

Vergaderjaar 2025–2026

**36 547**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking (Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel)**

**C**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 oktober 2025

#### **Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. De fracties van de **BBB**, **GroenLinks-PvdA**, **D66**, **SP** en **PvdD** hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog enkele vragen. De fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD hebben hun inbreng gezamenlijk geformuleerd. De leden van de D66-fractie hebben zich bij deze inbreng aangesloten. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben aangegeven zich aan te sluiten bij de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66. Ik dank de leden van voornoemde fracties voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord.

Dit wetsvoorstel strekt tot modernisering van de wettelijke regeling van mensenhandel in zowel het Europese deel van Nederland als in Caribisch Nederland. Omwille van de leesbaarheid is in deze nota naar aanleiding van het verslag steeds alleen verwezen naar de bepalingen in het Europees Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) onderscheidenlijk het Europees Nederlands Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Dat neemt niet weg dat de hierna genoemde overwegingen eveneens gelden ten aanzien van het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB**

De leden van de fractie van de BBB vragen welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat het *non-punishmentbeginsel* in de praktijk voldoende aandacht krijgt en in voorkomende situaties daadwerkelijk wordt toegepast. Zij verwijzen daarbij ter illustratie naar een situatie van criminele uitbuiting.

Met deze leden ben ik van mening dat het *non-punishmentbeginsel* – dat met dit wetsvoorstel in artikel 273f, negende lid, Sr wordt verankerd – een belangrijke pijler vormt van het beleid om slachtoffers op adequate wijze te beschermen. Deze bijzondere strafuitsluitingsgrond – die onder meer bij criminele uitbuiting van toepassing kan zijn – waarborgt dat een slachtoffer van mensenhandel niet strafbaar is als hij in rechtstreeks verband daarmee een strafbaar feit begaat waartoe hij is gedwongen. Om een effectieve toepassing van het *non-punishmentbeginsel* te bevorderen wordt ingezet op zowel het vergroten van de aangiftebereidheid bij slachtoffers als het realiseren van brede bewustwording bij de betrokken ketenorganisaties, twee aspecten waarvoor ook deze leden aandacht vragen. Het is voor slachtoffers van mensenhandel vaak niet vanzelfsprekend om aangifte te doen, terwijl dit wel in het belang van de bescherming van het slachtoffers en de vervolging van daders is. Daarom wordt in het *Actieplan programma Samen tegen mensenhandel* onder actielijn 2 ingezet op het vergroten van meldingsbereidheid. Doel is onder andere om slachtoffers van criminele uitbuiting beter te bereiken en ondersteunen en langs die weg de meldingsbereidheid te vergroten. Het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) is een onderzoek gestart naar hoe slachtoffers nog beter kunnen worden bereikt en ondersteund. Daarnaast strekt de genoemde actielijn ertoe professionals in de opsporing en vervolging meer bewust te maken van situaties waarin het *non-punishmentbeginsel* aan de orde kan zijn.

Naast de acties in het Actieplan, wordt intern bij het openbaar ministerie (OM) ook bijzondere aandacht geschonken aan de toepassing van het *non-punishmentbeginsel*. Zo is dit beginsel opgenomen in de Aanwijzing Mensenhandel van het OM.<sup>1</sup> Daarnaast heeft ieder arrondissementsparket een gespecialiseerde mensenhandelofficier, die specialistische SSR-opleidingen heeft gevolgd over mensenhandel. Binnen deze opleidingen wordt het genoemde beginsel en de toepassing ervan eveneens behandeld. Deze specifieke opleidingen staan open voor alle professionals van het OM en de rechtspraak die te maken hebben met mensenhandel. Recent is een nieuwe cursus ontwikkeld voor officieren van justitie in opleiding die gaat over het herkennen van signalen van mensenhandel, waarvan het *non-punishmentbeginsel* eveneens deel uitmaakt. De mensenhandelofficieren bieden verder periodiek aan om in gesprek te gaan met collega's die binnen de organisatie in aanraking komen met verdachten en/of slachtoffers van mensenhandel, met als doel het vergroten van de interne bewustwording en kennisoverdracht. Ter uitvoering van de aangenomen motie-Ceder/Bikker<sup>2</sup> zal ik met de relevante partijen in gesprek gaan over hoe de toepassing van het *non-punishmentbeginsel* jaarlijks kan worden gemonitord.<sup>3</sup>

De leden van de fractie van de BBB spreken de verwachting uit dat de introductie van het delict ernstige benadeling, waarvoor de bewijsdrempel lager ligt dan voor mensenhandel, zal meebrengen dat de zaakinstream bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, het OM en de rechtspraak zal toenemen. Deze leden willen weten welke maatregelen worden genomen om aan de verwachte toename van dit type zaken tegemoet te komen. De financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn primair gelegen in de verwachte extra aantallen opsporingsonderzoeken, vervolgingen en behandelingen van zaken als gevolg van de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in het bijzonder door de introductie van het nieuwe delict ernstige benadeling. De omvang van de toename van het aantal zaken is op voorhand niet precies in te schatten. Met het oog op de verwachte gevolgen is voor de uitvoering van dit wetsvoorstel structureel

<sup>1</sup> Stcrt. 2022, 5901.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 36.

<sup>3</sup> Handelingen II 2024/25, nr. 92, item 8, p. 51–52.

€ 11 miljoen beschikbaar. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft eerder ingeschat dat voor de uitvoering van het wetsvoorstel zo'n € 5 miljoen structureel benodigd is. De Arbeidsinspectie heeft afgelopen jaren deze middelen al ingezet om de personele capaciteit te versterken. De nieuwe collega's zijn grotendeels opgeleid op het thema arbeidsuitbuiting, waarbij het voorliggende wetsvoorstel is meegenomen. Daarnaast zullen in de loop van 2026 nog negen rechercheurs tot gecertificeerd rechercheur arbeidsuitbuiting worden opgeleid. Al deze rechercheurs maken deel uit van de in 2023 opgerichte Afdeling Arbeidsuitbuiting. De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie heeft met deze afdeling de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting gebundeld, geïntensiveerd en geprofessionaliseerd.

Verder zijn middelen gereserveerd voor het OM (€ 2 miljoen). De strafrechtelijke vervolging van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vallen onder het Functioneel Parket. Dit parket is al gestart met het werven van extra officieren van justitie en parketsecretarissen om de instroom van strafzaken te kunnen behandelen. Ook voor de rechtspraak (€ 1 miljoen) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (€ 3 miljoen) zijn middelen gereserveerd. Zowel het OM als de Raad voor de rechtspraak benadrukken tegelijkertijd dat het moeilijk is een inschatting te maken van de precieze effecten van een delict als ernstige benadeling. Daarom is met het OM en de Raad voor de rechtspraak de afspraak gemaakt om een jaar na inwerkingtreding van de wet de werkelijke effecten van de introductie van dit delict te bezien.

Verder vragen de aan het woord zijnde leden om een nadere invulling van de wettelijke term «uitbuiting».

In reactie hierop merk ik op dat in lijn met het huidige artikel 273f Sr en de internationale en Europese definitie van mensenhandel in het voorgestelde artikel 273f Sr het bestanddeel «(oogmerk van) uitbuiting» is opgenomen. Eveneens in overeenstemming met de huidige wetgeving en de internationale en Europese definitie bevat het voorgestelde artikel 273f, vijfde lid, onder a tot en met h, Sr, een niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting die – indien aan alle voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel is voldaan – onder het bereik van de strafbepaling van mensenhandel vallen. Het niet-limitatieve karakter van die opsomming geeft enerzijds richting, maar laat anderzijds ruimte om ook andere uitbuitingsvormen onder het bereik van mensenhandel te scharen, bijvoorbeeld indien toekomstige ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Hiermee biedt de voorgestelde strafbepaling brede strafrechtelijke bescherming die toekomstbestendig is.

Gelet op de grote variëteit van gevallen en de concrete omstandigheden die zich in afzonderlijke situaties kunnen voordoen, kan de wetgever slechts bij benadering antwoord geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden sprake is van een vorm van uitbuiting. Tegen deze achtergrond kan worden begrepen dat de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling advisering) in haar advies heeft opgemerkt dat het onvermijdelijk is dat een dergelijke strafbaarstelling open normen kent en dat de Hoge Raad in zijn jurisprudentie over mensenhandel heeft overwogen dat de vraag wanneer sprake is van uitbuiting niet in algemene termen is te beantwoorden. In plaats daarvan heeft de Hoge Raad – primair met het oog op arbeidsuitbuiting – relevante afwegingsfactoren geformuleerd die de rechter kan betrekken bij zijn weging of in het concrete geval sprake is van uitbuiting: de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd. Verder geldt dat de beoordeling van de genoemde factoren in geval van minderjarige slachtoffers tot een

andere uitkomst kan leiden dan in het geval het slachtoffer meerderjarig is.<sup>4</sup> Deze criteria uit het zogeheten *Chinese horeca*-arrest vormen – toegespitst op het aanzetten van een ander tot het verrichten van strafbare activiteiten – ook het richtinggevend kader voor de vaststelling of sprake is van criminele uitbuiting.<sup>5</sup> Van het vereiste oogmerk van seksuele uitbuiting is al sprake wanneer iemand met het oog op financieel gewin een ander met behulp van één van de wettelijk omschreven beïnvloedingsmiddelen (bijvoorbeeld door misbruik van een kwetsbare positie) beweegt tot seksuele dienstverlening. Het accent ligt daarbij op het onvrijwillige karakter van de seksuele dienstverlening – waarin een grove aantasting van de lichamelijke en seksuele integriteit alsook de persoonlijke vrijheid ligt besloten – die met het gebruik van een beïnvloedingsmiddel is gegeven. Anders dan bij mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting zijn aanvullende vaststellingen over de duur van de (beoogde) werkzaamheden en de beperkingen die daarbij aan het slachtoffer (zullen) worden opgelegd telkens minder van belang, zoals ook nader uiteen is gezet in de memorie van toelichting, paragraaf 2.2, onder «Seksuele uitbuiting».

Wat betreft de invulling van de term uitbuiting beoogt dit wetsvoorstel zoveel mogelijk aan te sluiten bij de geschetste bestendige jurisprudentie van de Hoge Raad en die rechtspraak, met het oog op de verdere ontwikkeling daarvan, waar wenselijk aan te vullen. Die aanvulling bestaat niet alleen uit het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid door de introductie van het delict ernstige benadeling, maar ook uit het op onderdelen verduidelijken en preciseren van de reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel. Zo zijn ter nadere duiding van de reikwijdte van het delict ernstige benadeling en de afgrenzing daarvan met mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, voor beide delicten vuistregels geformuleerd die indiceren bij welke mate van financiële benadeling ernstige benadeling of mensenhandel in beeld komt. Kort gezegd is een percentage van onderbetaling van 66,66% (twee derde) of meer gedurende minimaal twee maanden al op zichzelf beschouwd – dus los van eventueel andersoortig nadeel – indicatief voor arbeidsuitbuiting, terwijl een percentage van onderbetaling tussen 33,33 en 66,66% (tussen een derde en twee derde) gedurende zo'n periode indicatief is voor ernstige benadeling. Omdat daders doorgaans het behalen van financieel voordeel nastreven, wordt verwacht dat deze vuistregels in veel gevallen daadwerkelijk een richtinggevende functie zullen hebben. In aanvulling hierop zijn in de memorie van toelichting voorbeelden gegeven die zijn ontleend aan het advies van het OM bij de consultatieversie van dit wetsvoorstel (zie p. 21–23). Daarbij gaat het telkens om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, en dus om gevallen waarin de beoordeling zich bij uitstek richt op de concrete omstandigheden van het geval. Hiermee is beoogd zoveel mogelijk te concretiseren bij welke mate van onderbetaling het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld komt en ook ten aanzien van situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel richting te geven voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die valt onder het bereik van respectievelijk mensenhandel en ernstige benadeling. Het OM had daar in zijn consultatieadvies uitdrukkelijk om verzocht. Bij het rondetafelgesprek op 6 maart 2025 met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer heeft het OM aangegeven dat de gegeven vuistregels en voorbeelden voldoende aanknopingspunten bieden voor de rechtspraak. Specifiek ten aanzien van uitbuiting van draagmoederschap (voorgesteld artikel 273f, vijfde lid, onder f, Sr), uitbuiting van gedwongen huwelijken (onder g) en uitbuiting van illegale adoptie (onder h) kan nog het

<sup>4</sup> Hoge Raad 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099.

<sup>5</sup> Hoge Raad 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:672.

volgende worden opgemerkt. Deze drie uitbuitingsvormen zijn bij amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk<sup>6</sup> aan het oorspronkelijke wetsvoorstel toegevoegd. Uit de daarop gegeven toelichting blijkt dat het genoemde amendement ertoe strekt om de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen in lijn te brengen met de uitgebreide opsomming van specifieke vormen van uitbuiting die in het gewijzigde artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU is opgenomen. Dezelfde wetwijziging maakt met dezelfde strekking onderdeel uit van het afzonderlijke wetsvoorstel dat strekt tot 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 (hierna: het implementatiewetsvoorstel), waarover de Afdeling advisering op 9 juli 2025 advies heeft uitgebracht.<sup>7</sup> In paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel wordt nader ingegaan op de betekenis van de genoemde specifieke uitbuitingsvormen. Die uitleg kan, zoals de Afdeling advisering ook opmerkt in het advies bij dat wetsvoorstel, worden betrokken bij de uitleg die aan deze uitbuitingsvormen moet worden gegeven in het kader van de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel.

Verder is ter verduidelijking van de reikwijdte van deze strafbaarstelling onder andere in de wet vastgelegd dat de feitelijke instemming van een persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting irrelevant is (voorgesteld artikel 273f, zevende lid, Sr) en is geëxpliciteerd dat van oogmerk van uitbuiting van een kind in ieder geval sprake is in het geval van het oogmerk dat een kind zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zich beschikbaar stelt tot het verwijderen van diens organen tegen betaling (voorgesteld artikel 273f, zesde lid, Sr).

Naar het oordeel van het kabinet is hiermee voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar bij welke gedragingen sprake is van uitbuiting, terwijl de wettelijke strafbepaling tegelijk voldoende ruimte laat aan de officier van justitie en de rechter om daarbij alle relevante omstandigheden in de beoordeling te betrekken.

De leden van de fractie van de BBB vragen ook, althans zo begrijp ik hen, of met het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr ten opzichte van de huidige regeling extra vereisten voor strafbaarheid worden gesteld en hoe die voorgestelde bepaling zich verhoudt tot verplichtingen die voortvloeien uit het Internationaal Verdrag van Genève ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen.<sup>8</sup>

Als gevolg van het amendement-Diederik van Dijk c.s.<sup>9</sup> bevat dit wetsvoorstel een specifieke strafbaarstelling van – kort gezegd – buitenlandse werving voor prostitutie (voorgesteld artikel 273f, achtste lid, Sr). Dat amendement strekt ertoe, zoals ook blijkt uit de daarop gegeven toelichting, de huidige aparte strafbaarstelling van buitenlandse werving (huidig artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr) door een vergelijkbare bepaling te vervangen. Deze strafbepaling vindt haar oorsprong in artikel 1 van het verdrag dat door de leden van deze fractie wordt genoemd. Hoewel de huidige bepaling zich naar de letter van de wet ook uitstrekt tot onder andere het werven van een prostituee in het buitenland om vrijwillig in Nederland sekswerk te verrichten – zonder dat de keuzevrijheid van die persoon dus op enige wijze hoeft te zijn beperkt – heeft de Hoge Raad,

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 547, nr. 23.

<sup>7</sup> <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026727>.

<sup>8</sup> Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen; Genève, 11 oktober 1933 (Stb. 1935, 598).

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 547, nr. 13.

mede op basis van de wetsgeschiedenis, al in 2016 bepaald dat handelingen als deze alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld.<sup>10</sup> Mede gelet op de toelichting bij het amendement, begrijp ik de door de leden van de BBB-fractie genoemde toevoegingen ten opzichte van de bestaande strafbaarstelling zo, dat daarmee is beoogd deze rechtspraak te codificeren. Dat is in lijn met de doelstelling van dit wetsvoorstel om de wettelijke regeling toegankelijker te maken en om tegen die achtergrond ook alle voorwaarden voor strafbaarheid in de wet vast te leggen. In het verlengde van en ter codificatie van voornoemde rechtspraak stelt het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr het verrichten van een van de in dat artikellid omschreven handelingen dus strafbaar als zo'n handeling wordt verricht in een situatie die *gelegenheid* geeft tot uitbuiting. Die gelegenheid tot uitbuiting kan er bijvoorbeeld in bestaan dat de betrokken buitenlandse persoon zich in een kwetsbare positie bevindt of dat sprake is van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, en aldus kan worden verondersteld dat die persoon wordt of zal worden uitgebuit. Daartoe worden in de bijbehorende toelichting situaties uitgelicht waarin een naar Nederland gehaalde buitenlandse sekswerker afhankelijk is van of ondergeschikt is aan een pooier. Die afhankelijkheid of ondergeschiktheid kan bijvoorbeeld blijken uit de omstandigheid dat de desbetreffende sekswerker een groot deel van zijn of haar inkomsten afstaat, niet zelf bepaalt met wie en hoe vaak hij of zij seks heeft dan wel de sekswerker de Nederlandse taal niet machtig is en zijn of haar rechten niet kent. Dwang hoeft dus – net als nu – niet te worden bewezen, zo wordt ook benadrukt in de toelichting op het amendement. Bij elkaar genomen strekt de voorgestelde strafbepaling er dus toe – in lijn met de huidige bepaling – bij te dragen aan het voorkomen van seksuele misstanden. Die reikwijdte is in de geest van de genoemde verdragsverplichting, die het plegen van ontucht in een ander land beoogt te voorkomen, en past bij het toepasselijke strafmaximum van twaalf jaar gevangenisstraf.

Graag neem ik in reactie op vraag van de fractie van de BBB de door het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) geuite zorg dat de aanpassing van de huidige wetgeving zou kunnen leiden tot een beperking van de slachtofferbescherming,<sup>11</sup> weg. De centrale doelstelling van dit wetsvoorstel is de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en de daarmee samenhangende misdrijven effectiever te maken. Daartoe wordt het strafrechtelijk normenkader vereenvoudigd en verruimd. Zo wordt het delict ernstige benadeling geïntroduceerd. Voor dit misdrijf geldt een lagere bewijsdrempel dan voor mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Als gevolg van het amendement-Van Nispen/Boomsma<sup>12</sup> is het beïnvloedingsmiddel «misleiding» nog aan deze strafbepaling toegevoegd, waarmee de reikwijdte van dit delict is vergroot. Bij elkaar genomen betekent dit dat een grotere groep personen die kwetsbaar is op de arbeidsmarkt strafrechtelijk beter wordt beschermd tegen misstanden in de arbeidssfeer. Er kan namelijk in meer gevallen aangifte worden gedaan en opsporingsinstanties hebben meer mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden en eventuele daders een straf op te leggen. De strafrechtelijke bescherming van slachtoffers is verder versterkt doordat – door het amendement-Verkuijlen/Dral<sup>13</sup> – ook slachtoffers van de delicten ernstige benadeling (artikel 273fa Sr), voordeeltrekking (artikel 273fb Sr) en het gebruikmaken van seksuele diensten verricht door een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr) aanspraak kunnen maken op

<sup>10</sup> Hoge Raad 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

<sup>11</sup> CoMensha, 25 april 2023, geraadpleegd op: CoMensha reageert op consultatie modernisering mensenhandel-artikel Wetboek van Strafrecht - CoMensha.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 547, nr. 24.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 547, nr. 22.

spreekrecht. Ook buiten het strafrecht kunnen vermoedelijke slachtoffers van deze delicten bescherming krijgen. Zo geldt dat vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling zonder verblijfstitel eveneens verblijfsrechtelijke bescherming kunnen ontlenen aan vreemdelingenrechtelijke wet- en regelgeving, in het bijzonder artikel 3.48, eerste lid, onder g, van het Vreemdelingenbesluit 2000 en Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000. Op grond daarvan zal aan slachtoffers van ernstige benadeling een tijdelijke verblijfsvergunning worden verstrekt als zij van dit feit aangifte doen of anderszins aan het strafrechtelijk onderzoek medewerking verlenen. Het beleid omtrent de bedenktijd behoeft geen aanpassing. Het huidige criterium voor het verlenen van de bedenktijd – al bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel moet aan het slachtoffer een bedenktijd worden aangeboden – is al ruim genoeg om de ernstigste gevallen van ernstige benadeling te incorporeren.

De genoemde leden wijzen verder op het consultatieadvies van de politie,<sup>14</sup> waarin wordt aangegeven dat voor handhaving van de wet een intensieve samenwerking van alle ketenpartners onmisbaar is. Deze leden vragen of er voornemens zijn om op dit punt extra initiatieven te nemen alsmede of ketenpartners de benodigde gegevens met elkaar kunnen uitwisselen.

Intensieve samenwerking met de verschillende bij de brede aanpak van mensenhandel betrokken partijen (denk naast partijen uit de opsporing ook aan partijen uit de zorg en opvang) is cruciaal voor een effectieve bestrijding van mensenhandel, zo ben ik met de politie van mening. Er zijn verschillende initiatieven om de onderlinge samenwerking te versterken. Binnen het *Actieplan programma Samen tegen mensenhandel* wordt bijvoorbeeld ingezet op de verbetering van informatiedeling en gegevensverwerking tussen de instanties die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. In 2024 en 2025 hebben verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden onder begeleiding van het Kennis- en Expertisenetwerk voor vraagstukken op het gebied van privacy en gegevensdeling bij samenwerking in het sociaal-, zorg- en veiligheidsdomein (KEN!). Het doel was om zicht te krijgen op de verschillende werkwijzen, functies en werkprocessen bij de aanpak van mensenhandel. Het beeld dat daaruit naar voren komt, is de op het eerste gezicht grote differentiatie in aanpak, terminologie en rollen. Hier zijn echter wel een paar algemene bouwstenen in te herkennen. In de eerste helft van 2025 is een begin gemaakt met het schetsen van deze verschillende «bouwstenen». Dit gaat bijvoorbeeld om hoe het werkproces er over het algemeen uitziet, welke meldfuncties en uitvoerende functionarissen er zijn en wat de wettelijke grondslagen zijn. Deze worden getoetst bij partijen die zich vanuit de praktijk bezighouden met de aanpak van mensenhandel. Dit najaar wordt gezamenlijk aan een inrichting van de gegevensverwerking gewerkt op een wijze die voldoet aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarbij wordt zowel gekeken naar de juridische basis in wetgeving, de juridische positionering van bepaalde rollen en functies, als naar de overige randvoorwaarden die de AVG stelt. Daarnaast loopt een pilot met enkele gemeenten om te onderzoeken in hoeverre de Domein Overstijgende Informatie gestuurde Werkwijze (DIGW), die onder andere door de politie wordt gebruikt, ook toepasbaar is in het gemeentelijk domein met het oog op signalering van mensenhandel. DIGW heeft betrekking op data-gestuurde signalering. De inzichten uit deze pilot worden meegenomen in de analyse van de werkwijze in de aanpak van mensenhandel. Naar verwachting kunnen ook nog dit najaar kennisproducten worden opgeleverd die het veld ondersteunen bij de inrichting van

---

<sup>14</sup> Politie, 24 april 2024, geraadpleegd op: Advies Politie wetsvoorstel strafbaarstelling mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl.

de gegevensverwerking. Dan zal ook in beeld zijn of er knelpunten zijn die via wetgeving moeten worden opgelost.

De leden van de fractie van de BBB wijzen er terecht op dat de politie in haar consultatieadvies heeft aangegeven dat niet op voorhand is te voorzien of de werkzaamheden voor de politie als geheel als direct gevolg van dit wetsvoorstel structureel in omvang en frequentie zullen toenemen. Door de politie is destijds aangegeven dat het nog niet duidelijk is of binnen de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel of de basisteams extra capaciteit noodzakelijk is. De betrokken departementen zullen, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, een jaar na aanvaarding en inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel met de bij de aanpak van mensenhandel betrokken instanties – waaronder de politie – evalueren welke gevolgen deze wet heeft gehad voor de betreffende organisaties. De punten uit het consultatieadvies van de politie zullen in die gesprekken worden meegenomen.

De aan het woord zijnde leden constateren dat bij de uitvoeringstoetsen de aanwezigheid van voldoende capaciteit aan BOA's bij gemeenten niet lijkt te zijn onderzocht. Zij doen het verzoek deze capaciteit nader te bezien en om te overwegen BOA's te (doen) trainen in het «oppikken» van signalen van mensenhandel.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de signalering van mensenhandel, onder meer in het kader van toezichthoudende taken in branches die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Gemeenten geven hieraan op verschillende manieren invulling. Het toezicht op branches die kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en seksuele uitbuiting wordt over het algemeen niet uitgevoerd door BOA's, maar door gemeentelijke toezichthouders (al dan niet in samenwerking met de politie). Gezien deze beperkte rol, is er geen aanleiding gezien om de capaciteit bij BOA's mee te nemen in de uitvoeringstoets. Er zijn reeds verschillende trainingen beschikbaar om gemeentelijke toezichthouders en ambtenaren te leren signalen van mensenhandel beter te herkennen en daar opvolging aan te kunnen geven. Zo heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid *e-learning*s voor baliemedewerkers en toezichthouders ontwikkeld om signalen van mensenhandel te leren herkennen. Verder loopt er, zoals hiervoor aangegeven, een pilot met enkele gemeenten om te onderzoeken in hoeverre de DIGW – die betrekking heeft op data-gestuurde signalering – ook toepasbaar is in het gemeentelijk domein met het oog op signalering van mensenhandel.

Op de vraag van de leden van de fractie van de BBB of het wenselijk is om de Koninklijke Marechaussee (KMar) een wettelijke taak te geven bij de bestrijding van mensenhandel, antwoord ik als volgt. De KMar heeft op aangewezen burgerluchtvaartterreinen al een algemene politietaak en is op grond daarvan bevoegd om mensenhandel op te sporen. Het is daarom niet nodig hier een aparte wettelijke taak van te maken. De KMar geeft in zijn advies<sup>15</sup> aan dat als aantal verdenkingen op die locaties zou toenemen, dit in de reguliere prioritering en afstemming met het OM zal worden meegenomen. Daarnaast kan de KMar, op basis van de in de Politiewet 2012 toegewezen politietaken en een samenwerkingsregeling tussen de politie en de KMar, ook elders bij signalen van mensenhandel eerste opsporingshandelingen verrichten en vervolgens zaken overdragen aan de politie.

---

<sup>15</sup> Advies KMar, 3 mei 2023, geraadpleegd op: Advies KMar wetsvoorstel strafbaarstelling mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Onder verwijzing naar het consultatieadvies van de Nederlandse Arbeidsinspectie<sup>16</sup> doen deze leden het verzoek om in de context van de strafbaarstelling van voordeeltrekking (voorgesteld artikel 273fb Sr) nader toe te lichten wat wordt bedoeld met de begrippen «duidelijk signaal» en «verificatieplicht».

De schuldvariant van het delict voordeeltrekking, zo beantwoord ik deze vraag, vereist dat de voordeeltrekker, ondanks duidelijke signalen dat de arbeid of dienstverlening waaruit voordeel wordt getrokken mogelijk onder uitbuiting of ernstige benadeling van de desbetreffende persoon wordt verricht, er ten onrechte vanuit gaat «dat het wel goed zal zitten», in plaats van op toereikende wijze te verifiëren of dit het geval is. Naar aanleiding van het advies van de Nederlandse Arbeidsinspectie is in de memorie van toelichting verhelderd dat van dergelijke «duidelijke signalen» sprake is als er voor ieder weldenkend mens duidelijk waarneembare signalen zijn dat de desbetreffende persoon wordt verhandeld, uitgebuit of ernstig benadeeld. Voorbeelden daarvan zijn de situatie dat tewerkgestelde arbeidsmigranten bij de inlener melding maken van substantiële onderbetaling, ondermaatse huisvesting of het ontbreken van toegang tot zorg (wat kan duiden op ernstige benadeling) of de situatie dat de verhuurder van een pand ten behoeve van prostitutie signalen ontvangt dat de prostituees de Nederlandse taal niet machtig zijn en gehaald en gebracht worden door personen die de huurpenningen contant voldoen (wat kan duiden op mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting). Op dat moment ontstaat een «verificatieplicht»: de plicht om te verifiëren of inderdaad sprake is van het verhandelen, uitbuiten of ernstig benadelen van een persoon. De verificatieplicht geldt dus alleen op het moment dat er duidelijke signalen zijn. Dat betekent dat iemand niet de plicht heeft om steeds – zonder concrete aanleiding – actief te onderzoeken of sprake zou kunnen zijn van een van deze misdrijven. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat naar aanleiding van het consultatie-advies de hier bedoelde begrippen nader zijn verduidelijkt in de memorie van toelichting en dat zij verwacht dat na verloop van tijd verdere afbakening zal plaatsvinden in de jurisprudentie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD**

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD hebben verschillende vragen over de toevoeging van artikel 273f Sr aan artikel 160 Sv – dat ziet op de aangifteplicht – als gevolg van het amendement Verkuijlen/Bikker.<sup>17</sup> Ik beantwoord de vragen van deze leden – die betrekking hebben op de betekenis van de aangifteplicht en de uitzonderingen daarop – in onderlinge samenhang graag als volgt. Met het door deze leden genoemde amendement is beoogd het doen van aangifte in het geval van een (sterk) vermoeden van mensenhandel te stimuleren, omdat een aangifte een belangrijk aanknopingspunt biedt bij de opsporing van dit misdrijf. Daartoe is artikel 273f Sr toegevoegd aan artikel 160, eerste lid, Sv, waardoor een aangifteplicht voor dat strafbare feit geldt. Deze aangifteplicht geldt verder onder meer ten aanzien van misdrijven tegen het leven gericht en opzetverkrachting. Artikel 160, tweede lid, Sv bevat een belangrijke uitzondering hierop. Op grond van die bepaling geldt deze plicht niet voor personen die door het doen van aangifte gevaar zouden doen ontstaan voor vervolging van zichzelf of die – in het geval dat een ander zou worden vervolgd – zich van het afleggen van een getuigenis zouden kunnen verschonen. Het gaat dan onder meer om naaste familieleden, echtgenoten en geregistreerd partners van de

<sup>16</sup> Inspecteur-generaal Nederlandse arbeidsinspectie, 11 mei 2023, geraadpleegd op: Advies NLA wetsvoorstel strafbaarstelling mensenhandel deel 1 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 43.

verdachte (artikel 217 Sv) en personen aan wie vanuit hun stand, beroep of ambt een verschoningsrecht toekomt (artikel 218 Sv), waaronder artsen en psychologen. Andere personen, die niet onder het bereik van dit tweede lid vallen, zijn wel gehouden aangifte te doen. Het kabinet ziet geen aanleiding tot een nadere aanpassing van artikel 160 Sv, nu er door amendement is gekozen voor een verruiming van de reikwijdte. Daarbij merk ik nog op dat het in strijd met de aangifteplicht van artikel 160 Sv niet doen van aangifte van mensenhandel op zichzelf niet strafbaar is. Ook voor andere strafbare feiten opgesomd in artikel 160 Sv geldt dat niet in alle gevallen sprake is van strafbaar handelen als geen aangifte wordt gedaan. Strafbaarheid is slechts aan de orde wanneer het nalaten om aangifte te doen tevens een overtreding van een strafbepaling oplevert, waarbij kan worden gewezen op de artikelen 135, 136 en 368 Sr. Deze bepalingen zijn enkel in specifieke, daarin nader omschreven, gevallen van toepassing. De artikelen 135 en 136 Sr stellen strafbaar het nalaten de bevoegde autoriteiten of de bedreigde in kennis te stellen van een strafbare samenspanning (artikel 135 Sr) dan wel een voornemen tot enkele specifiek genoemde zeer ernstige staatsgevaarlijke en zeer zware misdrijven (artikel 136 Sr) op, kort gezegd, een moment waarop die misdrijven (of nadat het al gepleegd is: de dodelijke gevolgen daarvan) nog voorkomen hadden kunnen worden. Artikel 368 Sr ziet, samengevat, alleen op ambtenaren die geen melding doen van wederrechtelijke vrijheidsberoving. In andere gevallen – zoals bij artikel 273f Sr – waarin niet aan de aangifteplicht uit artikel 160 Sv is voldaan, is uitsluitend sprake van de schending van een rechtsplicht.

Deze leden vragen voorts of kan worden ingegaan op wat deze aangifteplicht betekent voor de uitvoering, in het bijzonder voor de politie en het OM. Zij informeren of hierover overleg met hen is. Dit, zo beantwoord ik deze vragen, zal worden meegenomen in overleggen die over de wetswijziging met het OM en politie worden gevoerd.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD willen verder vernemen hoe de in het wetsvoorstel opgenomen aangifteplicht zich verhoudt tot de uitkomsten van het WODC-onderzoek<sup>18</sup> naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een verruiming van de in artikel 160 Sv neergelegde aangifteplicht en de strafbaarstelling van het in bepaalde gevallen niet-doen van aangifte, zoals omschreven in artikel 136 Sr. Deze leden vragen hoe het geamendeerde voorstel zich verhoudt tot het eerdere besluit om de bestaande strafvorderlijke aangifteplicht en de strafbaarstelling van het in bepaalde gevallen niet-doen van aangifte, niet te verruimen.<sup>19</sup> Zij stellen verder de vraag in welke mate de risico's die in hoofdstuk 6.3 van dat onderzoek zijn geïdentificeerd ook relevant zijn voor de aangifteplicht zoals opgenomen in het huidige wetsvoorstel. Ik beantwoord de vragen van deze leden graag in onderlinge samenhang als volgt.

Het WODC-onderzoek waarnaar deze leden verwijzen strekte ertoe argumenten te bieden ten behoeve van de gedachtevorming over de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr voor ernstige seksuele misdrijven. Daartoe werden verschillende scenario's onderzocht, waaronder een scenario waarin de aangifteplicht van artikel 160 Sv zou worden verruimd door deze op alle ernstige seksuele misdrijven te laten zien en waarin de strafbaarstelling van artikel 136, eerste lid, Sr zou worden verruimd in die zin dat die bepaling niet meer alleen op een voornemen tot ernstige seksuele misdrijven zou zien, maar ook op reeds gepleegde ernstige seksuele misdrijven. Het onderzoek beperkte zich tot de sectoren zorg en onderwijs.

<sup>18</sup> R. Kool e.a., *Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?*, WODC 2019.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 34 843, nr. 73.

De onderzoekers concludeerden dat een verruiming van de aangifteplicht en de strafbaarstelling van het niet-doen van aangifte geen meerwaarde zou hebben, omdat een verruiming afbreuk zou kunnen doen aan het handelingsperspectief van hulpverleners wanneer zij signalen van seksueel misbruik tegenkomen. Hulpverleners zouden dan altijd aangifte moeten doen, ook in situaties waarin bijvoorbeeld andere hulpverlening aan het slachtoffer meer op zijn plaats is. Daarnaast zou de uitbreiding van de aangifteplicht inbreuk maken op de autonomie van het slachtoffer om zelf (al dan niet) aangifte te doen en dit op een zelfgekozen moment te doen. Naar aanleiding van dit onderzoek is daarom destijds besloten de bestaande strafvorderlijke aangifteplicht, en de strafbaarstelling van het in bepaalde gevallen niet-doen van aangifte, niet te verruimen.<sup>20</sup> In lijn hiermee is oorspronkelijk in dit wetsvoorstel geen aangifteplicht ten aanzien van het misdrijf mensenhandel opgenomen. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van onderhavig wetsvoorstel is het amendement Verkuilen/Bikker ontraden. Het amendement is desondanks door de Tweede Kamer aangenomen, waardoor met onderhavig wetsvoorstel, zoals dat bij Uw Kamer is ingediend, het delict mensenhandel wordt toegevoegd aan artikel 160 Sv, zodat ten aanzien van dat delict een aangifteplicht gaat gelden. In de toelichting op het amendement is tot uitdrukking gebracht dat het van belang is dat signalen van mensenhandel de politie zo snel mogelijk bereiken en dat de aangiftebereidheid wordt vergroot, aangezien de aangifte een belangrijk aanknopingspunt is voor de politie bij de opsporing. Daarom zouden personen die kennis hebben van situaties van mensenhandel gehouden moeten zijn aangifte te doen. Zoals hierboven in deze nota naar aanleiding van het verslag benadrukt, wordt het delict mensenhandel niet toegevoegd aan artikel 136 Sr, zodat het niet-doen van aangifte van dit delict niet strafbaar wordt.

Belangrijk om op te merken is dat de risico's en aandachtspunten die in hoofdstuk 6.3 van het hier bedoelde WODC-onderzoek worden gesignaleerd in verband met een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr niet zonder meer één op één toepasselijk zijn ten aanzien van de verruiming van de aangifteplicht door toevoeging van het delict mensenhandel daaraan met onderhavig wetsvoorstel. Dat onderzoek zag immers op ernstige seksuele misdrijven en niet op mensenhandel en het beperkte zich tot de sectoren zorg en onderwijs. Bovendien werd uitgegaan van een verruiming van zowel de aangifteplicht als de strafbaarstelling van het niet-doen van aangifte, terwijl met onderhavig wetsvoorstel alleen de aangifteplicht wordt verruimd. Desalniettemin kunnen een aantal aandachtspunten aan het onderzoek worden ontleend, waarmee ook in onderhavig geval rekening dient te worden gehouden.

Ten eerste dient er aandacht te zijn voor het kennisvereiste. Voor betrokkenen dient duidelijk te zijn bij welk kennisniveau de verplichting tot het doen van aangifte ontstaat. In het hierboven bedoelde WODC-onderzoek wordt opgemerkt dat hierover in de praktijk en in de wetenschap geen overeenstemming lijkt te bestaan. Op dit punt hebben de indieners van het amendement meer duidelijkheid geboden, door in de toelichting op het amendement te beschrijven dat van «kennis dragen» in de zin van artikel 160, eerste lid, Sv sprake is bij een «redelijk vermoeden» dat mensenhandel is begaan.<sup>21</sup> In de praktijk zal erop worden ingezet betrokkenen aan te sporen melding bij de politie te maken indien er vermoedens van mensenhandel zijn. Actielijn 2 van het *Actieplan programma Samen tegen mensenhandel* richt zich op het vergroten van

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 73, p. 5.

<sup>21</sup> De indieners verwijzen hierbij naar: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij artikel 160 Sv; Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 746, nr. 6, p. 15 en Handelingen II 2017/18, nr. 52, item 9.

de meldingsbereidheid. Het is voor de politie en het Openbaar Ministerie van grote waarde om al in een vroeg stadium kennis te krijgen van signalen van mensenhandel, zodat hiernaar onderzoek kan worden gedaan.

Voorts dient er aandacht te zijn voor het verschoningsrecht. In artikel 160, tweede lid, Sv worden de verschoningsgerechtigden uitgezonderd van de verplichting tot het doen van aangifte. Het is belangrijk – en dit hangt deels samen met het hiervoor besproken kennisvereiste – dat voor betrokkenen voldoende duidelijk is of zij gehouden zijn aangifte te doen in geval van kennis van mensenhandel of dat zij vallen onder de uitzondering hierop.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD verzoeken in te gaan op de vraag in hoeverre het in het WODC-onderzoek gesignaleerde risico van civielrechtelijke aansprakelijkheid, waarbij de aangever bij het ontbreken van een vrijwaringsclausule aansprakelijk kan worden gesteld op grond van onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW indien de aangifte als te lichtvaardig of ongegrond wordt beoordeeld, eveneens van toepassing is op de aangifteplicht zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel.

In het aangehaalde WODC-onderzoek wordt opgemerkt dat wanneer een aangifte te lichtvaardig blijkt te zijn gedaan, dit een grond kan vormen voor civielrechtelijke aansprakelijkheid. De onterecht beschuldigde zou kunnen besluiten tot het instellen van een civiele vordering op grond van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad) tegen de aangever om op die manier de door de aangifte ontstane schade te verhalen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit geldt voor alle aangiftes en dat dit zich dus niet beperkt tot aangiftes die worden gedaan in verband met een aangifteplicht. In theorie zou dan ook reeds in de huidige situatie aanleiding kunnen bestaan tot het instellen van een civiele vordering in het geval een aangifte van mensenhandel te lichtvaardig blijkt te zijn gedaan en daarop geen vervolging wordt ingesteld, mits die aangifte tot schade heeft geleid. Mij zijn hiervan evenwel geen voorbeelden bekend.

Uitgangspunt is dat het doen van een strafrechtelijke aangifte niet snel onrechtmatig is. Uit een arrest van de Hoge Raad van 21 november 2003 blijkt dat het doen van een dergelijke aangifte in beginsel slechts in drie situaties onrechtmatig kan zijn jegens de daarin beschuldigde persoon, namelijk: (i) als degene die aangifte deed wist of redelijkerwijze behoorde te weten dat de beschuldiging ongegrond was, (ii) als het doen van aangifte wordt gebruikt voor een doel waartoe dit middel niet behoort te strekken, of (iii) als het door de wijze waarop of de omstandigheden waaronder het wordt gebruikt anderszins onbetamelijk of onzorgvuldig is jegens de beschuldigde.<sup>22</sup> De beoordeling hiervan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Uit gepubliceerde rechtspraak blijkt dat niet snel wordt geoordeeld dat aan deze strenge maatstaf is voldaan.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> HR 21 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AJ0498, rov. 3.8.2. Zie ook: HR 19 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2740, rov. 3.4.2–3.4.3.

<sup>23</sup> Zie voor gevallen waarin de aangifte niet onrechtmatig werd geoordeeld: Gerechtshof Den Haag 24 juni 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1131, rov. 10–13; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1982, rov. 5.24; Rb. Amsterdam 25 september 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5851, rov. 5.8–5.11; Rb. Zeeland-West-Brabant 14 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5594, rov. 5.3–5.20; Rb. Amsterdam 2 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:957, rov. 4.1–4.4; Rb. Limburg 25 juli 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7019, rov. 4.4–4.5; Rb. Amsterdam 7 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY8585, rov. 4.9; Rb. Leeuwarden (ktr.) 14 september 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BT2357, rov. 6.5; Rb. Amsterdam 20 mei 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BI9922, rov. 4.1–4.4 en Rb. Den Haag 17 januari 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB3027, rov. 4.1–4.5. Zie voor een geval waarin de aangifte wél onrechtmatig werd geoordeeld: Gerechtshof Amsterdam 26 maart 2023, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ8562, rov. 2.6–2.9. De Hoge Raad heeft dit oordeel in stand gelaten (zie HR 19 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2740, rov. 3.4.2–3.4.3).

Deze leden willen verder weten hoe de aangifteplicht zich verhoudt tot het *Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel*, waarin is opgenomen dat meer bewustzijn moet worden gecreëerd en de meldingsbereidheid moet worden vergroot. Zij vragen of dit actieplan onverminderd wordt uitgevoerd en welke rol de aangifteplicht hierbij speelt.

Zoals hiervoor in deze nota naar aanleiding van het verslag al aan de orde kwam, wordt in het Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel ingezet op het creëren van brede bewustwording over wat mensenhandel is, wat kan worden gedaan als signalen van mensenhandel worden gezien en op het vergroten van de meldingsbereidheid door slachtoffers. Hiervoor wordt onder meer een communicatiestrategie opgezet, wordt voorlichting gegeven op scholen en wordt een *e-learning* voor de reclassering ontwikkeld om signalen en vormen van mensenhandel beter te herkennen. Er wordt voorts een centraal informatiepunt mensenhandel ingericht waar slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en worden doorverwezen naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Deze acties moeten ertoe leiden dat potentiële slachtoffers, burgers en eerstelijns professionals zich meer bewust zijn van wat mensenhandel is, dit kunnen signaleren en weten wat ze in dat geval moeten doen. De acties beogen verder slachtoffers eerder naar hulp toe te bewegen en beter te beschermen, evenals een toename te bewerkstelligen van het aantal slachtoffers en verdachten van mensenhandel dat in beeld komt bij de politie, Nederlandse Arbeidsinspectie en KMar. Voor het Actieplan is jaarlijks € 2 miljoen structureel beschikbaar gesteld met de komende drie jaar nog aanvullende middelen van € 500.000 per jaar. Dit betekent dat het Actieplan onverminderd zal worden voortgezet en de continuïteit in de aanpak van mensenhandel in Nederland geborgd blijft.

De aan het woord zijnde leden hebben een aantal vragen over het toevoegen van mensenhandel aan artikel 160 Sv, zonder dat mensenhandel ook wordt toegevoegd aan de artikelen 135 en 136 Sr. Zij willen onder meer weten voor wie de aangifteplicht geldt en hoe effectief deze is. Deze vragen beantwoord ik graag in onderlinge samenhang als volgt. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van deze leden over de reikwijdte van artikel 160 Sv is uiteengezet, geldt de aangifteplicht in beginsel voor eenieder die kennis heeft van een in dat artikel genoemd strafbaar feit. Het tweede lid bepaalt evenwel dat de aangifteplicht niet van toepassing is op personen aan wie het verschoningsrecht toekomt. Het gaat dan onder meer om naaste familieleden, echtgenoten en geregistreerd partners van de verdachte (artikel 217 Sv) en personen die vanuit hun stand, beroep of ambt het verschoningsrecht toekomt (artikel 218 Sv), waaronder artsen en psychologen. Nu mensenhandel niet is toegevoegd aan de artikelen 135 en 136 Sr is het niet doen van aangifte van mensenhandel op zichzelf niet strafbaar. Ook voor andere strafbare feiten opgesomd in artikel 160 Sv geldt dat niet in alle gevallen sprake is van strafbaar handelen als geen aangifte wordt gedaan. Ten overvloede wordt hier opgemerkt dat, zoals hiervoor in antwoord op vragen van deze leden over de reikwijdte van artikel 160 Sv reeds naar voren kwam, de reikwijdte van de artikelen 135 en 136 beperkt is tot, kort gezegd, de situatie waarin wetenschap bestaat van een (voorgenomen) misdrijf op een tijdstip waarop dat misdrijf of de dodelijke gevolgen daarvan nog voorkomen kunnen worden. Indien in strijd met artikel 160 Sv geen aangifte wordt gedaan van mensenhandel, is dus geen sprake van een strafbaar feit, maar uitsluitend van de schending van een rechtsplicht. Dit betekent evenwel niet dat de aangifteplicht hiermee per definitie niet effectief is. Voor de effectiviteit van de aangifteplicht is met name van groot belang dat in de praktijk wordt ingezet op het vergroten van de bekendheid hiermee en het vergroten van de aangifte- en meldingsbereidheid. Hierop wordt ook

ingezet in het kader van het *Actieplan programma samen tegen mensenhandel*, waarop is ingegaan in de beantwoording van de voorgaande vragen van deze leden.

In de juridische literatuur<sup>24</sup> wordt, aldus de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD, gewezen op het feit dat het maar zelden komt tot opsporing en vervolging van arbeidsuitbuiting. De complexiteit van wetgeving wordt als één van de oorzaken genoemd en geconstateerd wordt dat het onderhavige wetsvoorstel daarin mogelijk verbetering gaat brengen. Tegelijkertijd wordt gewezen op het kwetsbare punt van opsporing en vervolging van arbeidsuitbuiting. De leden van voornoemde fracties vragen tegen die achtergrond om een uiteenzetting van op welke wijze versterking plaatsvindt van de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie en het OM teneinde (meer specifiek) arbeidsuitbuiting vaker op te sporen en te vervolgen. Deze leden ontvangen op dit punt graag een update van welke interventies er worden gedaan om een en ander te versterken.

Naar aanleiding van daarop toegespitste vragen van de leden van de fractie van de BBB heb ik toegelicht welke maatregelen op het gebied van structurele financiering en uitbreiding van personele capaciteit worden genomen om aan de verwachte toename van het aantal zaken – in het bijzonder als gevolg van de introductie van het delict ernstige benadeling – tegemoet te komen, en heb ik aangegeven dat initiatieven zijn genomen om de onderlinge samenwerking tussen de verschillende bij de brede aanpak van mensenhandel betrokken organisaties te versterken door informatiedeling en gegevensverwerking tussen die organisaties te verbeteren. Ik verwijs de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD korthedshalve graag naar die beantwoording. In aanvulling hierop merk ik op dat in de huidige situatie door de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie samen met het OM wordt bepaald in welke zaken een opsporingsonderzoek wordt gestart, en zo ja, ter zake van welk delict. Dat zal ook in de nieuwe situatie zo zijn, waarbij de nieuwe strafbaarstelling van ernstige benadeling – waarvoor een lagere bewijsdrempel geldt dan voor mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting – meebrengt dat meer mogelijkheden zullen bestaan om strafrechtelijk op te treden en eventuele daders een straf op te leggen. Gelet op de genoemde maatregelen en ruimere mogelijkheden verwacht ik dat een grotere groep personen die kwetsbaar is op de arbeidsmarkt daadwerkelijk strafrechtelijk beter wordt beschermd tegen misstanden in de arbeidssfeer.

Deze leden memoreren dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 18 juni jongleden een convenant heeft getekend rondom publiek-private ondersteuning van arbeidsmigranten.<sup>25</sup> Zij willen weten op welke wijze hierbij ook aandacht wordt besteed aan het voorkomen van misstanden.

Publieke en private partijen willen arbeidsmigranten beter ondersteunen door ze, binnen het project *Work in NL*, een «menukaart» met een brede variëteit aan instrumenten en initiatieven te bieden die een publieke en private component in zich dragen en beter collectief dan individueel georganiseerd kunnen worden. Die afspraken zijn vastgelegd in het genoemde convenant. Hiermee dragen deze partijen bij aan betrouwbare, bereikbare, meertalige informatie, hulp en dienstverlening voor arbeidsmigranten in alle fases van hun komst naar, verblijf in, en vertrek uit Nederland. Ze raken zo beter op de hoogte van de rechten en plichten in Nederland, waardoor ze beter beschermd worden tegen eventuele misstanden. Zoals hierna, in antwoord op een volgende vraag van deze

<sup>24</sup> Zie bijv. NJB: Nieuws - Arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting blijven vaak onbestraft.

<sup>25</sup> Convenant publiek-private ondersteuning EU-arbeidsmigranten, geraadpleegd op: Alliantie Work in NL | Convenant | Rijksoverheid.nl

leden, nog nader wordt toegelicht, worden binnen het project *Work in NL* daarnaast nog andere initiatieven genomen om hulp en ondersteuning aan arbeidsmigranten te bieden en die eveneens kunnen bijdragen de bescherming van arbeidsmigranten tegen misstanden.

Tot slot stellen deze leden dat in de juridische literatuur de vraag wordt gesteld of uitbreiding van het juridisch arsenaal het probleem rondom uitbuiting gaat oplossen. Gewezen wordt op het feit dat niet uit te sluiten is dat geen sprake is van een gebrek aan instrumentarium maar van een handhavingsprobleem. Gepleit wordt voor meer ondersteuning van bijvoorbeeld arbeidsmigranten. Deze leden merken op dat in het voornoemde convenant daarvan de eerste contouren zichtbaar worden, maar dat dit zich beperkt tot arbeidsmigranten uit de EU. Zij vragen of er voornemens zijn voorlichting en ondersteuning uit te breiden, bijvoorbeeld naar arbeidsmigranten van buiten de EU. Zij willen voorts weten of ook wordt nagedacht over het aanbieden van gefinancierde civiele rechtshulp aan arbeidsmigranten.

Graag verhelder ik in reactie op deze vragen dat de reikwijdte van het genoemde convenant niet is beperkt tot arbeidsmigranten uit de EU. In artikel 1, onder c, is opgenomen dat het convenant betrekking heeft op EU-arbeidsmigranten, Oekraïense ontheemden en derdelanders. Het gaat om arbeidsmigranten in Nederland die een hulpbehoefte hebben, waaronder gedetacheerde werknemers, ZZP'ers, Oekraïense ontheemden en derdelanders die in Nederland aan het werk zijn. Het convenant is, zoals gezegd, onderdeel van het project *Work in NL*. Dat is een breder project waarin de hulp en ondersteuning aan arbeidsmigranten gerealiseerd wordt.<sup>26</sup> Die hulp en ondersteuning kan verschillende vormen aannemen en betrekking hebben op diverse leefgebieden. Te denken valt aan het helpen van arbeidsmigranten bij vragen over werk, wonen of zorg. Onderdeel daarvan is ook juridische ondersteuning en civiele rechtshulp. Het Juridisch Loket biedt momenteel met een specifiek daarvoor ingericht team van 35 *native speaker* juristen eerstelijns rechtshulp aan arbeidsmigranten. Sinds de start in mei 2024 heeft dit team reeds aan ruim 1.500 mensen hulp geboden. Die hulp bestond voornamelijk uit advies en doorverwijzing in arbeidsrechtelijke kwesties zoals ontslag op staande voet en geen of nauwelijks uitbetaald loon. Het Juridisch Loket zal dit jaar verder groeien in capaciteit, waardoor ook het aantal geholpen arbeidsmigranten zal toenemen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid creëert daarnaast samen met andere partners een breed ondersteuningsaanbod op verschillende thema's, zoals werk, toeslagen en zorg. Partners weten elkaar ook steeds beter te vinden, waardoor arbeidsmigranten sneller door de juiste partij geholpen kunnen worden.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

De leden van de D66-fractie geven aan met instemming te hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden leggen de vraag voor of het zo is dat veel slachtoffers van mensenhandel illegaal in Nederland verblijven.

Vanwege hun illegale status zijn ongedocumenteerden kwetsbaar voor uitbuiting. Zo waarschuwt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel<sup>27</sup> in de meest recente monitor mensenhandel bijvoorbeeld voor een toename van het aantal Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse sekswerkers die vanwege hun niet-rechtmatige verblijf en het niet beheersen van de Nederlandse of Engelse taal volledig afhankelijk zijn van hun uitbuiters. Er zijn, zo moet ik deze leden helaas mededelen, evenwel geen exacte cijfers bekend van het

<sup>26</sup> Zie o.a. *Kamerstukken II 2023/24*, 29 861, nr. 125 en *Kamerstukken II 2024/25*, 29 861, nr. 161.

<sup>27</sup> Monitor Mensenhandel 2019 - 2023 | Nationaal Rapporteur.

aantal slachtoffers mensenhandel dat illegaal in Nederland verblijft. In 2023 heeft CoMensha 868 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Het werkelijke aantal slachtoffers ligt waarschijnlijk hoger omdat veel slachtoffers onopgemerkt blijven en niet worden gemeld bij CoMensha. Volgens onderzoek door de universiteiten van Tilburg en Utrecht in opdracht van het WODC zijn er jaarlijks 5.000 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.<sup>28</sup> CoMensha registreert de nationaliteit van de slachtoffers mensenhandel, maar niet hun verblijfsstatus. Daarnaast is het aantal ongedocumenteerden dat in Nederland verblijft niet vast te stellen, omdat die aantallen niet zijn geregistreerd. Volgens een inschatting van het WODC verbleven er in 2018 tussen de 23.000 en 58.000 mensen onrechtmatig in Nederland.<sup>29</sup>

De leden van de D66-fractie memoreren het amendement-Vondeling,<sup>30</sup> dat onderdeel is van de Asielnoodmaatregelenwet die op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen. Dit amendement strekt tot het toevoegen van een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000, houdende de strafbaarstelling als misdrijf van het in Nederland verblijven door een meerderjarige vreemdeling die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is. Deze leden vragen de regering te reflecteren op hoe die strafbaarstelling zich verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel, waarin slachtoffers van mensenhandel en degenen die hen hulp bieden worden beschermd.

In reactie op deze vraag merk ik op dat afgelopen juli de Minister van Asiel en Migratie de Afdeling advisering heeft verzocht om voorlichting over het in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet (strafbaarstelling illegaliteit).<sup>31</sup> Daarbij is onder andere de vraag gesteld of een aanmerkelijke kans bestaat dat naast de specifieke gedraging van het in Nederland verblijven door een meerderjarige vreemdeling die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, ook individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar kunnen zijn. Op 29 augustus 2025 is deze voorlichting openbaar gemaakt op de website van de Raad van State.<sup>32</sup> Bij brieven van 29 augustus 2025 aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer heeft de Minister van Asiel en Migratie gereageerd. Daarin schrijft hij dat de voorlichting hem tot de conclusie heeft gebracht dat het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet, zoals dat thans aanhangig is bij de Eerste Kamer, in die zin aanpassing behoeft dat al uit de wet moet blijken dat zowel medeplegen van als medeplichtigheid aan illegaal verblijf niet strafbaar is.<sup>33</sup> Daartoe is een wetsvoorstel in formele consultatie gegeven dat het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet op dit punt wijzigt (novelle).

In algemene zin kan ik hier verder ten aanzien van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfstitel opmerken dat voor hen geldt dat zij verblijfsrechtelijke bescherming kunnen ontleenen aan vreemdelingenrechtelijke wet- en regelgeving, in het bijzonder artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000. Al bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel wordt aan het slachtoffer een bedenktijd aangeboden, waarbij de Immigratie- en Naturalisatiedienst het vertrek van dat slachtoffer uit Nederland opschort. Aan slachtoffers van mensenhandel

<sup>28</sup> Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019.

<sup>29</sup> Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018.

<sup>30</sup> Amendement Vondeling (*Kamerstukken II*, 2024/25, 36704, nr. 44).

<sup>31</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 704, nr. 44.

<sup>32</sup> Voorlichting over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit (W03.25.00207/II).

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 704, nr. 80 en *Kamerstukken I* 2024/25, 36 704, C.

wordt een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt als zij van dit feit aangifte doen of anderszins aan het strafrechtelijk onderzoek medewerking verlenen. Dan is geen sprake van illegaal verblijf. In algemene zin geldt verder dat een slachtoffer van mensenhandel op grond van het voorgestelde artikel 273f, negende lid, Sr – waarmee het zogenoemde *non-punishmentbeginsel* in de wet tot uitdrukking is gebracht – niet strafbaar is als hij in rechtstreeks verband daarmee een feit begaat waartoe die persoon is gedwongen. In overweging 14 bij Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan is toegelicht dat het daarbij ook kan gaan om strafbare feiten zoals het gebruik van valse identiteitspapieren en overtreding van immigratiewetgeving.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ondertekend mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F. van Oosten