

From: 5.1.2.e <5.1.2.e@comensha.nl>
Date: Wednesday, September 16, 2026, 1:40 PM
To: "postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
"cie.jv@eerstekamer.nl" <cie.jv@eerstekamer.nl>
Subject: Commissie JenV - 22 september wet 273f Sr Lobbybrief

Attachments:

20260916_Lobbybrief Eerste Kamer_Wet modernisering 273f_Ernstige benadeling.pdf

U ontvangt niet vaak e-mail van 5.1.2.e @comensha.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Met het oog op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel *Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36.547)* op 22 september 2026 vragen wij graag uw aandacht voor bijgevoegde brief.

Namens het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM),

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

*Staf- beleidsmedewerker
Werkdagen dinsdag t/m vrijdag*



5.1.2.e



5.1.2.e @comensha.nl

comensha
landelijk coördinatiecentrum
tegen mensenhandel



www.comensha.nl

Moeder Teresalaan 100, 3527 WB Utrecht, 085 112 0600
*Op werkdagen is de Helpdesk van Comensha bereikbaar
van 09.00 tot 17.00 uur.*

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u bestemd is. Als u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. Comensha aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.



Strategisch Overleg Mensenhandel

Aan de Voorzitter en de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Utrecht, 15 september 2026

Betreft: Voorkom een beschermingslacune voor slachtoffers ernstige benadeling

Geachte Voorzitter en leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,

Andrei (fictieve naam) komt vanuit Roemenië naar Nederland om in een distributiecentrum te werken. Zijn werkgever regelt niet alleen zijn werk, maar ook zijn huisvesting en vervoer. Al snel blijkt dat hij minder betaald krijgt dan vooraf is toegezegd. Ook woont hij met meerdere werknemers in een overvolle woning waarvan de kosten rechtstreeks op zijn loon worden ingehouden.

Wanneer Andrei uiteindelijk klaagt over zijn loon, wordt zijn contract beëindigd. Binnen enkele dagen verliest hij niet alleen zijn werk, maar ook zijn huisvesting. Zonder inkomen, zonder sociaal netwerk en zonder alternatief onderdak staat hij op straat.

Uit onderzoek blijkt vervolgens dat Andrei slachtoffer is geweest van ernstige arbeidsmisstanden. Zijn werkgever wordt niet vervolgd voor mensenhandel, maar voor ernstige benadeling.

Daarmee ontstaat voor Andrei een nieuwe werkelijkheid. Hoewel het strafrecht erkent dat hij slachtoffer is geworden van ernstig verwijtbaar gedrag, is vooralsnog onduidelijk op welke opvang, zorg, begeleiding en bestaansvoorzieningen hij vervolgens aanspraak kan maken, omdat dit niet geregeld is.

Voor mensen als Andrei zijn de gevolgen groot. Zonder passende ondersteuning bestaat het risico op dakloosheid, schuldenproblematiek, psychische problemen en hernieuwde afhankelijkheid van malafide werkgevers of tussenpersonen. Uiteindelijk raakt dit niet alleen slachtoffers, maar ook gemeenten, hulpverlening en de samenleving als geheel.

De vraag die dit oproept is eenvoudig:

Hoe kan het dat iemand ernstig genoeg benadeeld is om onder een zelfstandige strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht te vallen, maar tegelijkertijd niet vanzelfsprekend toegang heeft tot bescherming en ondersteuning?

Namens de ondertekenende organisaties vragen wij uw aandacht voor een mogelijk onbedoeld gevolg van de modernisering van artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr) en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling ernstige benadeling. Nederland heeft bij mensenhandel eerder erkend dat slachtofferschap leidend moet zijn voor de toegang tot bescherming, opvang en ondersteuning. Wij vragen u ervoor te zorgen dat voorafgaand aan of gelijktijdig met de invoering van de nieuwe strafbaarstelling duidelijk wordt hoe die bescherming voor slachtoffers van ernstige benadeling wordt vormgegeven, dit is nu namelijk niet het geval.

Steun voor de modernisering van artikel 273f Sr

Als organisaties die dagelijks werken met slachtoffers van mensenhandel, arbeidsuitbuiting en andere ernstige arbeidsmisstanden onderschrijven wij het belang van de modernisering van artikel 273f Sr. De



introducție van de strafbaarstelling van ernstige benadeling kan bijdragen aan een effectievere aanpak van ernstige misstanden die niet altijd als mensenhandel kunnen worden vervolgd. Met deze nieuwe strafbaarstelling beoogt de wetgever de bescherming van slachtoffers te versterken door ook deze groep binnen het bereik van het strafrecht te brengen.

Juist daarom maken wij ons zorgen over de positie van slachtoffers van ernstige benadeling in de praktijk. Hoewel het strafrecht deze nieuwe categorie slachtoffers erkent, blijft onduidelijk welk beschermingskader voor hen zal gelden en hoe toegang tot opvang, zorg, begeleiding en ondersteuning wordt georganiseerd. Hierdoor dreigt een paradoxale situatie te ontstaan: slachtoffers worden wel erkend binnen het strafrecht, maar hebben niet vanzelfsprekend toegang tot de bescherming en ondersteuning die daarvoor noodzakelijk zijn.

Een nieuw strafbaar feit zonder duidelijk beschermingskader

Voor slachtoffers van mensenhandel bestaat inmiddels een uitgebreid stelsel van bescherming, opvang, zorg en ondersteuning. Historisch is ervoor gekozen deze voorzieningen te koppelen aan de Vreemdelingenencirculaire en de B8/3-regeling. Dat was destijds een pragmatische oplossing: veel slachtoffers hadden een verblijfsrechtelijk probleem en moesten in Nederland kunnen blijven om beschikbaar te zijn voor opsporing en vervolging. Tegelijkertijd werd erkend dat mensenhandel in de eerste plaats een slachtoffervraagstuk is en niet uitsluitend een verblijfsrechtelijk vraagstuk.

Voor slachtoffers van ernstige benadeling ontbreekt vooralsnog een vergelijkbaar, expliciet uitgewerkt beschermingskader. Hoewel momenteel wordt gewerkt aan een verblijfsregeling, is toegang tot opvang, begeleiding, bescherming en herstelondersteuning nog niet structureel vormgegeven.

Daardoor ontstaat het risico dat een nieuwe categorie slachtoffers wettelijk wordt erkend zonder dat tegelijkertijd duidelijk is welke voorzieningen beschikbaar zijn, welke organisaties verantwoordelijk zijn voor ondersteuning en op welk moment slachtoffers toegang krijgen tot die ondersteuning. Een verblijfsrechtelijke titel alleen is daarbij niet voldoende. Ook voor slachtoffers die rechtmatig verblijf hebben of verkrijgen op grond van een regeling ernstige benadeling moet duidelijk zijn op welke bescherming, zorg en ondersteuning zij kunnen rekenen.

Extra kwetsbaar

Deze problematiek raakt in het bijzonder groepen die in de praktijk regelmatig slachtoffer worden van ernstige arbeidsmisstanden, waaronder EU-arbeidsmigranten.

Uit de uitvoeringstoets van de IND blijkt dat de voorgestelde regeling voor ernstige benadeling niet openstaat voor EU-/EER- en Zwitserse onderdanen. Daarnaast biedt de regeling geen verblijfsmogelijkheid voor personen ten aanzien van wie een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielverzoek. Dit roept de vraag op hoe voor deze groepen de toegang tot bescherming, opvang en ondersteuning wordt georganiseerd.¹ Ook voor asielzoekers die slachtoffer worden van ernstige benadeling blijft vooralsnog onduidelijk hoe toegang tot bescherming, opvang en ondersteuning wordt vormgegeven. Een nadere uitwerking van deze positie ontbreekt voor zover ons bekend nog.

Voor EU-arbeidsmigranten geldt bovendien dat verlies van werk vaak direct leidt tot verlies van inkomen en huisvesting. Juist dan ontstaat behoefte aan bescherming, begeleiding en herstelondersteuning. Voor

¹ IND, *Uitvoeringstoets Verblijf bij Ernstige Benadeling*, januari 2026, managementsamenvatting.



deze en andere kwetsbare groepen blijft vooralsnog onduidelijk via welk stelsel die ondersteuning wordt georganiseerd. Bovendien kunnen ook deze mensen hun verblijfsrecht verliezen wanneer zij een beroep moeten doen op algemene middelen, iets wat ten gevolge van de misstanden juist vaak het geval zal zijn.

De Wmo 2015 biedt geen vanzelfsprekend alternatief

Soms wordt gewezen op de Wmo 2015 als mogelijk vangnet. Die wet vormt echter geen uniform of vanzelfsprekend beschermingskader voor slachtoffers van ernstige benadeling.

Voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf bestaan beperkingen in de toegang tot voorzieningen. Voor andere groepen geldt dat onduidelijk blijft via welke route opvang, begeleiding en herstelondersteuning worden georganiseerd. Daarmee biedt de Wmo geen antwoord op de principiële vraag welke bescherming slachtoffers van ernstige benadeling als slachtoffer van een zelfstandig strafbaar feit behoren te ontvangen.

Daar komt bij dat ernstige benadeling vooralsnog niet wordt aangemerkt als geweldsmisdrijf in de zin van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ook langs die weg bestaat dus geen vanzelfsprekend ondersteuningskader.

Onduidelijke afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling

Onze zorgen worden versterkt door de aanhoudende discussie over de afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling.

Tijdens de consultatie hebben meerdere organisaties gewezen op het risico dat pas na nader onderzoek duidelijk wordt welke strafrechtelijke kwalificatie passend is. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft aandacht gevraagd voor de afbakening van de nieuwe strafbaarstelling ernstige benadeling.²

Daarnaast heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel herhaaldelijk gewezen op het risico dat situaties met kenmerken van mensenhandel onder de nieuwe strafbaarstelling ernstige benadeling terecht kunnen komen.³ Ook na aanneming van het wetsvoorstel concludeerde de Nationaal Rapporteur dat de afbakening nog onvoldoende duidelijk is.⁴

Deze zorgen vinden steun in de uitvoeringstoets van de IND. De IND wijst daarin expliciet op de grote overlap tussen beide strafbaarstellingen en verwacht dat gedurende strafrechtelijke trajecten regelmatig zal moeten worden geschakeld tussen verblijf op grond van mensenhandel en verblijf op grond van ernstige benadeling. Daarmee onderkent ook de uitvoeringspraktijk dat de afbakening niet altijd direct vaststaat.⁵

² Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader Rapport inzake de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel)

³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *De Nationaal Rapporteur over Raad van State advies mensenhandelwet*, 23 februari 2024

⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: "Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging"*, 4 juli 2025.

⁵ IND, *Uitvoeringstoets Verblijf bij Ernstige Benadeling*, januari 2026, managementsamenvatting. De IND wijst daarin op de grote overlap tussen de strafbare feiten mensenhandel en ernstige benadeling en de gevolgen daarvan voor de uitvoering.



Juist daarom achten wij het onwenselijk dat toegang tot bescherming afhankelijk wordt van de uiteindelijke strafrechtelijke kwalificatie van een zaak.

Slachtoffers van ernstige benadeling zullen immers regelmatig eerst in beeld komen als vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel. Al bij een gering signaal van mensenhandel dienen zij te worden aangemerkt als vermoedelijk slachtoffer en komen zij in aanmerking voor de bedenktijd en de bescherming die samenhangt met de B8/3-regeling.

Als vervolgens wordt vastgesteld dat sprake is van ernstige benadeling in plaats van mensenhandel, vervalt de grondslag voor die bescherming. Zonder een expliciet beschermingskader voor slachtoffers van ernstige benadeling ontstaat daarmee het risico dat slachtoffers bescherming verliezen, terwijl hun behoefte aan opvang, begeleiding en herstel ongewijzigd is gebleven.

Ook voor Andrei uit het voorbeeld aan het begin van deze brief kan dit grote gevolgen hebben. Stel dat zijn situatie aanvankelijk wordt onderzocht als mogelijke mensenhandel en hij op die grond toegang krijgt tot bescherming en ondersteuning. Wanneer later wordt geconcludeerd dat sprake is van ernstige benadeling, maar niet van mensenhandel, vervallen die aan de B8/3-regeling verbonden rechten. Andrei blijft echter dezelfde persoon met dezelfde schade, dezelfde afhankelijkheidsrelatie en dezelfde behoefte aan herstel en ondersteuning.

Naar onze mening behoort toegang tot bescherming daarom in de eerste plaats afhankelijk te zijn van het slachtofferschap en de ondersteuningsbehoefte van het slachtoffer.

Dit raakt niet alleen slachtoffers, maar ook de opsporing

Het ontbreken van passende voorzieningen raakt niet alleen de betrokken slachtoffers.

Slachtoffers die geen perspectief hebben op opvang, begeleiding of bestaanszekerheid melden misstanden minder snel, zijn minder goed in staat mee te werken aan onderzoek en lopen een groter risico opnieuw afhankelijk te worden van personen die misbruik van hen maken.

Daarmee wordt niet alleen de slachtofferbescherming geraakt, maar ook de effectiviteit van opsporing, vervolging en bestrijding van arbeidsuitbuiting en andere ernstige misstanden.

Onze oproep

Wij verzoeken u daarom de regering te vragen:

1. Te voorzien in een landelijk en expliciet beschermingskader voor slachtoffers van ernstige benadeling;
2. In de regeling ernstige benadeling, naar analogie van de huidige systematiek voor slachtoffers van mensenhandel, een expliciete koppeling met voorzieningen op te nemen;
3. Daarbij expliciet te regelen hoe de toegang tot bescherming, opvang, begeleiding en ondersteuning wordt vormgegeven voor kwetsbare groepen, waaronder EU-/EER- en Zwitserse onderdanen, personen ten aanzien van wie een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielvraag en andere groepen voor wie die toegang niet vanzelfsprekend is.



Tot slot

De introductie van ernstige benadeling mag niet leiden tot de creatie van nieuwe groepen slachtoffers zonder bescherming.

Wanneer de wetgever erkent dat iemand slachtoffer is van zodanig ernstige benadeling dat daarvoor een zelfstandige strafbaarstelling noodzakelijk is, dan moet ook worden geregeld hoe wordt voorkomen dat diezelfde persoon tussen wal en schip raakt.

Voor mensen als Andrei moet duidelijk zijn op welke bescherming, opvang en ondersteuning zij kunnen rekenen wanneer een zaak als ernstige benadeling wordt gekwalificeerd.

Hoogachtend,

Namens de ondertekenende organisaties van het Strategisch Overleg Mensenhandel,

Yadeborg, Lumens, HVO Querido, Humanitas ESSM, FairWork, Comensha, Fier, CKM, Leger des Heils, SHOP, het Rode Kruis, Defence for Children en Moviera

Contactpersoon:

5.1.2.e

Strategisch Overleg Mensenhandel

strategischoverlegmensenhandel@comensha.nl

5.1.2.e