



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

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

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

nota

Nota naar aanleiding van het verslag wetsvoorstel
implementatie herziene EU-richtlijn mensenhandel

Datum

4 maart 2026

Onze referentie

7283485

Afstemming met

JenV (SenB, PenV, DGM en
DVB), MinSZW en MinVWS

Bijlagen

2

Bijlagen

1. Nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel implementatie herziene EU-richtlijn mensenhandel
2. Verslag bij wetsvoorstel implementatie herziene EU-richtlijn mensenhandel

1. Aanleiding

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer bracht op 22 december 2025 verslag uit over het wetsvoorstel tot implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel (Kamerstuk 36835; hierna 'Herzieningsrichtlijn'). De in dat verslag gestelde vragen zijn in de nota naar aanleiding van het verslag van een antwoord voorzien.

2. Geadviseerd besluit

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

3. Kernpunten

3.1 Herzieningsrichtlijn en implementatiewetsvoorstel

- De Herzieningsrichtlijn strekt tot aanpassing van de al bestaande EU-richtlijn over mensenhandel uit 2011. Ten opzichte van die richtlijn wordt onder andere voorzien in:
 - een aanvulling van de niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in de strafbepaling van mensenhandel, met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie;
 - een aanvullende verplichting tot strafbaarstelling van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel;
 - verbreding van het toepassingsbereik van het zogeheten 'non-punishmentbeginsel'¹; en
 - het instellen van verwijzingsmechanismen voor de vroegtijdige identificatie van slachtoffers van mensenhandel en de bijstand aan en ondersteuning van die slachtoffers.
- Het bestaande Nederlandse recht en beleid voldoen grotendeels aan de verplichtingen uit de Herzieningsrichtlijn.

¹ Het beginsel dat slachtoffers van mensenhandel niet worden bestraft voor strafbare feiten waartoe zij zijn gedwongen als gevolg van de mensenhandelsituatie waarin zij verkeren.

- Om volledig te voldoen aan de richtlijn dienen twee in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) opgenomen strafbepalingen te worden aangepast (zie hierover nader paragraaf 4.3 van deze nota) en worden diverse aanvullende beleidsmaatregelen getroffen.

3.2 Verslag bij het wetsvoorstel

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van D66, PVV, VVD, CDA, JA21, BBB en ChristenUnie. De vragen zien onder andere op het, ter volledige implementatie van de Herzieningsrichtlijn:

- toevoegen van drie specifieke uitbuitingsvormen (uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie) aan de niet-limitatieve opsomming in artikel 273f Sr;
- verbreden van de reikwijdte van artikel 273g Sr – dat het opzettelijk gebruikmaken van seksuele diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel strafbaar stelt – tot alle soorten diensten.
- verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, waaronder verwijzingsmechanismen.

Daarnaast zijn er vragen gesteld over het bredere beleidskader voor de aanpak van mensenhandel – dus ook buiten het verband van de verplichtingen die zijn opgenomen in deze richtlijn – waaronder de stappen die worden gezet ter uitvoering van het Actieplan 'Samen tegen mensenhandel', waarover de Kamer ook via voortgangsbrieven en commissiedebatten op regelmatige basis wordt geïnformeerd. Zie over de inhoud van de nota naar aanleiding van het verslag ook paragraaf 4.3 van deze nota.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

De bestrijding van mensenhandel heeft de voortdurende aandacht van de Tweede Kamer. Ook in het coalitieakkoord 2026-2030 is aandacht voor de (voortzetting van de) aanpak van mensenhandel (p. 12-13). Voor de implementatie van de Herzieningsrichtlijn is van belang dat daarin is opgenomen dat het Actieplan programma 'Samen tegen mensenhandel' wordt voortgezet.

De herziene richtlijn moet uiterlijk op 15 juli 2026 zijn omgezet.

4.2 Financiële overwegingen

Voor dit wetsvoorstel is een (beleids-)budget van 200.000 euro beschikbaar. De NLA, Rvdr, CoMensha en de VNG hebben aangegeven de verwachting te hebben kosten te gaan maken ter uitvoering van dit wetsvoorstel. Voor de NLA en Rvdr zitten die kosten in het strafrechtelijk domein, ter uitvoering van het verbrede artikel 273g Sr. Voor CoMensha liggen die kosten in verwachte extra benodigde capaciteit ter uitvoering van het nationaal verwijzingsmechanisme, alsook de taak die CoMensha krijgt als het contactpunt voor grensoverschrijdende verwijzing. De VNG heeft gelden aangevraagd voor het kunnen faciliteren van preventieve maatregelen. Met het oog hierop is een aanvullende claim ingediend voor de Voorjaarsnota. Deze claim is afgewezen.

Voor wat betreft de kosten voor de Rvdr en de NLA zal de impact van dit wetsvoorstel binnen twee jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd, zodat op basis daarvan kan worden gezien welk extra beslag dit wetsvoorstel legt op de strafrechtelijke capaciteit en of aanvullende middelen nodig zijn ten opzichte

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

Datum
4 maart 2026

Onze referentie
7283485

van de middelen die al zijn toegekend voor de uitvoering van het wetsvoorstel modernisering mensenhandel (Kamerstuk 36547). Voor CoMensha geldt dat de invulling van hun rol in het nationaal verwijsmechanisme en als contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing nader wordt gezien. Op basis daarvan wordt een precieze inschatting gemaakt van de capaciteit die CoMensha op korte en middellange termijn nodig heeft om deze rollen adequaat uit te voeren. Na het maken van deze inschattingen en de eventuele toekenning van beschikbare middelen wordt gezien of er voldoende ruimte is voor het faciliteren van preventieve maatregelen door de VNG.

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

Datum
4 maart 2026

Onze referentie
7283485

4.3 Juridische overwegingen

Voor de volgende onderwerpen uit de nota naar aanleiding van het verslag wordt uw bijzondere aandacht gevraagd.

Explicitering van uitbuitingsvormen in de strafbaarstelling van mensenhandel

Door de leden van de fracties van VVD en JA21 zijn vragen gesteld over de toevoeging van de drie hiervoor onder 3.2 genoemde specifieke uitbuitingsvormen aan de niet-limitatieve opsomming van uitbuitingsvormen in artikel 273f Sr. De vragen zien op de afbakening van deze uitbuitingsvormen en in hoeverre de uitbuiting van een persoon bij niet-gedwongen huwelijken strafbaar is.

In reactie hierop is benoemd dat dit wetsvoorstel ertoe strekt om de drie specifieke uitbuitingsvormen die aan de Herzieningsrichtlijn zijn toegevoegd – ter implementatie van die gewijzigde richtlijnbevestiging – eveneens op te nemen in de niet-uitputtende opsomming in artikel 273f Sr. Daarmee blijven de specifieke uitbuitingsvormen die in artikel 273f Sr zijn geëxpliciteerd rechtstreeks aansluiten bij die in de genoemde richtlijn. Daarbij is aangegeven dat dit wetsvoorstel uitdrukkelijk wettelijk vastlegt dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren maar geen verandering brengt in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel, waar deze uitbuitingsvormen al onder vallen. Desgevraagd is een nadere reactie gegeven op de vragen die in het consultatieadvies van het OM worden gesteld over de afbakening van de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Daarmee is ook de positie van mensenhandel ten opzichte van andere delicten verduidelijkt. Dat dit wetsvoorstel geen verandering brengt in de bestaande reikwijdte van mensenhandel betekent ook dat dit delict zich kan blijven uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in de niet-uitputtende wettelijke opsomming van specifieke uitbuitingsvormen – zoals uitbuiting binnen niet-gedwongen huwelijken – namelijk wanneer is voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden voor strafbaarheid. Ook dergelijke situaties kunnen in voorkomende gevallen dus binnen het bereik van deze strafbaarstelling vallen.

Afzonderlijk van onderhavig wetsvoorstel is het wetsvoorstel modernisering mensenhandel (Kamerstuk 36547) in procedure gebracht. Dit wetsvoorstel – dat voortvloeit uit nationale beleidsvorming – strekt ertoe de wettelijke regeling van mensenhandel en daarmee samenhangende gedragingen te vereenvoudigen alsmede de strafrechtelijke aansprakelijkheid op onderdelen te verruimen en bevat dus andere wijzigingen dat onderhavig wetsvoorstel. Zowel dit implementatiewetsvoorstel als – vanwege een daartoe strekkend amendement (Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23) – het thans bij de Eerste Kamer ahangende wetsvoorstel 36547, zijn erin komen te voorzien dat de uitbuiting van

een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan de strafbepaling van mensenhandel wordt toegevoegd. Het onderhavige implementatiewetsvoorstel bevat een samenloopbepaling die technisch regelt dat de toevoeging die in beide wetsvoorstellen is opgenomen op de juiste wijze in de wet wordt vastgelegd.

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

Datum
4 maart 2026

Onze referentie
7283485

*Het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een
slachtoffer van mensenhandel*

Ter volledige implementatie van de Herzieningsrichtlijn verbreedt dit wetsvoorstel de reikwijdte van artikel 273g Sr van seksuele diensten tot alle soorten diensten. Op grond van die gewijzigde strafbepaling wordt strafbaar het opzettelijk gebruikmaken van diensten van een persoon, terwijl diegene weet (opzetvariant) of ernstige reden heeft om te vermoeden (schuldvariant) dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel. Door de leden van de fracties van D66 en BBB is (aan de hand van voorbeelden) gevraagd wanneer het vereiste weten (opzetvariant) of ernstige reden heeft om te vermoeden (schuldvariant) is bewezen. De fractie van PVV hebben gevraagd waarop wordt gebaseerd dat van afnemers van niet-seksuele diensten een vergelijkbare mate van alertheid mag worden verlangd als afnemers van seksuele diensten, met name waar het gaat om de toepassing van de schuldvariant die met deze wet wordt geïntroduceerd.

In antwoord hierop is een nadere toelichting gegeven op de keuze om in artikel 273g Sr de bestaande schuldvariant ten aanzien van seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel te verbreden tot niet-seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Met de Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel is het bestaande artikel 273g Sr op 1 januari 2022 in werking getreden. De huidige strafbepaling bevat behalve een opzetvariant (“weet”) ook een schuldvariant (“ernstige reden heeft om te vermoeden”). In lijn met die keuze van de wetgever wordt het toepassingsbereik van deze bepaling in haar geheel verbreed tot andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting, zodat met betrekking tot alle uitbuitingsvormen dezelfde voorwaarden voor strafbaarheid gelden en aldus slachtoffers van mensenhandel dezelfde strafrechtelijke bescherming wordt geboden. Dit betekent dat de schuldvariant ook van toepassing is op niet-seksuele uitbuiting. Deze uniforme benadering past bij de systematiek van de verplichting tot strafbaarstelling uit de Herzieningsrichtlijn, die op dit punt evenmin onderscheid maakt tussen de verschillende uitbuitingsvormen.

Verder is benadrukt dat de genoemde opzet- en de schuldvariant alleen in beeld komen wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel, toch van die dienst gebruikmaakt. In beide varianten is voor strafbaarheid vereist dat de genoemde duidelijke signalen daadwerkelijk zijn opgemerkt door de afnemer van die dienst. In die concrete situatie ontstaat een verificatieplicht. De strafbaarstelling verplicht er dus niet toe om steeds – zonder concrete aanleiding – actief te onderzoeken of sprake zou kunnen zijn van mensen- of kinderhandel. Dit betekent dat strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen in beeld komt in situaties waarin het evident is dat mogelijk sprake is van mensenhandel of kinderhandel. De opzetvariant (“weet”) doet zich voor bij een wezenlijk onverschillige mentale houding. Daarvan is sprake als wordt vastgesteld dat diegene zich op basis van bedoelde duidelijke signalen bewust is geweest van de mogelijkheid dat de

dienstverlening het voorwerp is van mensen- of kinderhandel en die mogelijkheid eenvoudigweg accepteert, op de koop toeneemt (zogenoeten voorwaardelijk opzet). De schuldvariant ("ernstige reden heeft om te vermoeden") doet zich voor wanneer diegene die duidelijke signalen heeft opgemerkt, maar die signalen vervolgens verkeerd heeft ingeschat door – in plaats van op toereikende wijze te verifiëren of de dienstverlening voorwerp is van mensen- of kinderhandel – er ten onrechte van uit te gaan dat "het wel goed zal zitten".

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

Datum
4 maart 2026

Onze referentie
7283485

Bijstand en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, waaronder verwijzingsmechanismen

In de Herzieningsrichtlijn zijn verplichtingen opgenomen tot het nemen van extra maatregelen, die onder meer zien op de bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers en op een betere signalering van vermoedelijke slachtoffers. Daartoe bevat deze richtlijn onder andere de verplichting om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van, en bijstand en ondersteuning aan, geïdentificeerde slachtoffers, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd nader toe te lichten dat het Nederlandse juridische en beleidsmatige kader de vereiste werkzaamheid van verwijzingsmechanismen – met als doel het slachtoffer snel en doeltreffend de meest geschikte bijstand en ondersteuning te geven – waarborgt.

In reactie hierop is uiteengezet op welke wijze het Nederlandse juridische en beleidsmatige kader – binnen het strafrechtelijk domein en daarbuiten – de werkzaamheid van verwijzingsmechanismen waarborgt. De komende periode wordt benut om binnen het Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel toe te werken naar een verdere versterking en formalisering van verwijzingsmechanismen buiten het strafrechtelijk domein. Daartoe worden signalen van mogelijke mensenhandel op eenduidige wijze vastgelegd en breed toegankelijk gemaakt voor de betrokken professionals en instanties, alsmede wordt aangegeven door wie en op welke wijze bijstand en ondersteuning kan worden verleend aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Ook wordt gestart met een verkenning hoe, in aanvulling op de hierboven genoemde detectie en identificatie van slachtoffers van mensenhandel binnen het strafrechtelijk domein, detectie en identificatie buiten het strafrechtelijk domein structureel kan worden vormgegeven. Daarbij zal ook nadere aandacht uitgaan naar de cruciale rol van CoMensha bij de bescherming en verwijzing van slachtoffers van mensenhandel. Ook het Besluit slachtoffers van strafbare feiten zal op enkele punten worden aangevuld. Daarvoor zal een wijzigingsbesluit (algemene maatregel van bestuur) worden opgesteld dat later afzonderlijk in procedure zal worden gebracht. Na het treffen van deze maatregelen zal volledige toepassing worden gegeven aan de verplichting die op de lidstaten rust om een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen als bedoeld in het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU.

4.4 Krachtenveld

JenV is beleidsmatig verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en aanverwante delicten. JenV vervult tevens een coördinerende rol bij het onderwerp mensenhandel. VWS heeft een rol ten aanzien van de daadwerkelijke opvang van en ondersteuning aan slachtoffers mensenhandel en SZW in het kader van de bestrijding van arbeidsuitbuiting. AenM is verantwoordelijk voor de vreemdelingrechtelijke procedures die gelden voor

derdelanders die slachtoffer zijn van mensenhandel en BHOS/BZ speelt een rol in de internationale aanpak van mensenhandel door onder meer projecten buiten Nederland praktisch dan wel financieel te ondersteunen. Bij de aanpak van mensenhandel zijn naast de genoemde departementen ook veel andere organisaties (zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie, het openbaar ministerie, zorginstellingen en non-gouvernementele organisaties) betrokken. Deze organisaties werken samen via de structuur van het Versterkt Actieplan Samen tegen Mensenhandel maar ook daarbuiten.

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

Datum
4 maart 2026

Onze referentie
7283485

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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