen nodig te hebben. Verderop in deze paragraaf wordt in reactie op een vraag van de ChristenUnie-fractie nader ingegaan op die verwachte financiële gevolgen. Korthedshalve worden deze leden daarnaar verwezen. Voor wat betreft de samenwerking tussen de ketenpartners geldt dat de benodigde afstemming over de opsporing en vervolging van de als gevolg van deze richtlijnen aangepaste strafbaarstellingen en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel, kan plaatsvinden binnen de bestaande samenwerkingsstructuren. Daarbij worden bestaande verwijzingsmechanismen – die ertoe strekken snel en adequaat hulp te kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel – versterkt (zie deze nota, paragraaf 4, onder «Artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn»).

Deze leden willen verder vernemen hoe de monitoring van de uitvoering van de Herzieningsrichtlijn wordt vormgegeven. Op welke momenten en via welke indicatoren wordt vastgesteld of de nieuwe strafbaarstellingen, voorzieningen en maatregelen in de praktijk daadwerkelijk worden benut, en hoe wordt de Kamer hierover tijdig geïnformeerd, zo vragen deze leden.

Het Actieplan Samen tegen mensenhandel wordt jaarlijks geëvalueerd en twee keer per jaar ontvangt de Kamer een voortgangsbrief over de aanpak van mensenhandel. In deze voortgangsbrief komen naast de voortgang op acties uit het actieplan ook ontwikkelingen uit het bredere mensenhandel-beleid aan de orde. Op basis van artikel 1, onderdeel 19, van de Herzieningsrichtlijn zal de Europese Commissie – uiterlijk op 15 juli 2030 – de implementatie daarvan evalueren. Uw Kamer zal daarover worden geïnformeerd.

Ook wordt door de aan het woord zijnde leden gevraagd hoe wordt gewaarborgd dat opleidingen en bewustwordingscampagnes voor professionals blijvend aansluiten op de voortschrijdende digitalisering en veranderende verschijningsvormen van mensenhandel, zodat wordt voorkomen dat kennis veroudert en dat er ongewenste verschillen ontstaan tussen sectoren of regio's.

Het is van groot belang dat de opleidingen, trainingen en bewustwordingscampagnes relevant en actueel zijn. Daarbij zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen betrokken organisaties in het mensenhandel-veld cruciaal. Daarvoor zijn een aantal samenwerkingsverbanden en organisaties zeer belangrijk, bijvoorbeeld CoMensha en de NRM. Nederland zal ook aansluiting blijven zoeken bij internationale gremia zoals de Benelux, de Europese Unie, de Raad van Europa, de OVSE, en de Verenigde Naties om op de hoogte te blijven van de laatste (internationale) ontwikkelingen met betrekking tot mensenhandel. Informatie-uitwisseling staat bij deze organisaties en gremia stevast hoog op de agenda.

Ook willen deze leden weten hoe wordt bewaakt dat opvang, ondersteuning en schadevergoedingsmogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel – waaronder minderjarigen, personen met een (licht) verstandelijke beperking en slachtoffers zonder verblijfsrecht – in de praktijk tijdig en voldoende beschikbaar zijn, en of knelpunten in capaciteit, middelen en toegankelijkheid structureel in kaart worden gebracht en opgelost.

De verbetering van het opvanglandschap voor slachtoffers mensenhandel is een van de prioriteiten van het Actieplan Samen tegen mensenhandel. Op dit moment wordt gewerkt aan een ontwerp ter verbetering van het huidige landschap. Gezamenlijk met gemeenten, professionals en ervaringsdeskundigen worden oplossingsrichtingen in kaart gebracht die verder vorm krijgen in dit nieuwe ontwerp. Een aantal inrichtingsvragen moet nog verder worden uitgewerkt. Zaken als capaciteit en middelen worden daarin meegenomen. Vervolgens wordt ingezet op (bestuurlijk) commitment en een implementatieplan voor de ontwikkelrichting. De wettelijke verantwoordelijkheid voor het organiseren en financieren van opvang en ondersteuning voor slachtoffers mensenhandel is bij gemeenten belegd, op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Rijksoverheid en gemeenten trekken hierin dan ook nadrukkelijk samen op, met input van opvanginstellingen, zorgcoördinatoren en ervaringsdeskundigen. In het kader van de houdbaarheid van de Wmo is een onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de Wmo en wat nodig is voor een toekomstbestendige regeling. Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen en beleidsopties waar verdere opvolging aan zal worden gegeven.⁴⁶ De opvolging en implementatie van verbeteringen in het opvanglandschap zullen landen in dit vervolgproces.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor een slachtoffer van mensenhandel om een tegemoetkoming aan te vragen of zijn schade te verhalen. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt een tegemoetkoming aan slachtoffers van (opzettelijke) gewelds- en seksuele misdrijven, als zij hiervan ernstig fysiek en/of psychisch letsel hebben ondervonden. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt een tegemoetkoming in kosten of inkomensderving maar biedt geen compensatie van schade. Deze tegemoetkoming is gebaseerd op solidariteit, erkenning en het weer op weg helpen van slachtoffers en nabestaanden van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven met ernstig letsel als gevolg. Bedragen voor de tegemoetkoming aan slachtoffers variëren afhankelijk van de ernst van letsel, omstandigheden en gevolgen tussen de 1.000 en 35.000 euro. Nu artikel 273f Wetboek van Strafrecht is aangemerkt als een opzettelijk geweldsmisdrijf, kunnen slachtoffers van mensenhandel, ongeacht of het minderjarigen, personen met een (licht) verstandelijke beperking of slachtoffers zonder verblijfsrecht zijn, een aanvraag bij het Schadefonds geweldsmisdrijven indienen. Daarnaast kan een slachtoffer van een strafbaar feit (waaronder mensenhandel) waarvan de verdachte bekend is de schade verhalen door zich te voegen als benadeelde partij in een strafproces. In dat kader dient het slachtoffer aan te geven wat de schade is. Dat kan zowel materiele als immateriële schade zijn. SHN ondersteunt slachtoffers daarbij. Als de rechter in de strafzaak een schadevergoedingsmaatregel oplegt dan wordt het Centraal Justitieel Incasso Bureau ingeschakeld om de schadevergoeding bij de dader te innen. Mocht na 8 maanden na onherroepelijk worden van het vonnis nog niet het hele bedrag zijn ontvangen, dan treedt de voorschotregeling in werking en kan het slachtoffer of familie/nabestaande van het slachtoffer een (gedeeltelijk) voorschot krijgen op de toegewezen schadevergoeding. Dit houdt in dat de Staat het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer of

⁴⁶ Kamerstukken II 2025/26, 29 538 nr. 372.

nabestaande. De voorschotregeling is ongemaximeerd voor slachtoffers van gewelds- of seksuele misdrijven, waaronder slachtoffers van mensenhandel. Dit houdt in dat het gehele toegekende bedrag aan het slachtoffer als voorschot wordt uitgekeerd en de Staat de inning van dit bedrag op de dader voortzet.

De leden van de JA21-fractie constateren terecht dat het bereik van de huidige strafbaarstelling van artikel 273g Sr wordt verbreed tot het gebruikmaken van niet-seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Zij vragen of kan worden toegelicht wat de verbreding zal doen met de capaciteit en focus in de opsporing. Daarnaast willen deze leden weten hoeveel capaciteit bij de politie op dit moment wordt besteed aan het opsporen van mensenhandel, hoeveel geld daarvoor is vrijgemaakt en of kan worden aangegeven hoe de formatie van de politie en die opsporingsinzet de afgelopen vijf jaar is veranderd.

Zoals hiervoor in deze nota al is beschreven, is de verwachting dat, gelet op de beschikbare capaciteit van het OM en de huidige prioriteitsstelling met betrekking tot de opsporing die vooral is gericht op uitbuiters, de verbreding van artikel 273g Sr zal resulteren in een beperkte toename van het aantal strafzaken.

Tijdens de begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid over het jaar 2020 is de motie-Segers/Asscher ingediend, waarin structureel 10 miljoen euro extra beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel.⁴⁷ In de kamerbrief «Opsporing en Vervolgung Mensenhandelzaken 2021» is toegelicht op welke wijze deze middelen besteed worden.⁴⁸ Allereerst is er ingezet op een uitbreiding van de specialistische en tactische opsporingscapaciteit mensenhandel, onder andere door de werving van specialisten op het gebied van mensenhandel, maar ook digitale, intelligence en financiële specialisten. Het betreft hier een versterking van in totaal 58 fte. Daarnaast wordt vanuit de middelen extra inzet op het onderdeel identiteitsonderzoek mogelijk gemaakt, ten behoeve van de uitvoering van het Identificatie en Registratie proces. Het gaat hier om een versterking van 29 fte. Vanaf 2020 is de formatie en de bezetting gefaseerd uitgebreid met de in totaal benoemde 87 fte. In 2023 zijn hiervoor de laatste fte geworven, waarmee de motie van de leden Segers en Asscher is uitgevoerd. Per 2024 worden de middelen toegevoegd aan de algemene bijdrage van politie. Monitoring loopt via de reguliere gesprekken tussen de Korpsleiding en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de wetsaanpassingen van het onderhavige wetsvoorstel een aanvulling vormen op de gemoderniseerde strafbaarstellingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36 547), waarvoor structureel 11 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Allereerst verzoeken deze leden om een nadere indicatie van de kosten van het wetsvoorstel en de dekking daarvan. In dat verband zijn voornoemde leden benieuwd in welke mate de betrokken organisaties zelf budget dienen vrij te maken voor benodigde aanpassingen in de organisatiestructuren en voor trainingen en activiteiten.

⁴⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 25.

⁴⁸ Kamerstukken II 2021/22, 28 638, nr. 203.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting heeft het OM in zijn consultatieadvies ten aanzien van de aanpassingen in het Wetboek van Strafrecht laten weten beperkte uitvoeringsconsequenties te verwachten, in die zin dat de voorgestelde verbreding van artikel 273g Sr kan leiden tot een beperkte toename van strafzaken. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Arbeidsinspectie geven beiden eveneens aan een structurele toename te verwachten van een beperkt aantal strafzaken, hetgeen tot extra kosten zal leiden van respectievelijk 260.000 euro en 320.000 euro. De Herzieningsrichtlijn bevat ook de verplichting om verwijzingsmechanismen in te stellen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van, en bijstand en ondersteuning aan, geïdentificeerde slachtoffers, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, en om een contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen. De centrale rol die CoMensha hierbij speelt wordt verder versterkt, onder andere doordat CoMensha ook formeel als contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers wordt aangewezen (zie deze nota, paragraaf 4, onder «Artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn»). Daardoor heeft CoMensha meer capaciteit nodig voor coördinatie, registratie en het behandelen van adviesvragen.

Er is 200.000 euro beschikbaar voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Voor wat betreft de kosten voor de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Arbeidsinspectie zal – in lijn met het consultatieadvies van het OM – de impact van dit wetsvoorstel binnen twee jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd, zodat op basis daarvan kan worden gezien welk extra beslag dit wetsvoorstel legt op de strafrechtelijke capaciteit en of aanvullende middelen nodig zijn ten opzichte van de middelen die al zijn toegekend voor de uitvoering van de gemoderniseerde regeling van mensenhandel die is neergelegd in wetsvoorstel 36 547. Voor CoMensha geldt dat de invulling van hun rol in het nationaal verwijzingsmechanisme en als contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing nader wordt gezien. Op basis daarvan wordt een precieze inschatting gemaakt van de capaciteit die CoMensha op korte en middellange termijn nodig heeft om deze rollen adequaat uit te voeren.

6. Adviezen

De leden van de JA21-fractie wijzen erop, zo begrijp ik hen, dat het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (36 547) de uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken toevoegt aan de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen in artikel 273f Sr. Deze leden benadrukken dat het van belang is om te kunnen optreden tegen huwelijkse uitbuiting, ook als bij de totstandkoming van het huwelijk geen sprake was van dwang. Zij willen weten in hoeverre dit adequaat in de wet is opgenomen en wat de mogelijkheden zijn tot vervolging.

Graag licht ik in reactie op deze vragen toe dat het onderhavige wetsvoorstel enkel wetswijzigingen bevat die noodzakelijk zijn voor een correcte en volledige implementatie van de Herzieningsrichtlijn. Alle uitbuitingsvormen die in artikel 2, derde lid, van de Europese Richtlijn mensenhandel zijn gespecificeerd, zijn ook expliciet in artikel 273f Sr vastgelegd. Daarmee sluit de Nederlandse strafbepaling rechtstreeks aan bij de richtlijnbeoordeling. In de herziene Europese richtlijn mensenhandel zijn drie specifieke uitbuitingsvormen toegevoegd aan artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU, waaronder uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken. Ter implementatie van die gewijzigde richtlijnbeoordeling legt dit wetsvoorstel expliciet in artikel 273f Sr vast dat uitbuiting zich in de context van gedwongen huwelijken kan manifesteren. Daarmee blijven de specifieke uitbuitingsvormen die in artikel 273f Sr zijn geëxplici-

teerd rechtstreeks aansluiten bij die in de genoemde richtlijn. Het voorstel brengt geen verandering in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel.

Met deze leden vind ik alle vormen van huwelijkse uitbuiting volstrekt onaanvaardbaar. Daarom wil ik benadrukken dat mensenhandel zich ook kan uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in de wettelijke niet-uitputtende opsomming van specifieke vormen van uitbuiting – zoals uitbuiting binnen niet-gedwongen huwelijken – namelijk wanneer is voldaan aan de voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel: het verrichten van een bepaalde handeling, het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Daarover kan in de rechtspraak geen misverstand bestaan.

In reactie op de referte van deze leden aan het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel wordt nog opgemerkt dat dat wetsvoorstel thans bij de Eerste Kamer aanhangig is en – als gevolg van het amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk⁴⁹ – dezelfde wetswijziging is komen te bevatten als het onderhavige implementatiewetsvoorstel, zoals deze leden ook al constateren. Daarmee heeft de Tweede Kamer er toen dus voor heeft gekozen om – in lijn met de hiervoor genoemde aanvulling van artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU – drie specifieke uitbuitingsvormen toe te voegen aan de opsomming in artikel 273f Sr. Dit implementatiewetsvoorstel bevat een samenloopbepaling die technisch regelt dat de toevoeging van de genoemde uitbuitingsvormen aan artikel 273f Sr die in beide wetsvoorstellen is opgenomen op de juiste wijze in de wet wordt vastgelegd.

II. Artikelsgewijze toelichting

A (Wijziging artikel 273f)

De leden van de PVV-fractie vragen welke verblijfsrechtelijke consequenties kunnen volgen indien een persoon wordt veroordeeld wegens mensenhandel, in het bijzonder in het geval van uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken. In dat verband willen zij ook weten of de mening van deze leden wordt gedeeld dat een dergelijke veroordeling aanleiding moet vormen voor intrekking of weigering van een verblijfsvergunning, ongewenstverklaring of een andere vreemdelingenrechtelijke maatregel.

Bij strafrechtelijke veroordelingen die onherroepelijk zijn geworden, wordt altijd bekeken of dit gevolgen heeft voor de verleende verblijfsvergunning. Aan de hand van de zogenoemde glijdende schaal (artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000) wordt gezien of de strafrechtelijke veroordeling in relatie tot de verblijfsduur van de vreemdeling zwaar genoeg is om over te gaan tot vreemdelingrechtelijke maatregelen.

Op grond van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU), in het bijzonder de artikelen 12, 14, 17 en 19 van die richtlijn, zijn de vereisten voor het intrekken van een asielvergunning zwaarder dan die voor het intrekken van een reguliere verblijfsvergunning. Redengevend hiervoor is dat als de IND concludeert dat een persoon in aanmerking komt voor een asielvergunning, daarmee is vastgesteld dat deze persoon bescherming van de Nederlandse overheid nodig heeft. Daarom moet op grond van de Kwalificatierichtlijn in het geval van een verdragsvluchteling sprake zijn

⁴⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 23.

van een «bijzonder ernstig misdrijf» en in het geval van subsidiaire bescherming van een «ernstig misdrijf». Of hiervan sprake is, wordt steeds beoordeeld op grond van de individuele merites van de zaak. Het kabinet heeft uw Kamer over het beleid dienaangaande geïnformeerd bij brief van 18 december 2024.⁵⁰

In algemene zin geldt dat een asielzoeker op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag onder de daar genoemde voorwaarden wordt uitgesloten van internationale bescherming. Dit is onder andere het geval als er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat die persoon zich schuldig heeft gemaakt aan een ernstig, niet-politiek misdrijf, begaan buiten het land van toevlucht, voordat die persoon tot dit land als vluchteling is toegelaten. Dergelijke situaties komen ook in de Nederlandse praktijk naar voren in de context van de beoordeling of een asielvergunning wordt verleend of een bestaande asielvergunning wordt ingetrokken.

Naast intrekking of weigering van verblijfsrechten kan een vreemdeling ook ongewenst worden verklaard indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens mensenhandel (artikel 67, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000). Een ongewenstverklaring kan onafhankelijk van de intrekking van een verblijfsvergunning worden opgelegd en biedt de overheid een aanvullend instrument om de aanwezigheid van vreemdelingen in Nederland te reguleren.

B (Wijziging artikel 273g)

De aan het woord zijnde leden constateren dat ook de schuldvariant van de bestaande strafbaarstelling van artikel 273g Sr wordt verbreed tot niet-seksuele seksuele diensten. Zij vragen welke lacunes in de strafrechtelijke aansprakelijkheid deze verbreding beoogt te dichten en waarom deze keuze noodzakelijk wordt geacht voor een effectieve bestrijding van mensenhandel. Deze leden menen dat afnemers van seksuele dienstverlening zich in het algemeen bewust behoren te zijn van het verhoogde risico op mensenhandel en dat van hen daarom een verhoogde mate van alertheid mag worden verwacht, maar dat een dergelijke alertheid in veel andere sectoren niet vanzelfsprekend is. Tegen deze achtergrond vragen zij waarop wordt gebaseerd dat van afnemers van niet-seksuele diensten een vergelijkbare mate van alertheid mag worden verlangd, met name waar het gaat om de toepassing van de schuldvariant die met deze wet wordt geïntroduceerd.

Om te voldoen aan de verplichting opgenomen in artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de reikwijdte van artikel 273g wordt verruimd van seksuele diensten tot ook niet-seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Daarbij is ervoor gekozen om binnen dat artikel geen onderscheid te maken tussen de daarin opgenomen opzet- en de schuldvariant. Voor die keuze bestaan de volgende redenen. Met de Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel is het bestaande artikel 273g Sr op 1 januari 2022 in werking getreden. De huidige strafbepaling bevat behalve een opzetvariant («weet») ook een schuldvariant («ernstige reden heeft om te vermoeden»). In lijn met die keuze van de wetgever wordt het toepassingsbereik van deze bepaling in haar geheel verbreed tot andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting, zodat met betrekking tot alle uitbuitingsvormen dezelfde voorwaarden voor strafbaarheid gelden en aldus slachtoffers van mensenhandel dezelfde strafrechtelijke bescherming wordt geboden. Dit betekent dat de schuldvariant ook van

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3327.

toepassing is op niet-seksuele uitbuiting. Deze uniforme benadering past bij de systematiek van de verplichting tot strafbaarstelling uit de Herzieningsrichtlijn, die op dit punt evenmin onderscheid maakt tussen de verschillende uitbuitingsvormen.

Daarbij benadruk ik in de richting van de leden van de PVV-fractie dat de opzet- en de schuldvariant van het misdrijf van artikel 273g Sr alleen in beeld komen wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel, toch van die dienst gebruikmaakt. In beide varianten is voor strafbaarheid vereist dat de bedoelde duidelijke signalen ook zijn opgemerkt door de persoon die van de dienst gebruikgemaakt. In die concrete situatie ontstaat een verificatieplicht. De strafbaarstelling verplicht er dus niet toe om steeds – zonder concrete aanleiding – actief te onderzoeken of sprake zou kunnen zijn van mensen- of kinderhandel. Dit betekent dat strafrechtelijke aansprakelijkheid enkel in beeld komt in situaties waarin het evident is dat mogelijk sprake is van mensenhandel of kinderhandel. Het onderscheid tussen de opzet- en schuldvariant is gelegen in de precieze mentale houding van de desbetreffende persoon ten opzichte van de waargenomen signalen. In reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66 ben ik ingegaan op deze voorwaarden voor strafbaarheid bij het misdrijf van artikel 273g Sr en het verschil tussen de opzet- en schuldvariant (zie paragraaf 3 van deze nota). Korthedshalve verwijs ik de aan het woord zijnde leden graag daarnaar. In aanvulling daarop wijs ik op de specifieke voorbeelden van duidelijke signalen van mensenhandel de vorm van arbeidsuitbuiting die in de memorie van toelichting zijn gegeven.⁵¹ Daarbij is onder meer aangegeven dat de omstandigheid dat een dienst ver beneden de marktconforme prijs wordt aangeboden een eerste indicatie is dat sprake is van een arbeidsmisstand, maar dat alleen zwaarwegende bijkomende omstandigheden kunnen maken dat bij elkaar genomen sprake is van duidelijke signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting.

III. Overig

De leden van de D66-fractie memoreren dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) in mei 2025 het rapport «Over Grenzen – Een rechtsvergelijkend onderzoek naar preventieve beschermingsbevelen bij huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking» is gepubliceerd. In dit onderzoeksrapport wordt ingegaan op in het Verenigd Koninkrijk beschikbare civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten om huwelijksdwang tegen te gaan. Deze leden geven aan dat in het rapport wordt gesteld dat een hybride aanpak, naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, potentie heeft om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang in Nederland te beschermen. De aan het woord zijnde leden vragen hoe deze potentiële aanpak wordt beoordeeld.

Het kabinet ziet in het rapport waardevolle aanknopingspunten om het beleid en de aanpak van schadelijke praktijken, waaronder huwelijksdwang, samen met de betrokken organisaties te verbeteren met maatregelen geïnspireerd op het hybride beschermingsbevel. In de beleidsreactie, gevoegd bij de Kamerbrief die gaat over de «Voortgang aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling» van 18 december 2025 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toegezegd dat onderzocht wordt of en hoe het huidige juridische instrumentarium kan worden aangevuld met maatregelen in lijn met een hybride beschermingsbevel. Uw Kamer wordt over de uitkomsten hiervan geïnformeerd.

⁵¹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 835, nr. 3, p. 33–34.*

De herziene Europese richtlijn mensenhandel verplicht lidstaten te voorzien in minimale strafmaxima voor mensenhandel en verzwarende vormen daarvan. De leden van de PVV-fractie constateren dat Nederland hieraan voldoet. Deze leden zijn van mening dat het voorschrijven van dergelijke minimale strafmaxima mede veronderstelt dat algemene minimumstraffen voor mensenhandel op hun plaats zijn. Door deze leden wordt gevraagd of dit kabinet bereid is te bezien of het invoeren van verplichte minimumstraffen voor mensenhandel en daarmee samenhangende delicten wenselijk en effectief kan zijn om de normstelling te versterken en de afschrikwekkende werking van het strafrecht te vergroten.

Deze leden constateren terecht dat de Nederlandse wettelijke strafmaxima voor mensenhandel op dit moment ruimschoots boven de minimale strafmaxima liggen die door de herziene Europese richtlijn mensenhandel worden voorgeschreven. Deze richtlijn verplicht uitdrukkelijk niet tot het invoeren van de door die leden bedoelde minimumstraffen. Daarom zie ik geen aanleiding om in het kader van dit implementatietraject de invoering van minimumstraffen te bezien.

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