



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf-en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 12 maart 2026
Betreft Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling
mensenhandel (36547)

Onze referentie
7272940

Bijlagen
1

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid, de nota naar aanleiding van het tweede verslag inzake het
bovenvermelde voorstel aan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **D66** en de **ChristenUnie** zijn gesteld in het tweede verslag over onderhavig wetsvoorstel. Bij die vragen hebben de leden van de fractie van de **SP** zich aangesloten.

Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng. Graag ben ik bereid de gestelde vragen te beantwoorden. Daarbij wordt de volgorde van het tweede verslag aangehouden. 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 tweede verslag steeds alleen verwezen naar de bepalingen in het Europees Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) onderscheidenlijk het Europees Nederlandse 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.

Huwelijkse uitbuiting

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **ChristenUnie** vragen onder welke voorwaarden 'huwelijkse uitbuiting' op grond van het onderhavige wetsvoorstel strafbaar is, of Nederland hiermee voldoet aan internationale en Europese verplichtingen en of het voornemen bestaat om huwelijkse uitbuiting zelfstandig strafbaar te stellen.

In reactie hierop merk ik op dat het voorliggende wetsvoorstel expliciteert dat uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken strafbaar kan zijn als een vorm van mensenhandel. Daarbij gaat het om situaties waarin een gedwongen huwelijk de context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Voor strafbaarheid is 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. De genoemde explicitering is als gevolg van het amendement-Wijzen-Nass/Diederik van Dijk¹ in het wetsvoorstel opgenomen, doordat de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen is uitgebreid met uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie (voorgesteld artikel 273f, vijfde lid, onderdelen f tot en met h, Sr). Uit de daarop gegeven toelichting blijkt dat het genoemde amendement ertoe strekt om die wettelijke opsomming 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 wetswijziging 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). Hierdoor is het onderhavige wetsvoorstel dezelfde wetswijziging komen te bevatten als het implementatiewetsvoorstel (Kamerstukken 36835), dat op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer. Dat 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 – waaronder de uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken – op de juiste wijze in de wet wordt vastgelegd.

Als gevolg van het amendement en ter implementatie van de genoemde gewijzigde EU-richtlijn wordt dus in de wet geëxpliciteerd dat mensenhandel zich kan voordoen in de context van gedwongen huwelijken. Daarbij verdient opmerking dat mensenhandel zich ook kan uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23.

uitdrukkelijk zijn opgenomen in de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting – zoals uitbuiting binnen niet-gedwongen huwelijken – namelijk wanneer is voldaan aan de genoemde voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel. Buiten het kader van mensenhandel is – in lijn met artikel 37 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233) – huwelijksdwang (het dwingen van een persoon om te trouwen) al strafbaar op grond van artikel 284 Sr. Ook het opzettelijk een persoon buiten of naar Nederland lokken met het oogmerk die persoon tot een huwelijk te dwingen is strafbaar gesteld (artikel 285c Sr). Daarmee voldoet Nederland aan de in dit verband geldende Europese en internationale verplichtingen. Tegen deze achtergrond ziet het kabinet geen aanleiding voor aanvullende strafbepalingen.

Verhouding met strafbaarstelling illegaal verblijf in Asielnoodmaatregelenwet

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **D66** willen weten hoe het *nonpunishment*-beginsel zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de beoogde strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland door een meerderjarige vreemdeling, die is opgenomen in het wetsvoorstel houdende de Asielnoodmaatregelenwet (Kamerstukken 36704), indien sprake is van gedwongen illegaal verblijf. Laatstgenoemde leden vragen verder waarom is voorgesteld het *nonpunishment*-beginsel in de wet op te nemen en of wordt verwacht dat dit tot problemen in de rechtspraak zal leiden. Specifiek willen zij nog weten hoe opsporingsinstanties moeten handelen ten aanzien van een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting dat geen geldige verblijfsdocumenten heeft.

Het voorgestelde artikel 273f, negende lid, Sr – waarmee als gevolg het aangenomen amendement-Van Nispen c.s.² het *non-punishmentbeginsel* (het beginsel van niet-bestrafing) in de wet wordt verankerd – drukt uit dat een slachtoffer van mensenhandel niet strafbaar is als hij in rechtstreeks verband daarmee een feit begaat waartoe hij is gedwongen. Uit de toelichting op het amendement blijkt dat met de wettelijke verankering is beoogd de positie van slachtoffers van mensenhandel te versterken. 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. Het *nonpunishment*-beginsel betreft dus een bijzondere strafuitsluitingsgrond die van toepassing is in de context van mensenhandel, in aanvulling op de algemene strafuitsluitingsgronden die bij alle delicten gelden. Dit betekent dat een slachtoffer van mensenhandel die in rechtstreeks verband daarmee is gedwongen illegaal in Nederland te verblijven – en daarmee onder de werking van de genoemde bijzondere strafuitsluitingsgrond valt – niet strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor het misdrijf van het in het wetsvoorstel houdende de Asielnoodmaatregelenwet voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. In algemene zin verwacht ik niet dat de toepassing van de bijzondere strafuitsluitingsgrond in de rechtspraak moeilijkheden zal opleveren. Gevraagd naar hoe opsporingsinstanties moeten handelen ten aanzien van een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting dat geen geldige verblijfsdocumenten heeft, merk ik op dat voor hen geldt dat zij verblijfsrechtelijke bescherming kunnen ontlenen aan vreemdelingenrechtelijke wet- en regelgeving (in het bijzonder artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 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 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 en is het misdrijf van illegaal verblijf dus niet aan de orde.

Introductie van het delict 'ernstige benadeling'

Onder verwijzing naar opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) over de afbakening tussen de delicten mensenhandel en ernstige benadeling³ en de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Boomsma⁴ die de regering verzoekt om die delicten duidelijk af te bakenen en te voorkomen dat mensenhandel onder de lichtere bepaling van

² Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 14.

³ [Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: "Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging"](#) | Nationaal Rapporteur.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 28.

ernstige benadeling wordt geschaard, vragen de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** of een meer uitgebreide toelichting op deze afbakening kan worden gegeven.

Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden. Het kernverschil tussen het misdrijf van ernstige benadeling enerzijds en mensenhandel anderzijds is erin gelegen dat voor het bestanddeel "ernstig wordt benadeeld" (ernstige benadeling) de bewijsdrempel lager ligt dan voor het bestanddeel "oogmerk van uitbuiting" (mensenhandel). Voor beide delictsbestanddelen geldt in het algemeen dat het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht in disproportionele verhouding staat tot het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht. Daarbij kan het gaan over het financieel nadeel voor de tewerkgestelde (zoals vormen van substantiële onderbetaling) of andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie (zoals nadelige voorwaarden ten aanzien van de arbeidsduur- en tijden en vakantiedagen, ondermaatse huisvesting die door de tewerksteller ter beschikking is gesteld of vrijheidsbeperkingen die aan de tewerkgestelde zijn opgelegd, waaronder het innemen van reisdocumenten). Financieel en ander nadeel kunnen zich ook in combinatie met elkaar voordoen. Het bestanddeel "ernstig wordt benadeeld" verschilt van het uitbuitingsbestanddeel voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die wordt vereist. Ter nadere afbakening van de mate van financieel nadeel is in de memorie van toelichting als vuistregel geformuleerd dat het bestanddeel "ernstig wordt benadeeld" in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon minder is dan twee derde van het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. Situaties van geringere onderbetaling – ook zonder bijkomend andersoortig nadeel – vallen buiten het bereik van het delict ernstige benadeling. In situaties waarin juist sprake is van nog forsere onderbetaling komt het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld. Naar het oordeel van het kabinet zal over het algemeen sprake zijn van uitbuiting, wanneer de onderbetaling zodanig is dat – zonder bijkomend andersoortig nadeel – voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk minder is dan een derde van het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, wettelijk minimumloon. Kort gezegd is een percentage van onderbetaling tussen 33,33 en 66,66% (tussen een derde en twee derde) gedurende minimaal twee maanden al op zichzelf beschouwd – dus los van eventueel andersoortig nadeel – indicatief voor ernstige benadeling, terwijl een percentage van onderbetaling van 66,66% (twee derde) of meer gedurende zo'n periode indicatief is voor arbeidsuitbuiting. Omdat daders doorgaans het behalen van financieel voordeel nastreven, wordt verwacht dat deze vuistregels in veel gevallen een richtinggevende functie zullen hebben.

In aanvulling op deze vuistregels 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. Een van de gegeven voorbeelden betreft de volgende casus. Een boer heeft meerderjarige vrouwen uit Kroatië geworven om te helpen met het plukken van aardbeien. Ze werken drie maanden lang zes dagen per week, tien uur per dag. De werkomstandigheden zijn gevaarlijk en niet conform de Nederlandse wetgeving. De vrouwen krijgen het wettelijk minimumloon voor een 40-urige werkweek, maar overuren worden niet uitbetaald. De kosten van de huur van een appartement en eten wordt afgetrokken van het loon, de kosten die in rekening worden gebracht bedragen 150% van een marktconforme prijs. De vrouwen houden hun paspoort en kunnen vrijelijk beschikken over een eigen bankrekening. Het in de casus omschreven financieel nadeel vloeit voort uit de arbeidsvoorwaarden en bestaat eruit dat de betrokken personen substantieel worden onderbetaald: gedurende drie maanden wordt feitelijk 60 uur per week gewerkt waarvan 40 uur wordt uitbetaald. Niet blijkt dat op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst sprake is van compensatie in betaalde vrije tijd. Dan geldt op grond van artikel 13a Wet minimumloon en vakantiebijslag dat bij zo'n langere feitelijke arbeidsduur het bedrag dat voor die personen als minimumloon geldt (11,51 euro per uur, uitgaande van het wettelijk minimumloon bij een 40-urige werkweek), naar evenredigheid moet worden vermeerderd. Dat is in de casus niet gebeurd. Het uitbetaalde loon (40 x 11,51 euro) is gelijk aan twee derde van het verschuldigde minimumloon (60 x 11,51 euro). Daarnaast wordt substantieel te veel in rekening gebracht voor huur en maaltijden (150% van een marktconforme prijs). Gelet op de genoemde vuistregels is de hoogte van het financieel nadeel niet zodanig dat reeds op die grond sprake is van uitbuiting. De combinatie van deze mate van financieel nadeel in combinatie met de gestelde gevaarlijke arbeidsomstandigheden wijst primair in de richting van ernstige benadeling. Bij een combinatie met zeer gevaarlijke werkomstandigheden zou uitbuiting in beeld kunnen komen. Abstraherend van de casus valt te denken

aan arbeidsomstandigheden die een onverantwoord risico van dodelijk of zwaar lichamelijk letsel opleveren, bijvoorbeeld omdat de betrokken personen zonder instructie moeten werken met risicovolle apparatuur of zonder afdoende bescherming worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen. Uitbuiting kan eveneens in beeld komen wanneer de betrokkenen – variërend op de casus – gedurende hun werkperiode niet vrijelijk zouden kunnen beschikken over het uitbetaalde geld en hun paspoorten.

In de parlementaire stukken is beoogd zoveel mogelijk te concretiseren bij welke mate van onderbetaling ernstige benadeling of 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 ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Bij het rondetafelgesprek op 6 maart 2025 met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer heeft het OM aangegeven dat met de gegeven vuistregels en voorbeelden concrete aanknopingspunten zijn geboden voor de rechtspraak. Dit sterkt mij in de verwachting dat voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar is welk gedrag onder welke strafbepaling valt, terwijl de formulering van beide strafbepalingen tegelijk voldoende ruimte laat aan de officier van justitie en de rechter om alle relevante omstandigheden mee te wegen in de beoordeling of sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling. In dit verband wijs ik tot slot op de voortgangsbrief 'Samen tegen mensenhandel' van 15 december 2025 waarin is aangegeven dat – in opvolging van de aangenomen motie van het lid Boomsma, waaraan de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie refereren – ook bij de implementatie van de onderhavige wet bijzondere aandacht zal worden besteed aan de afbakening tussen de genoemde delicten, zodat wordt gewaarborgd dat zwaardere mensenhandelzaken straks niet op grond van ernstige benadeling worden vervolgd.⁵

De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie stellen dat het van wezenlijk belang is dat de rechtsbescherming van slachtoffers moet zijn gewaarborgd en dat zij moeten beschikken over juridische bijstand, ook als nog niet duidelijk is of zij slachtoffer zijn van mensenhandel of ernstige benadeling. Zij verzoeken aan te geven hoe die rechtsbescherming en bijstand worden gewaarborgd.

Met deze leden meen ik dat het van wezenlijk belang is dat aan slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling de (juridische) bijstand wordt gegeven die zij nodig hebben en dat hun rechten en belangen worden beschermd. Dit is gewaarborgd. Op grond van artikel 51aa, tweede lid, Sv draagt de betrokken opsporingsambtenaar – een medewerker van de politie, de Koninklijke Marechaussee of van een bijzondere opsporingsdienst – zorg voor verwijzing van slachtoffers van mensenhandel of ernstige benadeling naar een instelling voor slachtofferhulp waar zij toegang hebben tot informatie, advies en ondersteuning. Wat betreft die instellingen gaat het in dit verband in het bijzonder om het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en Slachtofferhulp Nederland (SHN). Daarbij gaat het OM, dat het gezag heeft over de opsporing van mensenhandel, uit van een slachtofferpresumptie: uitgangspunt is dat het vermoedelijke slachtoffer van een strafbaar feit een slachtoffer is totdat het tegendeel komt vast te staan (Aanwijzing slachtoffers in het strafproces⁶). De slachtofferhulporganisatie waarnaar het slachtoffer is verwezen, geeft de benodigde informatie, bijstand en ondersteuning (artikel 3, eerste lid, van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten) – 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, van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten) – zodat het slachtoffer de meest geschikte ondersteuning en bijstand kan worden gegeven. Aan alle slachtoffers van strafbare feiten wordt kosteloos juridische bijstand verleend door SHN. Daaronder valt bijvoorbeeld ook begeleiding bij het strafproces en hulp bij het aanvragen van een schadevergoeding. SHN ondersteunt op het moment dat een slachtoffer daar behoefte aan heeft, op een manier die bij het slachtoffer past. Zo kort als kan, zo lang als nodig is.⁷

De aan het woord zijnde leden memoreren dat de NRM meent dat de strafverzwarringsgrond die is opgenomen in het voorgestelde artikel 273h, eerste lid, onderdeel b, Sr tegenstrijdig is, omdat deze grond naar zijn bewoordingen van toepassing is bij ernstige benadeling die betrekking heeft op gedragingen die "het voorwerp zijn van mensenhandel of kinderhandel" in de prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander. Deze leden verzoeken hierop te reageren.

⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 28638, nr. 259, p. 13-14.

⁶ Staatscourant 2024, 4318.

⁷ [Direct hulp voor slachtoffers - Slachtofferhulp Nederland](#).

De NRM refereert aan de strafverzwarringsgrond die vanwege het aangenomen amendement-Wijen-Nass⁸ is opgenomen in het voorgestelde artikel 273h eerste lid, onderdeel b, Sr. Bij de uitleg van de inhoud en strekking van een strafverzwarringsgrond moet niet alleen worden gekeken naar de precieze bewoordingen daarvan, maar ook naar de systematiek van de regeling waarvan deze onderdeel is. De strafverzwarringsgrond strekt tot verhoging met een derde van het gevangenisstrafmaximum van zes jaar dat op ernstige benadeling is gesteld. Omdat de strafverzwaring betrekking heeft op het delict ernstige benadeling (niet: mensenhandel) zal zijn beoogd dat die strafverhoging geldt indien sprake is van ernstige benadeling waarbij de – onder invloed van misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of misbruik van een kwetsbare positie – verrichte arbeid, bestaat uit seksuele dienstverlening (in de vorm van prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander). Seksuele dienstverlening kan strikt genomen onder het toepassingsbereik van dit delict vallen. Bij misstanden in het kader van seksuele dienstverlening zal de strafbaarstelling van ernstige benadeling naar verwachting evenwel niet snel zal worden toegepast, omdat in de situatie dat iemand een ander via één van de genoemde beïnvloedingsmiddelen beweegt tot seksuele dienstverlening naar het geldende recht al snel sprake is van het voor mensenhandel vereiste oogmerk van seksuele uitbuiting en dus voor mensenhandel kan worden vervolgd.⁹

Tegen de achtergrond van de omstandigheid dat een opsporingsonderzoek naar mensenhandel gaandeweg kan overgaan in een opsporingsonderzoek naar ernstige benadeling en omgekeerd, wijzen de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** erop dat ook een betrokkene in de loop van het onderzoek van 'kleur' kan veranderen doordat het vermoedelijke slachtoffer op enig moment zelf verdachte wordt. De leden vragen wat dit betekent voor de rechtsbescherming, waaronder het *nemo tenetur*-beginsel en de cautieplicht.

Het kernverschil tussen mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is gradueel van aard en houdt in dat de bewijsdrempel voor "ernstig wordt benadeeld" (ernstige benadeling) lager ligt dan voor "oogmerk van uitbuiting" (mensenhandel). Dit heb ik nader toegelicht in reactie op een eerdere vraag van de aan het woord zijnde leden over de verhouding tussen beide delicten, waarnaar ik deze leden graag verwijs. Die onderlinge verhouding brengt mee dat een initieel opsporingsonderzoek naar mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting gaandeweg kan overgaan in een opsporingsonderzoek naar ernstige benadeling en omgekeerd. Desgewenst kunnen via een primair/subsidiair-tenlastelegging beide delicten ter berechting aan de rechter worden voorgelegd. Ernstige benadeling kan daarmee een zekere vangnetfunctie vervullen in situaties waarin arbeidsuitbuiting niet kan worden bewezen.

Of het opsporingsonderzoek zich richt op mensenhandel of ernstige benadeling, dan wel overgaat van het ene op het andere delict, is niet wezenlijk van invloed op de rechtspositie van het slachtoffer. Vooropgesteld wordt dat het OM bij alle delicten uitgaat van een slachtofferpresumptie: uitgangspunt is dat het vermoedelijke slachtoffer van een strafbaar feit een slachtoffer is totdat het tegendeel komt vast te staan (Aanwijzing slachtoffers in het strafproces). Daarbij geldt dat het slachtoffer van ernstige benadeling – net als het slachtoffer van mensenhandel – niet strafbaar is als hij in rechtstreeks verband daarmee een feit begaat waartoe hij is gedwongen. Voor slachtoffers van mensenhandel wordt dat specifiek vastgelegd in het voorgestelde artikel 273f, negende lid, Sr, als gevolg van het aangenomen amendement-Van Nispen c.s.¹⁰. Aan slachtoffers van ernstige benadeling kan eenzelfde bescherming worden geboden door de algemeen toepasselijke strafuitsluitingsgrond overmacht (artikel 40 Sr). Indien een slachtoffer van een bepaald delict – zoals ernstige benadeling – zelf tot het plegen van een strafbaar feit is gedwongen, terwijl hij in redelijkheid geen mogelijkheid had om anders te handelen, is hij op grond van psychische overmacht niet strafbaar. Dit betekent dat het wettelijk stelsel van strafuitsluitingsgronden aan slachtoffers van ernstige benadeling feitelijk dezelfde bescherming biedt als aan slachtoffers van mensenhandel.

Voor de rechtspositie van de verdachte geldt dat de fundamentele waarborgen van het pressieverbod, de cautieplicht en het zwijgrecht (artikel 29 Sv) alsook het uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeiende *nemo tenetur*-beginsel, steeds in acht moeten worden genomen op het moment dat een redelijk vermoeden bestaat dat iemand zich heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit. Is die situatie aan de orde dan

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 25.

⁹ Vgl. Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 19-20 en Kamerstukken II 2024/26, 36547, nr. 6, p. 20.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 14.

moet de keuzevrijheid van de desbetreffende persoon om wel of geen belastende informatie te verstrekken, worden gerespecteerd. Deze fundamentele waarborgen gelden onverkort vanaf het moment dat iemand in de loop van het opsporingsonderzoek niet meer als slachtoffer maar als verdachte wordt beschouwd. Overigens geldt ook dat als iemand (nog) niet als verdachte is aangemerkt, diegene een aan hem gestelde vraag niet hoeft te beantwoorden als hij daarmee een voor hemzelf belastende verklaring zou afleggen (artikel 219 Sv).

De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie memoreren dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aandacht heeft gevraagd voor de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de gemeenten, in het bijzonder ten aanzien van de extra taken die op de gemeenten afkomen door de introductie van het delict ernstige benadeling.¹¹ Kan worden aangegeven welke middelen en capaciteit er nodig zijn om gemeenten in staat te stellen deze taken adequaat uit te voeren, alsmede of daartoe middelen ter beschikking zullen worden gesteld?

De introductie van het delict ernstige benadeling vergroot de mogelijkheden voor de opsporing, vervolging en bestrafing bij ernstige misstanden in de arbeidssfeer, waardoor een grotere groep personen die kwetsbaar is op de arbeidsmarkt strafrechtelijk beter wordt beschermd. Daarmee heeft dit nieuwe delict primair gevolgen voor de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het OM en de rechtspraak. Gemeenten spelen een cruciale rol bij de aanpak van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling door in te zetten op preventie, signalering en handhaving – in het kader van toezichthoudende taken – en hulpverlening, waarbij de gemeente integraal samenwerkt met onder andere de politie en bestuurlijk handhaaft op de naleving van huisvestingsnormen. Het is daarom van belang dat gemeenten tijdens het uitvoeren van reguliere controles op de huisvesting signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling herkennen. Daarom heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid middelen gereserveerd die voorzien in het geven van een landelijke training gericht op het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Voor de planning en uitvoering hiervan heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid contact met de VNG en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Voor de projectsubsidie aan de VNG is € 72.000 in 2026 en € 18.000 in 2027 beschikbaar.

De fractieleden van **D66** vragen of het – als gevolg van het aangenomen amendement van de leden Van Nispen en Boomsma¹² – toevoegen van misleiding als beïnvloedingsmiddel aan de delictsomschrijving van ernstige benadeling in de praktijk kan bijdragen aan vervaging van de grens tussen mensenhandel en ernstige benadeling. Ook willen zij weten hoe wordt voorkomen dat bij gedragingen die onder mensenhandel vallen voor het delict ernstige benadeling wordt vervolgd.

Met het door de leden genoemde amendement is – in aanvulling op de beïnvloedingsmiddelen “misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht” en “misbruik van een kwetsbare positie” die in het oorspronkelijke wetsvoorstel waren opgenomen – het beïnvloedingsmiddel “misleiding” toegevoegd aan artikel 273fa Sr. Uit de toelichting op dat amendement blijkt dat hiermee is beoogd buitenlandse slachtoffers die zich in een financieel kwetsbare situatie bevinden beter te beschermen tegen arbeid gerelateerde misstanden. De toevoeging van het beïnvloedingsmiddel “misleiding” aan de strafbaarstelling van ernstige benadeling maakt niet dat de grens tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van uitbuiting vervaagt. De afbakening tussen beide misdrijven moet namelijk niet worden gezocht op het vlak van de beïnvloedingsmiddelen, maar in de mate van financieel en/of andersoortig nadeel dat is vereist. In deze nota heb ik in reactie op een vraag van de fractieleden van GroenLinks-PvdA nader toegelicht dat het kernverschil tussen beide misdrijven inhoudt dat voor het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” (ernstige benadeling) de drempel lager ligt dan voor het bestanddeel “oogmerk van uitbuiting” (mensenhandel). Daarbij heb ik ook geschetst op welke wijze in de parlementaire stukken is beoogd zoveel mogelijk te concretiseren bij welke mate van onderbetaling ernstige benadeling dan wel 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 ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Zoals eerder in deze nota al aan de orde is gekomen, heeft het OM bij het rondetafelgesprek op 6 maart 2025 met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer aangegeven dat met de gegeven vuistregels en

¹¹ VNG, 16 juni 2023, Consultatiereactie Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, [VNG brief](#).

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 24.

voorbeelden concrete aanknopingspunten zijn geboden voor de rechtspraak. Er is dan ook geen aanleiding te verwachten dat situaties van mensenhandel straks als een vorm van ernstige benadeling worden vervolgd. Bij grensgevallen kan de officier van justitie ervoor kiezen om via een primair/subsidiar-tenlastelegging beide delicten ter berechting aan de rechter voor te leggen. Omdat ik vanzelfsprekend, net als deze leden, groot belang hecht aan een proportionele vervolging en bestraffing van strafbare feiten, zal – ter uitvoering van de door de leden genoemde motie en zoals al aangekondigd in de voortgangsbrief ‘Samen tegen mensenhandel’ van 15 december 2025 – bij de implementatie van de onderhavige wet de afbakening tussen mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in het bijzonder onder de aandacht worden gebracht bij de betrokken organisaties.

De fractieleden van de **ChristenUnie** lezen dat in de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat “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 [is] 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” en dat daarnaast concrete voorbeelden zijn opgenomen waarbij wordt aangegeven dat het daarbij telkens gaat “om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel”.¹³ Deze leden willen graag vernemen of deze tekstdelen met elkaar verenigbaar zijn.

Hiervoor in deze nota heb ik in reactie op een vraag van de fractieleden van GroenLinks-PvdA een nadere toelichting gegeven op de afbakening van het misdrijf van ernstige benadeling ten opzichte van het misdrijf van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Kortheidshalve verwijs ik de aan het woord zijnde leden daarnaar. In aanvulling daarop maak ik graag van de gelegenheid gebruik om in de richting van de fractieleden van de ChristenUnie te verhelderen dat de benadeling van de tewerkgestelde die bij ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting centraal staat, in de praktijk kan bestaan in (i) financieel nadeel (zoals vormen van substantiële onderbetaling) of (ii) een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, zoals ondermaatse huisvesting of vrijheidsbeperkingen die aan de tewerkgestelde zijn opgelegd.¹⁴ De percentages van onderbetaling waarnaar deze leden verwijzen, zijn als vuistregels geformuleerd voor de onder (i) genoemde situatie dat uitsluitend sprake is van financieel nadeel. De door deze leden gememoreerde voorbeelden zien op gevallen, bedoeld onder (ii), waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel en die dus naar hun aard meer casuïstisch van aard zijn. Van tegenstrijdige tekstonderdelen is dan ook geen sprake. Beoogd is om – gegeven de grote variëteit aan gevallen die zich kan voordoen – op deze wijze de misdrijven ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting zo scherp mogelijk van elkaar af te grenzen.

Amendement van het lid Van Nispen c.s.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe het *non-punishment* beginsel (het beginsel van niet-bestrafing) in artikel 273f, negende lid, Sr vast te leggen. De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** vragen of deze bepaling moet worden gezien als een strafuitsluitingsgrond, en zo ja als een rechtvaardigingsgrond. Ook willen deze leden weten of wordt verwacht dat het OM tot vervolging overgaat in situaties waarin die bepaling van toepassing is.

Het voorgestelde artikel 273f, negende lid, Sr houdt in dat een slachtoffer van mensenhandel niet strafbaar is als hij in rechtstreeks verband daarmee een feit begaat waartoe hij is gedwongen. Het gaat om een bijzondere strafuitsluitingsgrond die van toepassing is in de context van mensenhandel, in aanvulling op de algemene strafuitsluitingsgronden die bij alle delicten gelden. Als zich een situatie voordoet die onder het bereik van deze bijzondere strafuitsluitingsgrond valt, zal het OM geen strafvervolging instellen omdat geen sprake is van strafrechtelijk verwijtbaar gedrag of – als de relevante omstandigheden pas later aan het licht komen – zal de rechter om die reden niet tot een veroordeling komen. Dit geldt altijd wanneer een algemene of bijzondere strafuitsluitingsgrond aan de orde is. Wat betreft het precieze rechtskarakter van de strafuitsluitingsgrond is hiervoor in reactie op een vraag van de fractieleden van GroenLinks-PvdA, die is weergegeven in het onderdeel “Introductie van het delict ‘ernstige benadeling’” van deze nota, al gewezen op de gelijkenis van deze bijzondere grond voor niet-strafbaarheid met de algemene strafuitsluitingsgrond psychische overmacht (artikel 40 Sr). In de

¹³ Kamerstukken I 2025/26, 36547, C, p. 4.

¹⁴ Zo ook o.a. Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 6, p. 5-6, 22 en 37-38.

juridische literatuur worden de wettelijke strafuitsluitingsgronden wel onderverdeeld in rechtvaardigingsgronden (gronden die de wederrechtelijkheid van de gedraging wegnemen) en schulduitsluitingsgronden (gronden die de schuld van de dader voor het verrichten van een wederrechtelijke gedraging wegnemen). De bijzondere strafuitsluitingsgrond heeft – net als psychische overmacht – het karakter van een schulduitsluitingsgrond. Voor individuele strafzaken is dit buitenwettelijke juridisch-technische onderscheid overigens minder van belang, omdat steeds wanneer een strafuitsluitingsgrond van toepassing is geldt dat het OM geen strafvervolgning zal instellen of – als de relevante omstandigheden pas later aan het licht komen – de rechter een ontslag van alle rechtsvervolgning zal uitspreken. In alle gevallen gaat de desbetreffende persoon vrijuit.

Amendement van de leden Wijen-Nass en Van Dijk

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66** hebben verschillende vragen gesteld over de uitbreiding van de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen met de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie (voorgesteld artikel 273f, vijfde lid, onderdelen f tot en met h, Sr), als gevolg van het amendement-Wijen-Nass/Van Dijk¹⁵. Daarbij wijzen deze leden ook op opmerkingen van de NRM over dit amendement.¹⁶ Ik beantwoord de vragen van deze leden – die onder andere betrekking hebben op de uitleg van de drie genoemde specifieke uitbuitingsvormen – in onderlinge samenhang graag als volgt.

In reactie op een eerdere vraag van de leden van GroenLinks-PvdA heb ik al opgemerkt dat het genoemde amendement ertoe strekt de niet-uitputtende opsomming van uitbuitingsvormen te laten aansluiten bij de omschrijving daarvan in de recentelijk gewijzigde EU-richtlijn over mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU). De drie uitbuitingsvormen worden met het afzonderlijke wetsvoorstel ter implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel (36835) al expliciet toegevoegd aan artikel 273f Sr. Ten tijde van de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer was dat implementatiewetsvoorstel voor advies aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling). Daarom was het amendement weliswaar niet noodzakelijk maar evenmin bezwaarlijk. Tegen die achtergrond heb ik bij die plenaire behandeling aangegeven het oordeel daarover aan de Kamer te laten. Doordat het amendement door de Tweede Kamer is aangenomen, is het onderhavige wetsvoorstel dezelfde wetwijziging komen te bevatten als het op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangige implementatiewetsvoorstel. Met deze leden en de NRM ben ik van oordeel dat de wetgever handvatten moet geven voor de uitleg van uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie, zodat in de rechtspraak ook bij deze specifieke uitbuitingsvormen op goede wijze toepassing kan worden gegeven aan de strafbaarstelling van mensenhandel. In de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel worden deze drie uitbuitingsvormen dan ook nader geduid. Aangezien in de toelichting op het genoemde amendement expliciet wordt verwezen naar de herziene EU-richtlijn is in het nader rapport bij het implementatiewetsvoorstel – in opvolging van het daartoe strekkende advies van de Afdeling – expliciet benoemd dat voor de inhoudelijke afbakening van die drie uitbuitingsvormen betekenis kan worden toegekend aan de daarop gegeven uitleg in de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel.¹⁷ Ik verwijs de aan het woord zijnde leden graag naar de daar gegeven uiteenzetting. Dat implementatiewetsvoorstel bevat ook een samenloopbepaling die de overlap van het onderhavige wetsvoorstel met het implementatiewetsvoorstel technisch regelt.

Amendement van het lid Wijen-Nass

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **D66** verzoeken te reageren op de opvatting van de NRM¹⁸ dat de strafverzwarringsgrond die – als gevolg van het amendement-Wijen-Nass¹⁹ – in voorgesteld artikel 273h, eerste lid, Sr is opgenomen, niet in de huidige wetssystematiek past. Daarnaast vragen de leden van D66 om hierbij ook in te gaan op de betekenis van de strafverzwarringsgrond bij het delict ernstige benadeling.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23.

¹⁶ [Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: “Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging”](#) | Nationaal Rapporteur.

¹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36835, nr. 4, p. 3-4 (nader rapport) in verbinding met nr. 3, p. 4-6 (memorie van toelichting).

¹⁸ [Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: “Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging”](#) | Nationaal Rapporteur.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 25.

In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om de strafbaarstelling van de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel in één wetsbepaling (artikel 273f Sr) te behouden. Daarmee wordt de eenheid van het strafrechtelijk verwijt dat de dader bij elk van die specifieke uitbuitingsvormen wordt gemaakt duidelijk tot uitdrukking gebracht, terwijl die vormgeving ook bijdraagt aan de toegankelijkheid van de wettelijke regeling. Die keuze is in lijn met de internationale en Europese rechtsinstrumenten over mensenhandel, waaraan de strafbepaling van mensenhandel uitvoering geeft. Die rechtsinstrumenten verplichten tot strafbaarstelling van mensenhandel, waarbij de herziene EU-richtlijn over mensenhandel ook concrete minimumstrafhoogtes voorschrijft, zonder dat een differentiatie is aangebracht gekoppeld aan de uitbuitingsvorm (artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 2011/36/EU). In lijn hiermee was in het wetsvoorstel zoals dat was ingediend bij de Tweede Kamer geen onderscheid aangebracht in het strafmaximum afhankelijk van de context waarin de uitbuiting aan de orde is. Het door de leden gememoreerde amendement-Wijen-Nass brengt mee dat de strafmaxima van mensenhandel en kinderhandel bij twee specifieke uitbuitingsvormen (uitbuiting bij orgaanverwijdering en seksuele uitbuiting) met een derde worden verhoogd. In de toelichting op het amendement is ter onderbouwing hiervan aangegeven dat in dergelijke gevallen sprake is van structurele en zeer ernstige inbreuken op de lichamelijke en seksuele integriteit, waardoor een hoger strafmaximum aangewezen is. Hieruit kan worden afgeleid dat deze amendering voortbouwt op de notie in de wetsgeschiedenis van de strafbaarstelling van mensenhandel dat gevallen waarin op de meest indringende wijze inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van een persoon – zoals bij orgaanverwijdering of seksuele uitbuiting – over het algemeen behoren tot de meest ernstige uitbuitingsvormen.²⁰ Doordat beide specifieke vormen van uitbuiting in het voorliggende wetsvoorstel als wettelijke strafverwaringsgrond worden aangemerkt, wordt het zeer ernstige karakter daarvan kracht bij gezet. Omdat ten opzichte van deze uitbuitingsvormen een hoger wettelijk strafmaximum geldt, verandert de systematiek van de toepasselijke strafmaxima enigszins. Het genoemde internationale en het Europese rechtskader – dat slechts minimumnormen bevat – laat hiervoor ruimte.

De fractieleden van **D66** vragen verder nog specifiek naar de toepassing van de genoemde strafverwaringsgrond bij het delict ernstige benadeling. Voor de reactie op die deelvraag verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op de soortgelijke vraag van de fractieleden van GroenLinks-PvdA (zie deze nota, onder het opschrift "Introductie van het delict 'ernstige benadeling'").

Amendement van de leden Verkuijlen en Bikker

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** memoreren dat in de nota naar aanleiding van het eerste verslag een aantal vragen zijn beantwoord over de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen aangifteplicht bij mensenhandel. Tegen die achtergrond en onder verwijzing naar onderzoek²¹ dat is gedaan naar de barrières die worden ervaren door sekswerkers die aangifte van een strafbaar feit willen doen, wensen deze leden graag te vernemen hoe ervoor wordt gezorgd dat sekswerkers die het voornemen hebben om aangifte van mensenhandel te doen, daarin niet worden belemmerd.

Eenieder die dat wenst moet aangifte van mensenhandel kunnen doen. Het aangehaalde onderzoek ziet op de barrières die sekswerkers ondervinden bij het doen van aangifte van een misdrijf, zoals de ervaring van sommige sekswerkers dat de bejegening stigmatiserend kan zijn. Door dergelijke belemmeringen kan er bij sekswerkers weerstand ontstaan om een melding of aangifte bij de politie te doen. Het is van belang dat het meldings- en aangifteproces zo is ingericht dat sekswerkers geen obstakels ervaren voor het doen van aangifte. Met het oog daarop heeft de politie deelgenomen aan het programma 'Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers'. In dit programma, georganiseerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is aandacht besteed aan de door sekswerkers ervaren belemmeringen voor het doen van melding of aangifte alsook de wijze waarop deze kunnen worden weggenomen. Daarnaast is voor iedere politiemedewerker een e-learning genaamd 'Destigmatisering Sekswerkers' beschikbaar via het Leermiddelenportaal van de Politieacademie. Hierin worden politiemedewerkers geleerd over hoe stigma's het leven en werk van sekswerkers beïnvloeden en welk effect dat heeft op de aangiftebereidheid van sekswerkers. Ook heeft de politie periodiek overleg met het meldpunt Ugly Mugs van SOA-AIDS Nederland. Dit meldpunt zet zich in voor de gezondheid en veiligheid van sekswerkers. Tijdens dat overleg worden incidenten en knelpunten besproken, ook met als doel daarvan te leren en deze in de toekomst zo mogelijk te voorkomen.

²⁰ *Kamerstukken II 2003/04, 29291, nr. 3, p. 18 en Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 13.*

²¹ [Rapportage Twee jaar Klachtenbalie voor Sekswerkers 2023_Marije van Stempvoort.pdf](#).

Naar aanleiding van de aangifteplicht bij mensenhandel die het gevolg is van de toevoeging van artikel 273f Sr aan artikel 160 Sv (het amendement-Verkuijlen/Bikker²²) vragen de leden van de **D66**-fractie hoe groot de groep is die onder deze verplichting valt, hoe de handhaving in de praktijk zal plaatsvinden en of wordt verwacht dat deze verplichting zal leiden tot meer meldingen.

Met het door de leden van de D66-fractie genoemde amendement is beoogd om het doen van aangifte in het geval van een (sterk) vermoeden van mensenhandel te stimuleren omdat dit 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. Op grond van dat eerste lid geldt de aangifteplicht in beginsel voor eenieder die kennis heeft van een in dat artikel genoemd misdrijf. 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 verdachte (artikel 217 Sv) en personen die vanuit hun stand, beroep of ambt het verschoningsrecht toekomt (artikel 218 Sv), waaronder artsen en psychologen. Er is geen beredeneerde schatting te maken van de getalsmatige omvang van de groep personen voor wie de aangifteplicht ten aanzien van mensenhandel gaat gelden. Het in strijd met de aangifteplicht van artikel 160 Sv niet doen van aangifte van mensenhandel is 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. 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. In de nota naar aanleiding van het eerste verslag bij dit wetsvoorstel is nader ingegaan op die gevallen.²³ Wanneer bij artikel 273f Sr niet aan de aangifteplicht uit artikel 160 Sv is voldaan, is dus uitsluitend sprake van de schending van een rechtsplicht. In overleggen die over de wetswijziging met het OM en politie zullen worden gevoerd, zal worden besproken hoe vorm zal worden gegeven aan de handhaving van de aangifteplicht.

In de praktijk zal er in elk geval op worden ingezet betrokkenen te stimuleren 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 de meldingsbereidheid. Het is voor de politie en het OM van grote waarde om al in een vroeg stadium kennis te krijgen van signalen van mensenhandel, zodat hiernaar onderzoek kan worden gedaan. Tot slot merk ik desgevraagd in de richting van de leden op dat het inderdaad van belang is een beeld te krijgen van het effect dat de aangifteplicht bij mensenhandel in de praktijk zal hebben. Daarom zal de werking van die aangifteplicht in de evaluatie van deze wet worden meegenomen.

Amendement van het lid Diederik van Dijk c.s.

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **D66** en de **ChristenUnie** hebben verschillende vragen over de inhoud en reikwijdte van het – als gevolg van het amendement-Diederik van Dijk c.s.²⁴ – voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr, waaronder waarom het kabinet het genoemde amendement bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aan het oordeel van de Kamer heeft gelaten. Ik beantwoord de vragen van deze leden in onderlinge samenhang graag als volgt.

Als gevolg van het door de leden genoemde amendement-Diederik van Dijk c.s. bevat dit wetsvoorstel een specifieke strafbaarstelling van – kort gezegd – buitenlandse werving voor prostitutie (voorgesteld artikel 273f, achtste lid, Sr). Zoals ook blijkt uit de daarop gegeven toelichting strekt dat amendement ertoe de huidige aparte strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie (huidig artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr) te vervangen door een vergelijkbare bepaling.

De huidige wettelijke delictsomschrijving omvat het aanwerven, meenemen of ontvoeren van een persoon, met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Naar de letter omvat deze

²² *Kamerstukken II* 2024/25, 36547, nr. 43.

²³ *Kamerstukken I* 2025/26, 36547, C, p. 10.

²⁴ *Kamerstukken II* 2024/25, 36547, nr. 13.

delictsomschrijving ook het aanwerven van een persoon 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. Met het oog op die onwenselijke consequentie heeft de Hoge Raad, mede op basis van de wetsgeschiedenis, in 2016 bepaald dat handelingen zoals het aanwerven van een persoon in het buitenland om in Nederland sekswerk te verrichten alleen strafbaar zijn als uit de bewijsvoering volgt dat dergelijke handelingen zijn begaan "onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld".²⁵ Uit die bewoordingen kan worden afgeleid dat niet is vereist dat rechtstreeks wordt bewezen dat die persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit of dat de verdachte het oogmerk daartoe had. Omdat de specifieke vereisten van dit delict in de huidige praktijk aanvullende mogelijkheden geven om grensoverschrijdende seksuele misstanden aan te pakken, hebben het OM en de politie in het kader van het onderhavige wetstraject aangegeven die specifieke strafbaarstelling graag te behouden naast de algemene strafbaarstelling van mensenhandel. Het amendement komt aan die wens tegemoet: het beoogt aan het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr een vergelijkbare reikwijdte te geven als de reikwijdte die het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr heeft op grond van de genoemde jurisprudentie van de Hoge Raad.

Daartoe vereist het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr dat een handeling zoals het werven van een persoon "onder de in het derde lid bedoelde omstandigheden" is verricht, met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. De beoogde strafbaarstelling strekt zich daarmee uit tot gevallen waarin zo'n handeling wordt verricht in een situatie die *gelegenheid* geeft tot uitbuiting; ook hier hoeft dus niet te worden bewezen dat die persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit of dat het oogmerk daartoe bestond. De gelegenheid tot uitbuiting kan er bijvoorbeeld in bestaan dat de in het buitenland geworven persoon vanwege diens sociaaleconomische omstandigheden 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 uitgebuit of in de nabije toekomst zal worden uitgebuit. In de context van seksuele dienstverlening wordt – vanwege het aangenomen amendement-Bikker/Boomsma²⁶ – onder "kwetsbare positie" en "uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht" ook begrepen de situatie dat een persoon de leeftijd van eenentwintig jaren nog niet heeft bereikt. Dan is er dus sprake van een situatie die gelegenheid geeft tot uitbuiting. Dat is beoogd de strafbaarheid van het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr te laten uitstrekken tot gevallen waarin een bepaalde handeling wordt verricht in een situatie die gelegenheid geeft tot uitbuiting past bij de gevallen die in de toelichting op het amendement worden uitgelicht, zoals wanneer 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. Daarmee heeft de voorgestelde strafbaarstelling (kort gezegd: buitenlandse werving voor prostitutie in een situatie die gelegenheid tot uitbuiting geeft) een vergelijkbare reikwijdte als het huidige equivalent daarvan (kort gezegd: buitenlandse werving voor prostitutie in een situatie die uitbuiting veronderstelt). Net als onder de huidige strafbaarstelling strekt de beoogde strafbaarstelling zich niet uit tot buitenlandse werving van personen die vrijwillig kiezen voor sekswerk in Nederland, waarbij zich dus geen omstandigheden voordoen die de keuzevrijheid van de geworven persoon beperken.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is het oordeel over het genoemde amendement bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gelaten.

Verder vragen de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66** of het beoogde artikel 273f, achtste lid, Sr – dat de mogelijkheden om in andere EU-lidstaten te werven voor prostitutie beperkt – verenigbaar is met het Unierecht.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om te verduidelijken dat de strafbaarstelling waarop de leden het oog hebben niet in strijd is met het Unierecht. Het Unierecht bevat een expliciet verbod op mensenhandel (artikel 5, derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan is op het niveau van de Europese Unie niet volledig geharmoniseerd. Op grond van artikel 83, eerste lid, van het Verdrag

²⁵ Hoge Raad 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

²⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 15.

betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de eerder in deze nota al genoemde Richtlijn 2011/36/EU op het gebied van mensenhandel tot stand gekomen, die recent is gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1712, waarin wordt voorzien in minimumharmonisatie ter zake van de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel (artikel 1 van Richtlijn 2011/36/EU). Daarbij staat het de lidstaten vrij om in hun nationale recht aanvullende strafbepalingen op te nemen die ertoe strekken de bestrijding van mensenhandel te versterken, terwijl het EU-minimumkader op het gebied van mensenhandel geen afbreuk doet aan de wijze waarop de lidstaten in hun nationale recht omgaan met prostitutie.²⁷ Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) kan een nationale regeling over een onderwerp dat op het niveau van de Europese Unie niet volledig is geharmoniseerd en die het vrij verkeer tussen lidstaten beperkt of minder aantrekkelijk maakt, alleen worden gerechtvaardigd als deze regeling zonder discriminatie wordt toegepast, beantwoordt aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken.²⁸

De door de leden genoemde wettelijke strafbaarstelling van – kort gezegd – buitenlandse werving voor prostitutie (voorgesteld artikel 273f, achtste lid, Sr), geldt als een nationale regeling over een onderwerp dat op het niveau van de Europese Unie niet volledig is geharmoniseerd, zodat het geschetste beoordelingskader van de HvJ EU daarop van toepassing is. Voor zover het vrij verkeer binnen de Europese Unie door deze strafbaarstelling wordt beperkt of minder aantrekkelijk wordt gemaakt, is dit gerechtvaardigd. Ik licht dat toe. Allereerst wordt gememoreerd dat geen nieuw strafrechtelijk verbod wordt geïntroduceerd, maar dat de huidige strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie (huidig artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr) door een vergelijkbare bepaling wordt vervangen. Zowel de huidige als de voorgestelde strafbaarstelling beoogt bij te dragen aan het voorkomen van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting en heeft betrekking op de werving voor prostitutie in een ander land, terwijl de geworven persoon zich in een situatie bevindt die gelegenheid tot uitbuiting geeft en aldus op basis van de concrete omstandigheden van het geval kan worden verondersteld dat die persoon bij die seksuele dienstverlening wordt of zal worden uitgebuit. In reactie op de vorige vraag in deze nota heb ik dit nader toegelicht. Het delictsbestanddeel “in een ander land” drukt uit dat het gaat om werving over de landsgrens ten behoeve van prostitutie waarbij (toekomstige) uitbuiting kan worden verondersteld, en omvat zowel de situatie dat een persoon die zich in het buitenland bevindt wordt geworven voor prostitutiewerkzaamheden in Nederland (werving voor prostitutie in Nederland) als de situatie dat een persoon die zich in Nederland bevindt wordt geworven voor prostitutiewerkzaamheden in het buitenland (werving voor prostitutie in het buitenland). De wettelijke delictsomschrijving maakt dus geen direct onderscheid op basis van nationaliteit: de strafbaarstelling richt zich immers tot alle Unieburgers en derdelanders die werven voor prostitutie of daarvoor worden geworven. In situaties waarin Nederland rechtsmacht kan uitoefenen over het begane feit en door het OM vervolging wordt ingesteld, gaat het in de regel om de situatie dat over de grens een persoon met een buitenlandse nationaliteit is geworven voor het verrichten van prostitutiewerkzaamheden in Nederland.²⁹ Daarmee maakt de strafbaarstelling in zeker opzicht indirect onderscheid naar nationaliteit. Van discriminatie is echter geen sprake omdat geen sprake is van gelijke gevallen zoals hieronder zal worden uiteengezet.

Uit cijfers blijkt dat binnen de Europese Unie seksuele uitbuiting de meest voorkomende uitbuittingsvorm is, waarbij slachtoffers vaak een buitenlandse nationaliteit hebben.³⁰ Dit beeld wordt bevestigd door onderzoeksresultaten die specifiek betrekking hebben op de situatie in Nederland, zoals de Monitor Mensenhandel 2019-2023 van de NRM³¹ en het fenomeenbeeld van mensenhandel dat door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel is opgesteld³². Voor de bescherming van deze groep slachtoffers kan van nationale maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van seksuele uitbuiting, zoals brede bewustwordingscampagnes waaronder voorlichting op scholen, niet zonder meer effect worden verwacht, omdat dergelijke maatregelen hen niet zullen bereiken. Daarbij brengt de buitenlandse werving voor prostitutie in Nederland eigen risico's voor de openbare orde met zich, bijvoorbeeld doordat die in het buitenland woonachtige personen niet al beschikken over huisvesting in Nederland. Het voorgaande rechtvaardigt dat – door de afschrikwekkende werking die uitgaat van de strafbaarstelling

²⁷ Zie Richtlijn (EU) 2024/1712, overweging 26.

²⁸ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 30 november 1995, zaak C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (R. Gebhard) en HvJ EU 14 oktober 2004, zaak C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614 (Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH). Zie ook Hoge Raad 16 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1877.

²⁹ Zo [Monitor Mensenhandel 2019 - 2023 | Nationaal Rapporteur](#), p. 24. Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857 (het slachtoffer werd in Hongarije gewonnen) en Hoge Raad 25 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1028 (het slachtoffer werd in Slowakije gewonnen).

³⁰ [Trafficking in human beings in the EU: main findings 2013-2023 – 2025 edition - Statistical reports - Eurostat](#), p. 10 en 12.

³¹ [Monitor Mensenhandel 2019 - 2023 | Nationaal Rapporteur](#), i.h.b. p. 44-46.

³² [Mensenhandel in beeld: fenomeenbeeld 2024 | Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel](#), i.h.b. p. 21 en 31.

van buitenlandse werving voor prostitutie – extra strafrechtelijke bescherming wordt geboden aan personen die woonachtig zijn in landen met een significant lager welvaartspeil dan Nederland en zich vanwege hun relatief zwakke sociaaleconomische positie, gebrek aan toekomstperspectief en de omstandigheid dat zij de Nederlandse taal niet machtig zijn in een kwetsbare positie bevinden, en daarmee – bij het ontbreken van volledige keuzevrijheid – in het bijzonder vatbaar zijn voor seksuele uitbuiting. Gelet op het voorgaande kan de buitenlandse werving niet worden gelijkgesteld met de situatie van binnenlandse werving voor prostitutie. Het gaat dus om ongelijke gevallen die niet gelijk hoeven te worden behandeld.

De strafbaarstelling beantwoordt ook aan dwingende redenen van algemeen belang, namelijk het voorkomen van seksuele uitbuiting van kwetsbare personen. Voorts is de maatregel geschikt om de verwezenlijking van dit nagestreefde doel te waarborgen vanwege de afschrikwekkende werking van de strafbaarstelling en de aanvullende mogelijkheid om uitbuiting tegen te gaan. Ook gaat de maatregel niet verder dan nodig is om dit doel te bereiken omdat de maatregel niet ziet op buitenlandse werving voor seksuele dienstverlening op basis van gelijkwaardigheid en met een vrijwillig karakter. Om de hiervoor genoemde redenen is het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr in overeenstemming met het Unierecht.

Amendement van de leden Bikker en Boomsma

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66** hebben verschillende vragen gesteld over de betekenis van het aangenomen amendement-Bikker/Boomsma³³. Ik beantwoord de vragen van deze leden in onderlinge samenhang graag als volgt.

Voor het plegen van mensenhandel is vereist dat aan de volgende voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan (voorgesteld artikel 273f, eerste lid, Sr): (i) het verrichten van een bepaalde handeling, (ii) het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel (hierna ook: middelvereiste) en (iii) het oogmerk van uitbuiting. Het derde lid van die bepaling bevat een limitatieve opsomming van beïnvloedingsmiddelen, waaronder “misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht” en “misbruik van een kwetsbare positie”. Deze twee middelen zijn gedefinieerd in het vierde lid. In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel was in dit artikellid alleen opgenomen dat “onder kwetsbare positie en uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht” wordt begrepen “de situatie 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 de arbeid of de dienst”. Het door de leden genoemde amendement-Bikker/Boomsma voegt daaraan toe: “waaronder de situatie dat een persoon de leeftijd van eenentwintig jaren nog niet heeft bereikt en de arbeid of de dienst bestaat in prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander.”. Met het amendement is beoogd tot uitdrukking te brengen, zo blijkt uit de daarop gegeven toelichting, dat als die laatste situatie zich voordoet zonder meer aan het middelvereiste is voldaan. Uit die toelichting blijkt ook dat daarbij voor de indieners van het amendement een rol heeft gespeeld dat zij adolescenten beneden de leeftijd van eenentwintig jaar in verminderde mate in staat achten om een vrije keuze te maken met betrekking tot het al dan niet aangaan of voorzetten van een als seksuele uitbuiting aan te merken relatie en daardoor extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Ik merk op dat het middelvereiste steeds aanvullend eist dat *misbruik* is gemaakt van hetzij uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht hetzij een kwetsbare positie. Dit betekent dat de dader zich – in de zin van voorwaardelijk opzet – bewust moet zijn geweest van de relevante feitelijke omstandigheden waaruit het overwicht onderscheidenlijk de kwetsbaarheid voortvloeit (voorwaarde ii).³⁴ Daarnaast is voor het plegen van mensenhandel vereist dat diegene ten aanzien van de desbetreffende persoon in de leeftijd van achttien tot eenentwintig jaar een handeling heeft verricht als omschreven in artikel 273f, eerste lid, Sr (voorwaarde i) met het oogmerk van uitbuiting van die persoon (voorwaarde iii). Voor de beoordeling of sprake is van het oogmerk van seksuele uitbuiting is in de huidige jurisprudentie van belang of is gehandeld uit winstbejag.³⁵ Daarnaast gevraagd wordt in dit verband nog opgemerkt dat het bij het geamendeerde onderdeel van het wetsvoorstel steeds gaat om gevallen van commercieel seksueel contact, wat ook blijkt uit de referte aan “de dienst of de arbeid” in dat onderdeel, en niet om seksueel contact dat zonder betaling op vrijwillige basis plaatsvindt.

³³ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 15.

³⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 52.

³⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 14-15.

Aangezien voor prostitutie nu geen wettelijke minimumleeftijd geldt, is het verrichten van prostitutiewerkzaamheden door een persoon in de leeftijd van achttien tot eenentwintig jaar op zichzelf beschouwd een legale activiteit. Het genoemde amendement heeft dus geen strafrechtelijke gevolgen voor de sekswerker zelf en is alleen van directe betekenis binnen de specifieke context van de wettelijke regeling van mensenhandel. Het amendement brengt ook geen verandering in het algemene uitgangspunt dat meerderjarigen over het algemeen in staat worden geacht om hun lichamelijke en seksuele integriteit zelf te bewaken en in dat verband de reikwijdte van hun eigen gedrag te overzien.

Hoe beoordeelt de regering de mogelijke negatieve effecten van het genoemde amendement, waaronder het mogelijke risico dat de groep sekswerkers van achttien tot eenentwintig jaar in de illegaliteit verdwijnt, en worden met het oog hierop aanpalend beleid geformuleerd en extra middelen vrijgemaakt, zo vragen de fractieleden van **GroenLinks-PvdA**.

Een voorstelbaar risico van het amendement is dat (zakelijke) dienstverleners niet of minder bereid zijn om ondersteunende diensten te verlenen aan sekswerkers tussen de achttien en eenentwintig jaar. Dit kan ertoe leiden dat deze groep sekswerkers voor dergelijke ondersteuning afhankelijk wordt van (illegale) partijen die buiten het zicht van de overheid opereren. In het uiterste geval kan het ertoe leiden dat juist deze kwetsbare doelgroep uit zicht raakt, met risico's voor geweld en uitbuiting. Om dergelijke negatieve gevolgen te voorkomen, wordt de komende periode in samenspraak met sekswerkers en hulporganisaties aanpalend beleid geformuleerd. Daarbij is de doelstelling om de informatievoorziening voor sekswerkers tussen de achttien en eenentwintig jaar alsmede voor ondersteunende dienstverleners te versterken, alsook het hulpaanbod voor deze groep sekswerkers te verbreden. Afhankelijk van deze uitkomsten zie ik of extra middelen nodig zijn en vrijgemaakt kunnen worden. Jonge sekswerkers zijn extra kwetsbaar voor dwang en uitbuiting. Daarom is in het Coalitieakkoord 2026-2030 aangekondigd dat de minimumleeftijd voor sekswerk in drie jaar tijd wordt verhoogd van achttien naar eenentwintig jaar.

Overig

De NRM heeft in reactie op de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangegeven dat daarmee een stap is gezet in de verbetering van de aanpak van mensenhandel. Tegelijkertijd meent de NRM dat het onderhavige wetsvoorstel de regeling van mensenhandel niet vereenvoudigt, mede vanwege de mate waarin het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel door amendering is gewijzigd.³⁶ De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** verzoeken hierop te reageren.

De huidige wettelijke regeling van mensenhandel is een ontoereikend, ingewikkeld en op onderdelen onsamenhangend geheel. De strafrechtelijke aansprakelijkheid is op onderdelen te beperkt, terwijl sommige strafbaarstellingen elkaar overlappen en niet alle voorwaarden voor strafbaarheid in de wet staan. De centrale doelstelling van dit wetsvoorstel is de wettelijke regeling zo aan te passen dat mensenhandel en daarmee samenhangende misdrijven effectiever kunnen worden bestreden. Daartoe wordt allereerst het strafrechtelijk normenkader verruimd, in het bijzonder door de introductie van het delict ernstige benadeling. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel aanpassingen die ertoe strekken de wettelijke regeling van mensenhandel eenvoudiger en samenhangender te maken, zodat met een gemoderniseerde regeling een duidelijke en betekenisvolle wettelijke ingang voor strafbaarheid wordt geboden. Aldus wordt de rechtspraktijk voorzien van beter toepasbare strafbaarstellingen, die eenvoudiger te begrijpen zijn en een adequate strafrechtelijke reactie mogelijk maken. Met het oog daarop zijn in artikel 273f Sr de kernverwijten van mensenhandel en kinderhandel centraal gesteld. Daarmee samenhangende misdrijven die in ernst van mensen- en kinderhandel verschillen, worden – anders dan nu het geval is – in afzonderlijke wetsartikelen neergelegd en voorzien van een eigen juridische kwalificatie met bijpassend strafmaximum. Dit geldt voor het nieuwe delict ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa Sr) en het verbrede delict voordeeltrekking (voorgesteld artikel 273fb Sr). Hierdoor sluiten de juridische kwalificaties en de strafmaxima die gaan gelden beter aan bij het specifieke karakter van de gedraging waaraan deze zijn verbonden. Daarmee wordt niet alleen recht gedaan aan de aard en ernst van elk van deze gedragingen, maar wordt ook de maatschappelijke zeggingskracht van het strafrechtelijk verwijt vergroot. De voorgestelde regeling bewerkstelligt tevens dat alle voorwaarden voor strafbaarheid in de wet worden vastgelegd. In de huidige wettelijke regeling is dat niet het geval, doordat de Hoge Raad bij een aantal gedragingen, in aanvulling op de voorwaarden voor strafbaarheid die in de wettekst zijn opgenomen, de eis is gaan stellen dat deze worden verricht onder omstandigheden waarbij

³⁶ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: “Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging” | Nationaal Rapporteur.

uitbuiting kan worden verondersteld. Verder verplaatst het wetsvoorstel de strafverzwarringsgronden naar een afzonderlijke wetsbepaling (voorgesteld artikel 273h Sr). Daarnaast breidt het de definitiebepalingen uit en worden deze bij elkaar geplaatst (voorgesteld artikel 273f, derde tot en met zevende lid, Sr). Ook worden overbodige strafbaarstellingen geschrapt, zonder wezenlijk af te doen aan de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van die bepaling. Daarbij gaat het om het huidige artikel 273f, eerste lid, onderdeel 4, tweede subonderdeel, onderdeel 5, onderdeel 8 en onderdeel 9, Sr.³⁷

De Tweede Kamer heeft in totaal acht amendementen aangenomen, waardoor het oorspronkelijke wetsvoorstel op een aantal punten is aangevuld of bijgesteld. Specifiek gaat het om:

- het nader invullen van de term “kwetsbare positie” die is opgenomen in het voorgestelde artikel 273f, vierde lid, Sr (amendement-Bikker/Boomsma³⁸);
- het expliciteren van drie specifieke uitbuitingsvormen in het voorgestelde artikel 273f, vijfde lid, Sr (amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk³⁹);
- het in vergelijkbare vorm behouden van de bestaande specifieke strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie in het voorgestelde artikel 273f, achtste lid, Sr (amendement-Diederik van Dijk c.s.⁴⁰);
- het wettelijk vastleggen van het *nonpunishment*-beginsel in het voorgestelde artikel 273f, negende lid, Sr (amendement-Van Nispen c.s.⁴¹);
- het toevoegen van het beïnvloedingsmiddel misleiding aan de delictsomschrijving van het nieuwe delict ernstige benadeling in het voorgestelde artikel 273fa Sr (amendement-Van Nispen/Boomsma⁴²);
- het toevoegen van strafverzwarringsgronden in artikel 273h Sr (amendement-Wijen-Nass⁴³);
- het door aanvulling van artikel 51e Sv uitbreiden van het toepassingsbereik van het spreekrecht (amendement-Verkuijlen/Dral⁴⁴);
- het door aanvulling van artikel 160 Sv introduceren van een aangifteplicht bij het delict mensenhandel (amendement-Verkuijlen/Bikker⁴⁵).

Dit overzicht laat zien dat de amendering van het oorspronkelijke wetsvoorstel niet wezenlijk raakt aan de hiervoor geschetste opbouw en kernelementen van de gemoderniseerde regeling van mensenhandel, waarmee wordt beoogd de bestaande wettelijke regeling eenvoudiger en samenhangender te maken. Daarom ben ik van oordeel dat het wetsvoorstel ook in zijn huidige vorm de rechtspraktijk voorziet van beter toepasbare strafbaarstellingen, die gemakkelijker te begrijpen zijn en een adequate strafrechtelijke reactie mogelijk maken.

Ook vragen de leden van **GroenLinks-PvdA** of is overwogen de genoemde amendementen voor advies voor te leggen aan de Raad van State en hoe de regering oordeelt over de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel.

In mijn reactie op de vorige vraag van de aan het woord zijnde leden heb ik opgemerkt dat de aangenomen amendementen op zichzelf noch in samenhang met elkaar wezenlijk raken aan de opbouw van de regeling van mensenhandel en de kernelementen daarvan die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Tegen die achtergrond heeft het kabinet niet overwogen om de Afdeling over die aanpassingen van het wetsvoorstel te horen. Het uitgangspunt is immers dat de Afdeling alleen bij ingrijpende wijzigingen van een wetsvoorstel over die wijzigingen hoeft te worden gehoord.⁴⁶ Van dergelijke ingrijpende wijzigingen was in dit geval geen sprake en daarom was een verzoek om voorlichting naar mijn oordeel niet nodig. Ik dank de leden van uw Kamer voor de gelegenheid die ik heb gekregen om in de nota naar aanleiding van het eerste verslag en de onderhavige nota in te gaan op vragen van de verschillende fracties over de precieze uitleg van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel die door amendering zijn gewijzigd en de verhouding van die onderdelen tot andere wettelijke regelingen of uitgangspunten, zodat de

³⁷ Zie nader *Kamerstukken II 2023/24*, 36 547, nr. 3, p. 3-12.

³⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 15.

³⁹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 23.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 13.

⁴¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 14.

⁴² *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 24.

⁴³ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 25.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 22.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 43.

⁴⁶ Zie het Draaiboek voor de regelgeving, nr. 61 in verbinding met nr. 140 en Aanwijzing 7.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

rechtspraak ook ten aanzien van die wetsonderdelen nader houvast wordt geboden bij de toepassing daarvan. Om dezelfde reden heb ik desgevraagd aandacht besteed aan de uitvoeringsconsequenties van bepaalde amenderingen en aangeven hoe deze zullen worden betrokken bij de implementatie van dit wetsvoorstel. Dit maakt dat ik het voorliggende wetsvoorstel zonder meer uitvoerbaar acht.

Tot slot wijzen de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** op het voorgestelde artikel 273f, zevende lid, Sr, dat inhoudt dat de instemming van een persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting dan wel de ernstige benadeling irrelevant is. De aan het woord zijnde leden vragen welke reikwijdte deze wetsbepaling heeft, of de term “irrelevant” passend is en hoe die bepaling zich verhoudt tot artikel 3, aanhef en onder b, van het Palermo Protocol⁴⁷, waarin is opgenomen dat de instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde uitbuiting irrelevant is indien een beïnvloedingsmiddel is gebruikt. Verder vragen deze leden hoe slachtoffers van ernstige benadeling (juridisch) worden bijgestaan, ook in het geval niet terstond duidelijk is of er sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling.

De beoogde bepaling beoogt uit te drukken dat het voor de strafpositie van degene die jegens een persoon een beïnvloedingsmiddel aanwendt – bijvoorbeeld het misbruik maken van de kwetsbare positie waarin die persoon zich bevindt – met het oogmerk om die persoon uit te buiten (mensenhandel) of die persoon ernstig te benadelen (ernstige benadeling) niet uitmaakt of die persoon feitelijk heeft ingestemd met die uitbuiting of ernstige benadeling. Dit is toegelicht in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.⁴⁸ Daarbij is ook aangegeven dat hiermee ten aanzien van mensenhandel wordt aangesloten bij bepalingen met die strekking uit internationale en Europese rechtsinstrumenten alsook jurisprudentie van de Hoge Raad over mensenhandel, en dat de betekenisloosheid van bedoelde feitelijke instemming ook geldt bij het delict ernstige benadeling. De reikwijdte van mensenhandel onderscheidenlijk ernstige benadeling wordt uitsluitend bepaald door de toepasselijke wettelijke delictsomschrijving (de artikelen 273f, eerste lid, onderscheidenlijk 273fa Sr). De beschermingsomvang van beide misdrijven – en daarmee de gesloten context waarbinnen bedoelde feitelijke instemming irrelevant is – volgt dus rechtstreeks uit deze wettelijke bepalingen. Het voorgestelde artikel 273f, zevende lid, Sr expliciteert enkel wat impliciet uit die delictsomschrijvingen volgt. Daarom is voor burgers en justitiële autoriteiten kenbaar en voorzienbaar welk gedrag op grond van die bepalingen strafbaar is en onder welke omstandigheden dus geen betekenis toekomt aan de feitelijke instemming van een persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting dan wel de ernstige benadeling.

Hiervoor in deze nota heb ik in reactie op een soortgelijke vraag van deze leden een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop (juridische) bijstand wordt verleend aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling. Korte tijdshalve verwijs ik de aan het woord zijnde leden daarnaar.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

⁴⁷ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 55-56.



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
2 februari 2026

Onze referentie
7241485

Afstemming met
DWJZ/SBR, DGRR (DRC en
DVB) en SZW

Bijlage(n)
2

nota

Nota naar aanleiding van het tweede verslag wetsvoorstel
modernisering strafbaarstelling mensenhandel

Bijlagen

1. Nota naar aanleiding van het tweede verslag wetsvoorstel modernisering strafbaarstelling mensenhandel
2. Tweede verslag wetsvoorstel modernisering strafbaarstelling mensenhandel

1. Aanleiding

De Vaste commissie van Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer bracht op 18 november jl. een tweede verslag uit over het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (KS 36547). De in dat verslag gestelde vragen zijn in de nota naar aanleiding van het tweede verslag van een antwoord voorzien.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij bovenstaand wetsvoorstel en aanbieding daarvan aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en de ChristenUnie. De fractieleden van de SP hebben zich bij alle gestelde vragen aangesloten. Veel van de vragen zien op de aangenomen amendementen bij dit wetsvoorstel: de precieze uitleg van geamendeerde onderdelen van het wetsvoorstel, de verhouding van die onderdelen tot andere wettelijke regelingen of uitgangspunten en de uitvoeringsconsequenties van die amenderingen. Zie over de inhoud van de nota naar aanleiding van het tweede verslag ook paragraaf 4.2.2 van deze beslisnota.

4. Toelichting

4.1. Politieke context

In het parlement is onverminderd aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Het wetsvoorstel werd op 10 juni jl. met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De minister van SZW is tweede ondertekenaar van dit wetsvoorstel.

Ook in het coalitieakkoord 2026-2030 is aandacht voor de (voortzetting van de) aanpak van mensenhandel (p. 12-13). De daarin aangekondigde verhoging van de minimumleeftijd voor sekswerk naar 21 jaar is in lijn met het amendement-Bikker/Boomsma bij het onderhavige wetsvoorstel dat bepaalt dat als het gaat om seksuele dienstverlening een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zich in een

kwetsbare positie bevindt die gelegenheid geeft tot uitbuiting (zie nader paragraaf 4.2.2 van deze beslisnota).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

4.2. Juridische overwegingen

Datum
2 februari 2026

Onze referentie
7241485

4.2.1 Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht en in het Wetboek van Strafrecht BES. Het voorstel heeft als centrale doelstelling het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers worden verbeterd. Dit wordt gedaan door middel van:

- het toegankelijker maken van de wettelijke regeling als geheel, zodat de rechtspraak wordt voorzien van een gemakkelijker toe te passen regeling; en
- het op onderdelen verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mensenhandel en daarmee samenhangende gedragingen, in het bijzonder ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeidssfeer (waartoe de nieuwe strafbaarstelling ernstige benadeling wordt geïntroduceerd).

De Tweede Kamer heeft acht amendementen aangenomen, waardoor het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer was ingediend op een aantal punten is aangevuld of bijgesteld.

4.2.2 Nota naar aanleiding van het verslag

Voor de volgende onderwerpen wordt uw bijzondere aandacht gevraagd.

Zelfstandige strafbaarstelling buitenlandse werving voor prostitutie (amendement Diederik van Dijk c.s.)

Er zijn door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en de ChristenUnie (waarbij de SP-fractie zich heeft aangesloten) verschillende vragen gesteld over het aangenomen amendement-Diederik van Dijk c.s. (nr. 13). Dit amendement strekt ertoe de huidige aparte strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie (huidig artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr) te vervangen door een vergelijkbare bepaling (voorgesteld artikel 273f, achtste lid, Sr). Deze leden vragen onder andere naar de precieze inhoud en reikwijdte van dit amendement.

Hierop is geantwoord dat de *huidige* wettelijke delictsomschrijving zich uitstrekt tot handelingen zoals het werven van een persoon, met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele dienstverlening. In aanvulling op deze in de wettekst opgenomen voorwaarden voor strafbaarheid, is de Hoge Raad – mede op basis van de wetsgeschiedenis – daarnaast de eis gaan stellen dat die handelingen zijn verricht “onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld”.

De als gevolg van het amendement *voorgestelde* strafbaarstelling strekt zich uit tot handelingen zoals het werven van een persoon, met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot seksuele dienstverlening (net als de huidige bepaling), 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 in het buitenland geworven persoon vanwege diens sociaaleconomische omstandigheden 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 uitgebuit of in de nabije toekomst zal worden uitgebuit. Daarmee heeft de voorgestelde strafbaarstelling (kort gezegd: buitenlandse werving voor prostitutie in een situatie die gelegenheid tot uitbuiting geeft) een vergelijkbare reikwijdte als het huidige equivalent daarvan (kort gezegd: buitenlandse werving voor prostitutie in een situatie die uitbuiting veronderstelt). Net als onder de huidige strafbaarstelling strekt de beoogde strafbaarstelling zich niet uit tot buitenlandse werving van personen die vanuit een gelijkwaardige positie vrijwillig kiezen voor sekswerk in Nederland, waarbij zich dus geen omstandigheden voordoen die de keuzevrijheid van de geworven persoon beperken.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
2 februari 2026

Onze referentie
7241485

Prostitutie door persoon tussen 18 en 21 jaar (amendement-Bikker/Boomsma)

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 (waarbij de SP-fractie zich heeft aangesloten) hebben vragen gesteld over de inhoud en strekking van het aangenomen amendement-Bikker/Boomsma (nr. 15). Dit amendement bepaalt dat als het gaat om seksuele dienstverlening een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zich zonder meer in een "kwetsbare positie" bevindt.

Hierop is geantwoord dat voor het plegen van mensenhandel is vereist: (i) het verrichten van een bepaalde handeling, (ii) het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel, waaronder misbruik van een kwetsbare positie en (iii) het oogmerk van uitbuiting. Als aangegeven maakt het amendement dat bij seksuele dienstverlening een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zich zonder meer in een "kwetsbare positie" bevindt (voorwaarde ii). Dit brengt mee dat sprake is van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting als iemand zich bewust is van die jongvolwassen leeftijd van een persoon en daarnaast ten aanzien van die persoon een handeling verricht als omschreven in artikel 273f, eerste lid, Sr (voorwaarde i) met het oogmerk van uitbuiting van die persoon (voorwaarde iii). Voor de beoordeling of sprake is van het oogmerk van seksuele uitbuiting is in de huidige jurisprudentie van belang of is gehandeld uit winstbejag. Verder is opgemerkt dat aangezien voor prostitutie op dit moment geen wettelijke minimumleeftijd geldt, het verrichten van prostitutiewerkzaamheden door een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar op zichzelf beschouwd een legale activiteit is. Het genoemde amendement heeft dus geen strafrechtelijke gevolgen voor de sekswerker zelf en is alleen van directe betekenis binnen de specifieke context van de wettelijke regeling van mensenhandel.

Planning nota naar aanleiding van het tweede verslag

De Eerste Kamer heeft in het verslag verzocht om uiterlijk 16 december 2025 de nota naar aanleiding van het tweede verslag te ontvangen. Daarvoor was meer tijd nodig. De griffie van de Eerste Kamer is bericht dat het streven is de nota spoedig na aantreding van het kabinet-Jetten bij de Eerste Kamer in te dienen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.