

From: 5.1.2.e <5.1.2.e@comensha.nl>
Date: Monday, March 30, 2026, 4:01 PM
To: "postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
CC: Communicatie Comensha <communicatie@comensha.nl>
Subject: Bestemd voor de commissie Justitie en Veiligheid

Attachments:

Brief Comensha aan Commissie Justitie en Veiligheid 24 maart 2026.pdf

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

Beste heer/mevrouw,

In bijlage een brief voor de vaste commissie Justitie en Veiligheid, betreffende de discussie rondom wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36.547, E), die staat geagendeerd voor de komende procedurevergadering.

We ontvangen graag bevestiging van ontvangst.

Met vriendelijke groet,

dr. mr. 5.1.2.e
*Adviseur Aanpak Mensenhandel Arbeidsuitbuiting | Voorzitter SOM
Werkdagen variabel*

+ 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.

Aan De vaste Commissie van Justitie en Veiligheid
Van Victor Jammers, directeur-bestuurder Comensha
Betreft Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36.547, E)
Datum 24 maart 2026

Geachte leden,

Uw commissie bespreekt deze week de nota naar aanleiding van het tweede verslag inzake het wetsvoorstel modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f, WvS). Comensha vraagt uw aandacht voor drie punten die naar onze mening nog onbeantwoord zijn gebleven, maar die wel cruciaal zijn voor de rechtsbescherming van slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling. Met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld delen wij de zorgen over de vele amendementen en moties die de Tweede Kamer aanvaard heeft en de impact ervan op de het wetsvoorstel.

Hoewel verschillende zorgen in de vragen van uw Kamer zijn meegenomen, zijn die in de antwoorden van de minister niet (geheel) weggenomen. Zo stelt de minister dat er geen verschil is in de rechtspositie tussen slachtoffers van ernstige benadeling en mensenhandel, terwijl dit in de praktijk wel het geval is (bijvoorbeeld het recht op kosteloze rechtsbijstand). Net als de Nationaal Rapporteur zien wij, in tegenstelling tot wat de minister aangeeft, dat bepaalde wijzigingen dusdanig zijn dat deze een grote impact hebben op de interpretatie van de delicten en de onderliggende samenhang, wat ertoe geleid heeft dat de Nationaal Rapporteur heeft geadviseerd de wet opnieuw voor te leggen aan de Raad van State (dit betreft het tweede en derde punt hieronder).

1. Vaststelling financieel nadeel slachtoffer in bepaling arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling

Veel aandacht is in de vragen uitgegaan naar het verduidelijken van het verschil tussen mensenhandel met als doel arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Zoals wij eerder hebben aangegeven, leidt de berekening van financieel nadeel tot **knelpunten in de bewijsbaarheid en vervolgbaarheid**. In de praktijk blijkt dat bij gebrekkige administraties — wat vaak het geval is — moeilijk vast te stellen is hoeveel uur een slachtoffer heeft gewerkt en welk loon daarbij hoort. Dit komt regelmatig neer op het woord van het slachtoffer tegenover dat van de werkgever.

Hoewel de minister verwijst naar de huidige werkwijze van het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de rechter (nota naar aanleiding van Verslag, 24 oktober 2024, 36547, no 6, p. 59) blijkt dat de NLA hier in de praktijk juist grote moeite mee heeft, vaak met nadelige gevolgen voor werknemers.

Comensha vindt aanvullende regelgeving nodig om de vaststelling van ernstige benadeling door de NLA te vergemakkelijken. Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 23 van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Indien de werkgever geen deugdelijke administratie kan overleggen, kan worden uitgegaan van een fictieve situatie waarin de werknemer gedurende een vastgestelde periode werkzaam is geweest om te bepalen of het substantieel lager betaald loon leidt tot een financieel nadeel dat kwalificeert als ernstige

benadeling (2/3) of zelfs mensenhandel (1/3). Dit vereenvoudigt de bewijsvoering en legt de verantwoordelijkheid voor gebrekkige administratie bij de werkgever.

2. Ernstige benadeling en strafverzwaring voor seksuele dienstverlening

Een van de amendementen die de Tweede Kamer heeft aangenomen betreft de uitbreiding van ernstige benadeling naar seksuele dienstverlening, met een strafverzwaring van 1/3 van de strafmaat van maximaal 6 jaar gevangenisstraf (KS 36.547, nr. 13).

Zoals de minister aangeeft, is het verschil tussen ernstige benadeling en mensenhandel een proportionaliteitstoets, de mate van ernst, wat ook de onderlinge samenhang tussen de twee delicten benadrukt. Bij mensenhandel wordt in internationale wetgeving geen onderscheid gemaakt tussen de vormen van uitbuiting (seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting) in strafverzwarende zin. We betreuren het als Comensha dat dit onderscheid met een amendement is geïntroduceerd in 273f Sr.

Bij ernstige benadeling gaat het om benadeling in de arbeidssfeer. Dit onderscheid introduceren bij ernstige benadeling, geeft de indruk dat bepaalde vormen van benadeling in de arbeidssfeer ernstiger zijn dan anderen. De onderbouwing van de strafmaat verwijst naar 'structurele en zeer ernstige inbreuken op de lichamelijke en seksuele integriteit' in de toelichting bij het amendement. Indien hiervan sprake is, ligt kwalificatie als mensenhandel echter voor de hand. Naar onze opvatting ziet ernstige benadeling in de context van seksuele dienstverlening op omstandigheden die voortvloeien uit ernstige schendingen van arbeidsvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld een beloning van slechts een derde van het gebruikelijke loon. In dergelijke situaties is er sprake van ernstige arbeidsrechtelijke misstanden, maar geen sprake van een structurele en zeer ernstige inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit, omdat betrokkene wel met de werkzaamheden heeft ingestemd.

Daarmee lijkt in de onderbouwing een normatieve opvatting over sekswerk — en de vraag of dit als arbeid kan worden beschouwd — een rol te spelen. Dit leidt ertoe dat arbeidsgerelateerde misstanden al snel in de context van gedwongen sekswerk worden geplaatst. Dat uitgangspunt sluit echter niet aan bij de Nederlandse rechtspraktijk, waarin sekswerk als arbeid wordt erkend.

Overigens geldt dat, indien men de – naar onze mening onjuiste – redenering volgt dat seksuele dienstverlening onder ernstige benadeling valt en als zodanig een structurele en ernstige inbreuk vormt op de lichamelijke en seksuele integriteit, daarmee een ander argument wordt ondergraven. Namelijk het argument dat ernstig benadeelden geen recht hebben op kosteloze rechtsbijstand omdat er geen sprake zou zijn van een zeden- en/of geweldsdelict, terwijl dat bij mensenhandel juist wél het geval is. Tegen dit standpunt hebben wij ons eerder al verzet, aangezien de gevallen van ernstige benadeling die wij in de zorg tegenkomen steeds een geweldscomponent bevatten. Met deze toevoeging is dat standpunt echter in het geheel niet meer te rechtvaardigen.

3. Non-punishment beginsel

Het non-punishment beginsel dat met een amendement wettelijk is verankerd, legt de minister nu zo uit, dat dit een strafuitsluitingsgrond is, waardoor er geen strafvervolging kan worden ingesteld omdat er geen sprake is van strafrechtelijk verwijtbaar gedrag. Voorheen kon de rechter ook in de strafmaat

rekening houden met het non-punishment verweer, omdat het wel in het belang was van de 'geschokte rechtsorde' bij het ander strafbaar feit gepleegd door het slachtoffer van mensenhandel dat de persoon alsnog wordt vervolgd. Comensha vindt dat de minister duidelijk moet maken of deze afwegingen worden uitgesloten en wat dit betekent voor de rechtspositie van de slachtoffers van de strafbare feiten die het slachtoffer van mensenhandel heeft gepleegd, zeker als het gaat om zware geweldsdelicten of delicten met de dood tot gevolg.

Mocht u naar aanleiding van deze inbreng vragen hebben, dan kunt u vanzelfsprekend contact opnemen met mij opnemen via 085 112 0600.

Met vriendelijke groet,

Victor Jammers
Directeur-bestuurder Comensha