

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2402

Vragen van de leden **Ceder** en **Bikker** (beiden ChristenUnie) aan de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie en Veiligheid over *het onderzoek «Met een schone lei beginnen. Onderzoek naar schulden bij slachtoffers van seksuele uitbuiting» en het bericht «Slachtoffers uitbuiting blijven vaak met schulden zitten»* (ingezonden 16 april 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Struycken** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 10 juni 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2121.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het onderzoek «Met een schone lei beginnen. Onderzoek naar schulden bij slachtoffers van seksuele uitbuiting» bericht «Slachtoffers uitbuiting blijven vaak met schulden zitten»?^{1 2}

Antwoord 1

Ja, ik heb dit onderzoek gelezen.

Vraag 2

Wat is uw visie op de conclusie in het rapport dat slachtoffers van mensenhandel zelden daadwerkelijk schadeloos worden gesteld en Nederland dus tekortschiet in de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel?

Antwoord 2

In Nederland kunnen slachtoffers van mensenhandel tijdens de strafrechtelijke procedure zowel materiële als immateriële schade op de dader verhalen. Daarnaast kunnen slachtoffers van mensenhandel een aanvraag voor een financiële tegemoetkoming indienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dit is in lijn met de verplichtingen uit artikel 15 van het Raad van Europa

¹ Defence for Children ECPAT en Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), 2025, «Met een schone lei beginnen. Onderzoek naar schulden bij slachtoffers van seksuele uitbuiting» (<https://www.defenceforchildren.nl/media/7301/rapport-schuldenproject.pdf>).

² Reformatorisch Dagblad, 14 april 2025, «Slachtoffers uitbuiting blijven vaak met schulden zitten» (<https://www.rd.nl/artikel/1103633-slachtoffers-uitbuiting-blijven-vaak-met-schulden-zitten>).

Verdrag ter bestrijding van mensenhandel.³ Volgens dit artikel dienen lidstaten voor slachtoffers te waarborgen dat zij materiële en niet materiële schade kunnen verhalen op de daders. Nederland voldoet hiermee aan de verplichtingen voortkomend uit het Raad van Europa verdrag ter bestrijding van mensenhandel. Dit is ook bevestigd door de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (hierna: GRETA) in haar meest recente evaluatie van het Nederlandse mensenhandelbeleid.⁴ GRETA ziet toe op de implementatie van het Verdrag.

De mogelijkheid voor een slachtoffer om de schade te verhalen op de dader is vastgelegd in de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001) van het Openbaar Ministerie en wordt door het Openbaar Ministerie ook onder de aandacht gebracht tijdens trainingen voor zowel officieren van justitie als rechters.

Slachtoffers van mensenhandel kunnen zich tijdens het strafproces laten bijstaan door een advocaat of Slachtofferhulp Nederland. Daarnaast kan iedereen die slachtoffer is geworden van een geweldsmisdrijf gepleegd op Nederlands grondgebied een aanvraag voor een financiële tegemoetkoming indienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De hoogte van de tegemoetkoming varieert van € 1.000 tot € 35.000 en is afhankelijk van de categorie waarin de fysieke en psychische schade kan worden ingedeeld. Slachtoffers van mensenhandel hoeven nog niet als zodanig te worden erkend om een aanvraag in te dienen en kunnen dit doen los van de resultaten van het strafproces of civielrechtelijke procedure. In de periode 2020 tot en met 2024 heeft het Schadefonds 556 aanvragen van slachtoffers mensenhandel ontvangen, waarvan er 345 daadwerkelijk zijn toegewezen. Hiervan ging het in 426 zaken om seksuele uitbuiting.

In de praktijk komt het echter voor dat rechters een vordering benadeelde partij niet-ontvankelijk verklaren omdat deze te complex en daardoor te belastend is voor het strafproces. Ik werk in dat kader echter aan verbetering om meer vorderingen benadeelde partij inhoudelijk in het strafproces te kunnen behandelen. Ik zal in mijn nieuwe Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2025–2028 die ik voor de zomer naar uw Kamer zal sturen, dit nader toelichten.

Vraag 3

Hoeveel slachtoffers van mensenhandel hebben in de afgelopen vijf jaar succesvol schadevergoeding ontvangen via: a. het strafproces en b. een civielrechtelijke procedure? In hoeverre werd in die gevallen het volledige bedrag toegekend? Hoeveel aanvragen zijn afgewezen en wat waren hier de redenen voor?

Antwoord 3

In het kader van een strafrechtelijke procedure op grond van artikel 36 Wetboek van Strafrecht of artikel 77h lid 4 van het Wetboek van Strafrecht voor mensenhandel, laat onderstaande tabel zien hoe vaak een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Deze schadevergoedingsmaatregelen kunnen zijn opgelegd na een toewijzing van de vordering benadeelde partij of ambtshalve door de rechter. Overigens kan de rechter na (gedeeltelijke) toewijzing van de vordering benadeelde partij afzien van het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel. Dit komt in de praktijk zelden voor bij natuurlijke personen die zich als benadeelde partij hebben gevoegd (zoals slachtoffers van mensenhandel).

In de periode 2020–2024 is in 295 zaken mensenhandel bewezen verklaard. In 215 van deze zaken zijn één of meerdere schadevergoedingsmaatregelen opgelegd. In totaal zijn in deze 215 zaken, 370 schadevergoedingsmaatregelen opgelegd. Zie tabel voor de cijfers per jaar.⁵

³ <https://rm.coe.int/168008371d>

⁴ <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-the-netherlands-third-evaluation-round-focu/1680ad38f2>

Aantal zaken waarin mensenhandel bewezen is verklaard en opgelegde schadevergoedingen, naar jaar afdoening door de rechter in 1e aanleg

	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal 2020-2024
Totaal aantal zaken waarin mensenhandel bewezen is verklaard	45	85	60	60	50	295
Aantal mensenhandelzaken waarin 1 of meerdere schadevergoedingen zijn opgelegd	30	60	45	45	35	215
Totaal aantal opgelegde schadevergoedingen in deze zaken	40	125	60	85	65	370

De Rechtspraak heeft geen informatie over het volledige toegekende bedrag of hoeveel aanvragen zijn afgewezen. Ook kan de Rechtspraak kan geen cijfers geven over het totaal aantal (civiele) vorderingen tot schadevergoeding, die door slachtoffers zijn ingediend in strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures. Met betrekking tot civiele procedures geldt dat slachtoffers doorgaans niet snel civiel zullen procederen omdat het een langdurig en kostbaar proces is.

Vraag 4

Kunt u toelichten in hoeverre het Openbaar Ministerie, de rechtspraak en de advocatuur aandacht besteden aan de financiële schade van slachtoffers tijdens strafzaken tegen mensenhandelaren? Welke obstakels worden daarbij ervaren en wat wordt er gedaan om deze te verminderen?

Antwoord 4

Slachtoffers kunnen zich als benadeelde partij voegen in het strafproces en op deze wijze hun schade op de verdachte verhalen. Slachtoffers worden daar in principe op gewezen door de advocatuur en het Openbaar Ministerie. De officier van justitie kan op grond van artikel 36f Wetboek van Strafrecht een schadevergoedingsmaatregel eisen. Als de strafrechter bij vonnis de schadevergoedingsmaatregel oplegt, betekent dit dat de Staat het schadebedrag bij de dader int; het slachtoffer hoeft dit niet zelf te doen. Ook is in dat geval de voorschotregeling van toepassing. Op grond van artikel 36, zevende lid van het Wetboek van Strafrecht zal de Staat als een veroordeelde voor een misdrijf binnen acht maanden na onherroepelijk vonnis niet (volledig) aan zijn betalingsverplichting jegens het slachtoffer heeft voldaan, het resterende bedrag uitkeren aan het slachtoffer. De voorschotregeling is gemaximeerd tot € 5.000,- maar ongemaximeerd voor slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf. Mensenhandel zaken zijn doorgaans een gewelds- of zedenzaak. De Staat zet vervolgens de inning op de dader voort. Zoals in het antwoord op vraag 2 is opgemerkt kan een slachtoffer, in het geval er sprake is van een sepot of als er geen dader is gevonden, zich wenden tot het Schafonds Geweldsmisdrijven voor een tegemoetkoming. Voor deze tegemoetkoming van het Schafonds Geweldsmisdrijven, is een veroordeling niet vereist.

Wat betreft obstakels heeft de slachtofferadvocatuur aangegeven dat strafrechters vaak een vordering benadeelde partij niet-ontvankelijk verklaren omdat de vordering onevenredig belastend is voor het strafproces. Dit speelt met name als slachtoffers van mensenhandel hoge verdiensten hebben en die verdiensten door de verdachte zijn afgepakt. Dit zijn doorgaans vorderingen die veel tijd kosten en toelichting vragen van deskundigen zoals een rekenmeester. Ik ben mij ervan bewust dat er obstakels zijn en werk aan verbetering. Zo heeft de Raad voor de Rechtspraak – met financiering van het Ministerie van Justitie en Veiligheid – een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van normeren en standaardiseren van de behandeling van de vordering benadeelde partij in het strafproces. Hierdoor wordt het naar verwachting eenduidiger en eenvoudiger om de schadevergoeding vast te

⁵ – In de tabel zijn zaken meegenomen waarin mensenhandel als in de volgende wetsartikelen bewezen zijn verklaard: art. 273F Sr

– Deze cijfers zijn indicatief. Ze geven een zo goed mogelijke representatie op basis van de informatie die op dit moment beschikbaar is uit de voor de Rechtspraak beschikbare management informatiesystemen.

– Aantallen zijn afgerond op vijftallen. Door de afrondingen kan de optelling afwijken van de som van de (afgeronde) delen.

Bron: PSK, datum raadpleging 30-4-2025

stellen en kunnen meer vorderingen inhoudelijk in het strafproces worden behandeld. Ik zal in mijn nieuwe Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2025–2028 die ik voor de zomer naar uw Kamer zal sturen, dit nader toelichten.

Vraag 5

Is er binnen het ministerie onderzoek gedaan naar de knelpunten die slachtoffers ervaren bij het verhalen van schade via het strafrecht of civiele procedures? Zo ja, kunt u deze bevindingen delen? Zo nee, bent u bereid hier onderzoek naar te laten doen?

Antwoord 5

Nederland heeft een uitgebreid schadestelsel voor slachtoffers van strafbare feiten, met mogelijkheden binnen en buiten het strafproces door o.a. de voorschotregeling, de ondersteuning bij de inning van schadevergoeding door het CJIB en een tegemoetkoming van het Schadefonds geweldsmisdrijven. Dit alles naast algemene voorzieningen, waar ook slachtoffers van strafbare feiten een beroep op kunnen doen. Ook kunnen slachtoffers hun schade verhalen via het civiele proces. Het stelsel is in de afgelopen jaren organisch gegroeid en uitgebreid, waardoor de consistentie onder druk is komen te staan en er een systeem is ontstaan dat niet op alle onderdelen als rechtvaardig en evenwichtig wordt beschouwd. Dit is onder andere geconstateerd in het rapport van de commissie Donner, welke beleidsreactie uw Kamer in 2023⁶ heeft ontvangen, en meer recent in het door JenV gefinancierde rapport Doen wat kan. In het regeerprogramma is een aantal voorstellen gedaan om het schadestelsel voor slachtoffers van strafbare feiten verder te verbeteren. U wordt over de nadere uitwerking hiervan geïnformeerd in de nieuwe Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2025–2028 die eind Q2 naar de Kamer wordt gestuurd.

Vraag 6

Bent u ervan op de hoogte dat naar schatting negen op de tien slachtoffers die recht hebben op financiële tegemoetkoming vanuit het Schadefonds Geweldsmisdrijven deze mislopen omdat zij niet bereikt worden of drempels ervaren?⁷ Welke stappen bent u bereid te zetten om de toegankelijkheid van het Schadefonds onder slachtoffers te vergroten? Welke rol ziet u hierin voor ketenpartners, zoals huisartsen, maatschappelijk werkers, opvangorganisaties en politie?

Antwoord 6

Ik ben bekend met deze conclusie uit het doelgroeponderzoek dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum in opdracht van het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft uitgevoerd. Dit onderzoek heb ik op 21 januari 2025 naar uw Kamer gestuurd. Op dit moment bestudeert het Schadefonds Geweldsmisdrijven het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen. Ik zal u na de zomer nader informeren over de verdere aanpak.

Vraag 7

Bent u op de hoogte van aanvragen door slachtoffers van mensenhandel die afgewezen worden vanwege de overschrijding van de tienjaarstermijn? Hoe verhoudt dit zich volgens u met het feit dat mensenhandel een ernstig misdrijf is dat niet verjaart en slachtoffers vaak pas jaren later in een positie verkeren waarin zij een aanvraag kunnen doen?

Antwoord 7

Ja, ik ben hiervan op de hoogte. De tienjaarstermijn geldt niet alleen voor slachtoffers van mensenhandel maar in beginsel voor alle slachtoffers. Uit artikel 7 van de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven volgt dat een aanvraag binnen tien jaar moet worden ingediend na de dag waarop het misdrijf is gepleegd. De nadere uitwerking van dit artikel is neergelegd in de beleids-

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 552, nr. 83 en Tweede Kamer, vergaderjaar 33 552

⁷ WODC, 21 januari 2025, «Schadefonds Geweldsmisdrijven zou meer slachtoffers kunnen bereiken» (<https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2025/01/21/schadefonds-geweldsmisdrijven-zou-meer-slachtoffers-kunnen-bereiken>).

bundel van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.⁸ Uit de beleidsbundel blijkt dat als de aanvraag niet binnen tien jaar na de dag waarop het gewelds- of zedenmisdrijf is gepleegd wordt ingediend, de aanvraag wordt afgewezen, tenzij de aanvrager een geldige reden heeft voor het feit dat hij de aanvraag niet eerder indiende. In het geval van minderjarige slachtoffers begint het tellen van de indieningstermijn van 10 jaar vanaf meerderjarigheid (18 jaar). Hetzelfde geldt voor minderjarige nabestaanden en naasten. De tienjaarstermijn die het Schadefonds hanteert staat los van de verjarings-termijnen in het Wetboek van Strafrecht. De reden van de tienjaarstermijn is dat als een misdrijf langer geleden heeft plaatsgevonden, een aanvraag minder goed te beoordelen is. Ook wordt het moeilijker om bepaalde stukken, zoals een proces-verbaal, te achterhalen. De tienjaarstermijn wordt niet tegengeworpen als de aanvrager een geldige reden had voor het feit dat hij de aanvraag niet eerder heeft ingediend. Hierbij kan worden gedacht aan psychische overmacht. Er moet dan wel sprake zijn van omstandigheden die verband houden met het misdrijf en slachtoffers daardoor geen aanvraag konden indienen. Hierbij kan worden gedacht aan slachtoffers van zedenmisdrijven en in het bijzonder minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven maar ook aan slachtoffers van mensenhandel. Het slachtoffer moet de reden voor termijnoverschrijding wel onderbouwen. Indien een aanvrager een geldige reden had voor het niet eerder kunnen indienen van de aanvraag, dan zal het Schadefonds Geweldsmisdrijven bezien of de aanvraag alsnog in behandeling kan worden genomen.

Vraag 8

Hoe kijkt u naar de aanbevelingen uit het onderzoek «Met een schone lei beginnen»? Welke stappen bent u van plan te zetten om deze aanbevelingen te implementeren in samenwerking met het Schadefonds en andere ketenpartners?

Antwoord 8

Het onderzoek beschrijft dat er jaarlijks 5000 slachtoffers zijn van seksuele uitbuiting. Veel adolescenten en jongvolwassenen maken deel uit van deze groep. Seksuele uitbuiting gaat vaak gepaard met financieel gewin en criminele uitbuiting. Slachtoffers houden schulden en (andere) financiële problemen over aan de periode. In het onderzoek wordt naar wegen gezocht om de schulden kwijt te schelden of afbetaald te krijgen, zodat slachtoffers met een schone lei kunnen beginnen. In het rapport worden aan verschillende stakeholders drie aanbevelingen gedaan.

Aanbeveling 1: Schuldeisers wordt aanbevolen in te zetten op het versterken van de signalering van slachtoffers van mensenhandel.

Uit het onderzoek volgt dat de instanties waar slachtoffers veelal schulden opbouwen tijdens seksuele uitbuiting, zoekende zijn naar hun rol in het signaleren van misstanden. Dit betreft onder andere telecombedrijven, banken, verzekeraars, en overheidsinstanties zoals het CJIB en RDW. Schuldeisers wordt aangeraden om een signaleringsfunctionaris aan te stellen die zich door middel van trainingen laat informeren over het signaleren van mensenhandel. Ik zal deze suggestie in overweging nemen en verder verkennen. Ook wordt aangeraden te verkennen op welke manier schuldeisers invulling kunnen geven aan de zorgplicht voor deze doelgroep. Voor zover ik kan nagaan bestaat er geen algemene zorgplicht voor schuldeisers. Banken nemen op grond van artikel 4:24a van de Wet Financieel Toezicht (Wft) wel op zorgvuldige wijze de gerechtvaardigde belangen van consument of begunstigde in acht. Daarnaast kunnen slachtoffers bij schuldeisers een beroep doen op redelijkheid en verzoeken om een betalingsregeling af te spreken. Ook kunnen slachtoffers met schulden zich wenden tot gemeentelijke schuldhulpverlening voor kwijtschelding van schulden. Als een minnelijk traject niet lukt kunnen slachtoffers met schulden met hulp van de gemeente de rechter vragen om een dwangakkoord of een (rechtstreeks) verzoek tot de Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).⁹

⁸ www.schadefonds.nl/schadefonds/wet-en-beleid/

⁹ Titel III van de Faillissementswet

Aanbeveling 2: Beleidsmakers wordt aangeraden te onderzoeken waarom de schadeloosstelling weinig successen oplevert.

In het kader van het onderzoek heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met diverse organisaties zoals slachtofferadvocaten, de (schuld)hulpverlener, politie en het Openbaar Ministerie en schuldeisers. Een van de uitkomsten van deze bijeenkomst is dat – hoewel de meeste deelnemers ervaring hadden met slachtoffers die schulden overhielden van de uitbuiting –, niemand bekend was met casussen waarin het gelukt was het slachtoffer schadeloos te stellen via het strafproces. Ook andere opties die de overheid voor schade-loosstelling heeft ingericht, leveren volgens de deelnemers weinig op. Beleidsmakers wordt daarom aangeraden te onderzoeken wat er daadwerkelijk in het strafrechtelijk proces tegen mensenhandelaren gebeurt met de schulden van het slachtoffer, en op welke manier dit proces kan worden verbeterd.

Uit de antwoorden op vraag 2 tot en met 5 kan worden afgeleid dat ik bekend ben met de knelpunten en werk aan verbetering, zoals normeren en standaardiseren. Verder kan uit de eerdere beantwoording worden afgeleid dat slachtoffers van mensenhandel hun schade wel degelijk (deels) kunnen verhalen en toegewezen krijgen.

Aanbeveling 3: Schuldhelpverleners wordt aangeraden om nauw samen te werken met andere stakeholders op het gebied van mensenhandel.

Ik deel de mening dat schuldhelpverleners een belangrijke rol kunnen spelen in het signaleren en ondersteunen van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo wordt er in het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel ingezet op het creëren van brede bewustwording over wat mensenhandel is en welke signalen hierbij horen gericht op onder meer eerstelijnsprofessionals.¹⁰ Ook wordt in het Actieplan ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid van signalen en mogelijke gevallen mensenhandel onder deze groep. Hier wordt aan gewerkt door middel van het inrichten van één centraal informatiepunt waar onder meer eerstelijnsprofessionals terecht kunnen. Naast het Actieplan is er ook nog BUIT professionals.¹¹ Dit is een e-learning gericht op professionals om seksuele en criminele uitbuiting te herkennen. Hier kunnen ook schuldhelpverleners gebruik van maken.

¹⁰ versterkt-actieplan-stm-juni-2024-def.pdf

¹¹ Home - BUIT voor professionals