



Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon

Suzanne Kok
*Senior Adviseur Nationaal
Rapporteur*

T 0615366380

Ons kenmerk

14003

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 9 mei 2022

Onderwerp Input NR Commissiedebat gezond en veilig werken

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,

Op donderdag 12 mei komt uw commissie bijeen voor het commissiedebat
Gezond en veilig werken. Eén van de meest ernstige uitwassen op de
arbeidsmarkt is arbeidsuitbuiting. Arbeidsuitbuiting is een vorm van
mensenhandel. Mensenhandel draait om het uitbuiten van een ander om er zelf
(financieel) gewin uit te halen. De uitbouter gebruikt daarbij dwang, zoals geweld
en chantage of misbruikt de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van het slachtoffer.
Als Nationaal Rapporteur heb ik de wettelijke taak om de aard en omvang van
mensenhandel in Nederland te onderzoeken. Op basis van deze informatie doe ik
aanbevelingen om de aanpak te verbeteren. In deze brief ga ik in op het
fenomeen arbeidsuitbuiting in Nederland; vervolgens zet ik uiteen waar
knelpunten liggen in de huidige aanpak. Op basis daarvan geef ik enkele noties
mee ter verbetering van die aanpak.

Arbeidsuitbuiting: een groeiend probleem

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020¹ is te zien dat het aantal
meldingen van arbeidsuitbuiting in 2020 fors is gestegen: 449 personen.
Slachtoffers van arbeidsuitbuiting kunnen zich in het hele land bevinden en in elke
sector, van dienstverlening tot de landbouw. Het aantal gemelde slachtoffers is
nog maar het topje van de ijsberg: het aantal kwetsbaren op de Nederlandse
arbeidsmarkt is groot. Zij krijgen te maken met diverse vormen van slecht
werkgeverschap, tot aan ernstige benadeling en uitbuiting aan toe.

Arbeidsmigranten zijn een extra kwetsbare groep

Eén van de kwetsbare groepen voor arbeidsuitbuiting zijn arbeidsmigranten.
Bijvoorbeeld omdat ze de taal niet machtig zijn of hun rechten niet kennen. De
ontwrichtende gevolgen van de COVID-19 pandemie hebben misstanden en de
omstandigheden van arbeidsmigranten heel zichtbaar gemaakt. Het
Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) geeft aan dat gemelde
slachtoffers met name zichtbaar zijn geworden, omdat slachtoffers zelf actief

¹ Zie ook: [Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 | Rapport | Nationaal Rapporteur](#)

misstanden hebben gemeld. NGO FairWork geeft in haar jaarverslag aan dat er tijdens de eerste coronagolf bijna drie keer zoveel klachten over arbeidsomstandigheden zijn binnengekomen als het jaar ervoor. Het is zorgelijk dat deze misstanden niet eerder zijn herkend door instanties zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie. Het rapport van de Algemene Rekenkamer, dat ook voor uw debat geagendeerd staat, gaat hier uitgebreider op in. Het onderwerp Arbeidsmigratie wordt bovendien specifiek door uw commissie besproken op 19 mei 2022.

Datum

9 mei 2022

Ons kenmerk

14003

Geen goed vangnet voor slachtoffers

We moeten onszelf de vraag stellen: hoe komt het dat er zo weinig zicht is op slachtoffers van arbeidsuitbuiting? Op dit moment is er geen goed vangnet voor slachtoffers die melding doen van arbeidsuitbuiting en voor slachtoffers van ernstige benadeling. Een slachtoffer heeft namelijk met het doen van een melding alles te verliezen. Zij zijn vaak multi-afhankelijk van hun werkgever. Een baan hangt samen met huisvesting, vervoer en zorg. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben recht op zorg en ondersteuning, wanneer er een 'geringste aanwijzing' voor mensenhandel is in de zin van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. De bewijslast is echter dusdanig hoog, dat zij vaak niet als slachtoffer van mensenhandel kunnen worden aangemerkt. De kans dat zij aanspraak kunnen maken op zorg en ondersteuning is daarmee klein. De wrange realiteit is dan ook dat de uitbuitingssituatie waar zij in zitten soms 'beter is' dan niets. Dit is ook geconstateerd door de Algemene Rekenkamer² en het Aanjaagteam Arbeidsmigranten³ en dit constateer ik ook zelf in mijn monitors.

Aanpak daders blijft achter

Ook ligt de drempel voor de vervolging en berechting van arbeidsuitbuiting hoog, zo bleek eerder al uit de Dadermonitor mensenhandel⁴. Veel van de misstanden die aan het licht komen worden door de Nederlandse Arbeidsinspectie niet als arbeidsuitbuiting gezien. Dit heeft weer gevolgen voor de vervolging en berechting van arbeidsuitbuiting. Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer⁵, dat in het commissiedebat op de agenda staat, bevestigt dit beeld. In de laatste Dadermonitor mensenhandel⁶ constateer ik dat er de afgelopen periode jaarlijks gemiddeld slechts 15 zaken van arbeidsuitbuiting voor de rechter kwamen. In deze zaken werden bovendien minder zware straffen opgelegd dan in andere mensenhandelzaken. Misstanden die niet in de wettelijke definitie passen van mensenhandel in de zin van artikel 273f Wetboek van Strafrecht kunnen nog aangepakt worden via bestuursrechtelijke weg. In de praktijk blijkt deze echter weinig afschrikwekkend. De boetes die worden opgelegd worden door werkgevers aan medewerkers doorberekend in hun salaris. Over de huidige aanpak van arbeidsuitbuiting concludeert de Algemene Rekenkamer treffend in de titel van haar recente rapport: daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen.

² Zie ook: [Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

³ Zie ook: [Eerste aanbevelingen Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ Zie ook: [Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 | Rapport | Nationaal Rapporteur](#)

⁵ Zie ook: [Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

⁶ Zie ook: [Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 | Rapport | Nationaal Rapporteur](#)

Hoe deze aanpak te verbeteren?

Om de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren, is het wat mij betreft cruciaal om signalen van slecht werkgeverschap zo gericht en vroegtijdig mogelijk in kaart te brengen. Dat kan door middel van nauwgezette (risico- en informatiegestuurde) controles bij bedrijven in (potentiële) risicosectoren. Ook als er formeel-juridisch mogelijk geen haalbaar bewijs voor arbeidsuitbuiting in de zin van 273f lijkt te zijn, geven de aangetroffen omstandigheden niet zelden wel degelijk aangrijpingspunten voor interventie op basis van arbeidsomstandigheden gerelateerde wetgeving. Door daar gericht op te interveniëren wordt de norm voor behoorlijk werkgeverschap levend gehouden. Dit kan helpen in de preventie en vroegtijdige ontdekking van arbeidsuitbuiting.

Datum

9 mei 2022

Ons kenmerk

14003

Kansen op lokaal niveau

Voor preventie en vroegtijdige signalering van arbeidsuitbuiting liggen met name op lokaal niveau kansen. Daar staat men immers het dicht bij de burger. Bovendien bestaan er sterke lokale en regionale verschillen in kwetsbare groepen werknemers en sectoren. Ook als het gaat om het bieden van een vangnet aan slachtoffers spelen gemeenten een belangrijke rol. Gemeenten zijn echter ook gebonden aan landelijk beleid en wettelijke kaders. Deze moeten zien op zowel arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling. Voor de aanpak van daders is samenwerking met de Nederlandse Arbeidsinspectie essentieel. Dat betekent dat op landelijk niveau passende randvoorwaarden moeten gecreëerd om adequate uitvoering op lokaal niveau mogelijk te maken.

Alertheid vasthouden

Het is zorgelijk dat een pandemie nodig leek te zijn om misstanden ten aanzien van arbeidsuitbuiting op deze schaal zichtbaar te maken. Tijdens de pandemie zijn de misstanden veelvuldig in de actualiteit geweest. Nu de wereld lijkt door te draaien als voordat de pandemie uitbrak, is het zaak de aandacht vast te blijven houden. We moeten samen de norm voor behoorlijk werkgeverschap levend houden. Het probleem is en blijft namelijk urgent. We moeten weten wat kwetsbare sectoren zijn, wie kwetsbare groepen zijn en inzicht in slachtofferschap van arbeidsuitbuiting hebben. Goede samenwerking in het signaleren van misstanden, het aanpakken van daders en het helpen van slachtoffers is essentieel. Dat betekent niet pas ingrijpen als het al helemaal mis is gegaan. Dat betekent zo gericht mogelijk en vroegtijdig signalen van slecht werkgeverschap in zichtbaar maken, bijvoorbeeld op lokaal niveau. Zo kunnen daders aangepakt worden en slachtoffers worden beschermd.

Bovenstaande noties licht ik uiteraard graag verder toe, bijvoorbeeld in een persoonlijk gesprek.

Datum
9 mei 2022

Ons kenmerk
14003

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'H' followed by a long horizontal stroke.

Herman Bolhaar
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*