



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Arbeidsuitbuiting

men
ssen
han
del

H.J. Bolhaar

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

B.J.H. van Oerle

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Arbeidsuitbuiting*. Nationaal Rapporteur.

De tekst in deze publicatie is eerder verschenen in:

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

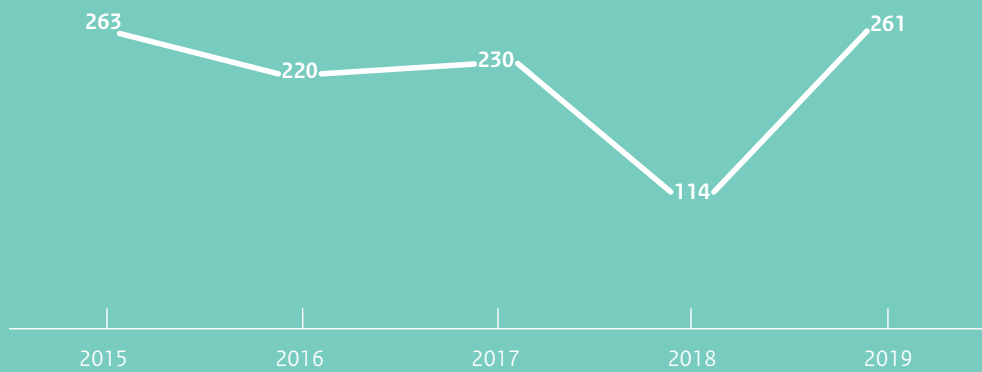
Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2021

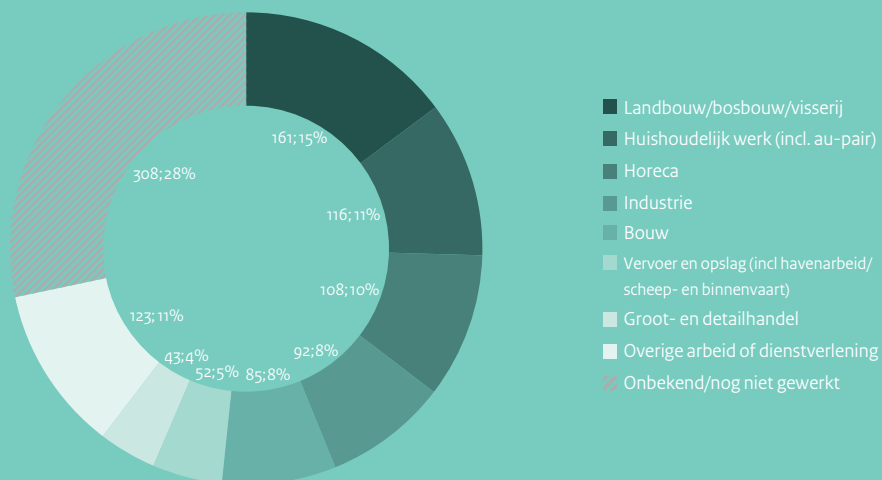
Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op de foto's komen niet voor in het rapport.

Kerncijfers

Gemiddeld worden per jaar zo'n 215 vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting geregistreerd



Sectoren van arbeidsuitbuiting van vermoedelijke slachtoffers

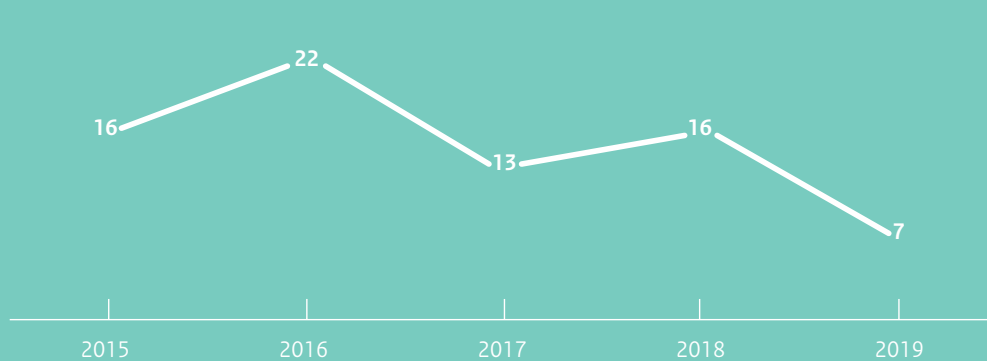


Vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn gemiddeld 34 jaar oud, 64% is man



4% van de vermoedelijke slachtoffers komt uit Nederland, 59% uit de rest van Europa en 21% komt uit Azië

Gemiddeld starten jaarlijks zo'n 15 opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting



Jaarlijks gemiddeld aantal daders van arbeidsuitbuiting in de strafrechtketen



De gemiddelde duur van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor arbeidsuitbuiting is 402 dagen, aanzienlijk korter dan voor seksuele (632 dagen) en criminele uitbuiting (693 dagen)



In 18% van de rechtszaken van arbeidsuitbuiting wordt de dader ook verdacht van mensensmokkel, in 14% van deelnemen aan een criminele organisatie. Ook witwassen (18%) en vermogensdelicten (16%) komen geregeld voor



Gemiddeld zijn daders van arbeidsuitbuiting 42 jaar oud, een op de vijf daders is vrouw



50% tot 60% van daders in de strafrechtketen zijn afkomstig van buiten de Europese Economische Ruimte

Voorwoord

Arbeidsuitbuiting is een aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op diens persoonlijke vrijheid. De coronacrisis heeft eens te meer duidelijk gemaakt dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, veelal arbeidsmigranten, in Nederland een kwetsbare groep vormen voor allerlei misstanden.

Werknemers in laagbetaalde, laaggeschoolde banen met flexibele contracten in bijvoorbeeld de agrarische sector of de transport- en distributiesector lopen verhoogd risico om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Zeker wanneer deze werknemers arbeidsmigranten zijn. Juist omdat zij vaak meervoudig afhankelijk zijn van hun werkgever en/of uitzendbureau. Werk, huisvesting, transport en (zorg)verzekering worden in één pakket aangeboden. Dergelijke afhankelijkheidsrelaties werken misstanden in de hand, en vormen in sommige gevallen de basis voor de criminele verdienmodellen van malafide werkgevers en arbeidsbemiddelaars.

Niet alleen in deze publicatie, maar ook in eerdere rapporten is geconstateerd dat er weinig zicht is op de exacte aard en omvang van arbeidsuitbuiting. Dit bemoeilijkt het effectief beschermen van slachtoffers en de aanpak van daders. Bovendien valt het op dat de (strafrechtelijke) aanpak van arbeidsuitbuiting sterk achterblijft bij die van andere vormen van uitbuiting.

Het is van belang om met alle betrokken partijen samen afhankelijkheden tegen te gaan en criminele verdienmodellen te doorbreken. Daarvoor is het nodig om op lokaal niveau inzicht te verkrijgen in kwetsbare groepen en sectoren.

Deze bundeling van de belangrijkste bevindingen uit de in januari 2021 gepubliceerde Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 kan hopelijk bijdragen aan de voorkoming van uitbuiting, de bescherming van slachtoffers en het stoppen van daders.

Herman Bolhaar

Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een complex probleem dat raakt aan veel verschillende (beleids)terreinen. Het grijpt bovendien in de brede context van misstanden op de arbeidsmarkt. Binnen die brede context van misstanden en slecht werkgeverschap op de arbeidsmarkt vormt arbeidsuitbuiting als meest ernstige variant het sluitstuk. Voor deze brede context van (on)eerlijk werk is de afgelopen jaren in toenemende mate maatschappelijke en politieke aandacht geweest. Dit heeft geleid tot veel verschillende rapportages en beleidsstukken.¹ De COVID-19 crisis heeft in 2020 daarnaast opnieuw bloot gelegd dat er veel kwetsbare werkenden zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ondanks deze inzichten blijft echter onduidelijk hoe vaak en in welke vormen arbeidsuitbuiting zich daadwerkelijk aandient, en op welke wijze dit samenhangt met die bredere context van (on)eerlijk werk en de kwetsbaarheden van bepaalde groepen mensen op de arbeidsmarkt.

Wat is arbeidsuitbuiting?

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij sprake is van gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening zonder seksuele component. Bij gedwongen arbeid gaat het om een formele werkgever-werknemersrelatie en vindt de uitbuiting plaats in een georganiseerde sector, zoals onder andere de tuinbouwsector of de binnenvaart. Bij gedwongen dienstverlening ontbreekt vaak een arbeidsovereenkomst en is de sector waarin de tewerkstelling plaatsvindt ongeorganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn uitbuiting binnen het huishouden of van au pairs. Arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel is strafbaar volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr).

Gebrek aan zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting

De Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 laat zien dat er weinig zicht is op de slachtoffers van arbeidsuitbuiting.² In de periode 2015 tot 2019 zijn er 1.166 slachtoffers gemeld, een gemiddelde van zo'n 230 slachtoffers per jaar. Het grootste deel van de meldingen bij CoMensha wordt gedaan door de ngo FairWork. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO), de opsporingsinstantie belast met de opsporing van arbeidsuitbuiting, meldt per jaar over diezelfde periode gemiddeld 60 slachtoffers per jaar.³

Strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting is ingewikkeld

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden dus weinig gemeld. Dat kan samenhangen met het feit dat het begrip arbeidsuitbuiting nog relatief weinig ingekleurd is. De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting is relatief jong.⁴ Het aantal rechterlijke uitspraken over arbeidsuitbuiting is

- 1 Onder meer de 'Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk werk', de 'Staat van eerlijk werk' en de adviezen van het 'Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten'.
- 2 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 51.
- 3 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 49.
- 4 Gedwongen dienstverlening is strafbaar sinds 2005. Gedwongen bedelarij is strafbaar sinds 2013.

bepert, zeker in vergelijking met de uitspraken over seksuele uitbuiting.⁵ In de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 concludeerde de Nationaal Rapporteur bovendien dat de jurisprudentie over de reikwijdte van de strafbaarstelling van niet seksuele uitbuiting niet eenduidig is. Dit leidde tot de aanbeveling om de opsporings- en vervolgingsinspanningen van niet seksuele uitbuiting te vergroten en te verbreden, om zo tot rechtsvorming te komen.⁶

Twee zaken, verschil in resultaat

Een treffend voorbeeld in de strafrechtelijke jurisprudentie dat wél beschikbaar is, is een arrest⁷ van het gerechtshof Den Haag. In deze zaak ging het om een aardbeienkweker die tijdens het plukseizoen gebruikmaakte van seizoenarbeiders die geworven waren in Oost-Europa. Deze arbeiders hadden een contract getekend in een taal die zij niet machtig waren, kregen minder dan het minimumloon uitbetaald, ontvingen geen salarisstroken, en in geval van ziekte werden zij niet doorbetaald. Bovendien werden zij zeer slecht gehuisvest in een kantine, schuur en (lekkende) tent waar geen of onvoldoende sanitaire voorzieningen aanwezig waren. Verder liet de verdachte de boekhouding zo aanpassen dat het leek alsof de werknemers het minimumloon verdienden, terwijl dit in werkelijkheid niet zo was. Door zijn manier van handelen heeft de verdachte substantieel financieel voordeel genoten en de arbeiders, die juist vanwege hun zwakke financiële positie naar Nederland zijn gekomen, niet. Volgens het hof gingen deze omstandigheden verder dan slecht werkgeverschap of ernstige benadeling en daarom werd arbeidsuitbuiting van kwetsbare arbeidsmigranten bewezenverklaard.

Alhoewel de werkgever in deze zaak werd veroordeeld, ligt dat voor veel andere schrijnende gevallen anders. Zoals in de grote zaak 'Cornwall'.⁸ In deze zaak ging het over de tewerkstelling van meerdere Filipijnse matrozen in de Nederlandse binnenvaart. De matrozen spraken geen Nederlands en weinig Engels. Het hof achtte bewezenverklaard dat de arbeidscontracten valselijk waren opgemaakt, dat deze contracten waren gebruikt voor het aanvragen van verblijf- en werkvergunningen en dat de slachtoffers werden onderbetaald. Ook constateerde het hof dat de verdachten de Filipijnse matrozen in een kwetsbare positie hadden gebracht door de vele onduidelijkheden rondom de regels en rechten van de werknemers, waardoor er wel sprake was van slecht werkgeverschap.⁹ Maar het hof achtte niet bewezen dat er overmatig overgewerkt was, dat de werkomstandigheden onveilig waren en dat de huisvesting onder de maat was terwijl onduidelijk bleef in welke mate economisch voordeel was behaald. In deze complexe zaak werden de verdachten daarom vrijgesproken van mensenhandel.

5 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), §6.4.1.

6 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 190.

7 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2189.

8 Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1284; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1285; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1286; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1287.

9 Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1284; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1285; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1286; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1287.

ARBEIDSUITBUITING OF NIET: CRITERIA BINNEN DE RECHTSPRAAK

Binnen de rechtspraak zijn criteria ontwikkeld om te bepalen of er sprake is van uitbuiting.¹⁰ Deze criteria zien op de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die dat meebrengt voor het slachtoffer en het financiële voordeel dat daarmee wordt behaald door de werkgever. De criteria zijn vaak lastig te bewijzen, mede omdat er bij de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting sprake lijkt van open normen in 273f Sr. Zo is bij seksuele uitbuiting het handelen van verdachten om personen te gaan uitbuiten voldoende om tot een veroordeling te komen; de uitbuiting hoeft dus nog niet daadwerkelijk te hebben plaatsgevonden. Voor arbeidsuitbuiting moet de aard en de duur van de tewerkstelling wel worden bewezen, waarmee het erop lijkt dat de uitbuiting dus al gaande moet zijn om tot een veroordeling te komen. Met een dergelijke invulling van het artikel kunnen geen toekomstige situaties worden voorkomen, terwijl dat ook juist bij arbeidsuitbuiting zo belangrijk is.

Enkel aan de hand van de beperkt beschikbare jurisprudentie is het niet mogelijk om een goed beeld te krijgen van de omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland en door het beperkt aantal zaken dat voor de rechter is gebracht, is het bovendien nog onvoldoende helder wanneer misstanden tussen werkgevers en werknemers beoordeeld kunnen worden als daadwerkelijke arbeidsuitbuiting. Met name de scheidslijn tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is niet helder. Bij ernstige benadeling gaat het vaak om gevallen van malafide werkgevers die hun werknemers ernstig onderbetalen, hen laten werken in slechte werksituaties of andere grove overtredingen van de arbeidswetten begaan, terwijl er bijvoorbeeld geen sprake is van aantoonbaar fysiek geweld of misbruik van een kwetsbare positie. Ernstige benadeling is geen term die volgt uit strafrechtelijke of bestuursrechtelijke wetgeving, maar is een door de ISZW geïntroduceerd begrip. In geval van ernstige benadeling zijn er kennelijk onvoldoende aanknopingspunten om de werkgever strafrechtelijk te vervolgen volgens artikel 273f Sr.

In het maatschappelijk en politiek debat wordt er dus gesproken over oneerlijk werk, slecht werkgeverschap, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting, maar is op dit moment nog te weinig duidelijkheid over de invulling van deze begrippen. Daardoor ontbreekt een helder normenkader voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zoals eerder in deze paragraaf uiteen werd gezet, en zoals ook duidelijk werd in de beschreven zaken, is arbeidsuitbuiting veelal nauw verweven met andere uitingsvormen van slecht werkgeverschap en ernstige benadeling. In onderstaande wordt wat we weten over die context kort geschetst.

Kwetsbare werkenden

Arbeitsuitbuiting vindt voornamelijk plaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gaat vaak om laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid in sectoren zoals de bouw, land- en tuinbouw, distributie, schoonmaak of de vleesverwerkende industrie. In Nederland werken vooral arbeidsmigranten in deze sectoren: meer dan 400.000.¹¹ Arbeidsmigranten zijn extra

10 Zie voor verdere toelichting over de strafbaarstelling van mensenhandel Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 2.

11 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 2.

kwetsbaar doordat ze bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet spreken of illegaal in Nederland verblijven, zo blijkt uit de jurisprudentie. Hoeveel arbeidsmigranten precies te maken krijgen met arbeidsuitbuiting is onbekend, maar arbeidsmigranten zijn al jaren oververtegenwoordigd in de officiële slachtofferregistraties van mensenhandel bij CoMensha.¹²

Dat arbeidsmigranten bovengemiddeld kwetsbaar zijn is al langere tijd bekend. De parlementaire commissie Koopmans die al in 2011 onderzoek deed naar arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa stelde dat “Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestingsituaties van arbeidsmigranten. [...] Migranten worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting.” Ook zegt de commissie te zijn “geschrokken van de aard en omvang van uitbuitingssituaties. Het gaat dan met name om onredelijk hoge kosten, wurgcontracten, onwetendheid over schijnzelfstandigheid, het onder valse voorwendselen migranten naar Nederland halen en oneigenlijke koppelingen tussen werk en huisvesting.”¹³

COVID-19 legt opnieuw kwetsbare positie arbeidsmigranten bloot

Onder meer FNV, CNV, FairWork en CoMensha hebben hun zorgen geuit over de preciaire situatie van (EU-)arbeidsmigranten tijdens de COVID-19-uitbraak.¹⁴ Naar aanleiding van de zorgwekkende en urgente signalen over misstanden bij arbeidsmigranten, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in mei 2020 het ‘Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten’ (hierna Aanjaagteam) ingesteld.¹⁵ Dit interdepartementale Aanjaagteam adviseert over mogelijke oplossingen en maatregelen voor de korte en lange termijn om arbeidsmigranten te beschermen tegen de COVID-19-uitbraak en tegen misstanden. Het Aanjaagteam publiceerde in juni 2020 op basis van een probleemanalyse en een rondgang langs verschillende regio’s haar eerste aanbevelingen. In oktober 2020 volgde het tweede advies met aanbevelingen voor de langere termijn. Belangrijke bevindingen van het Aanjaagteam rondom de bescherming van arbeidsmigranten tijdens COVID-19, leggen ook een systeem bloot dat op veel verschillende vlakken een voedingsbodem biedt voor uitbuiting van kwetsbare werkenden. De Nationaal Rapporteur onderschrijft daarom het grote belang van het Aanjaagteam en de adviezen. De problematiek rondom arbeidsmigranten blijft dus ondanks een uitgebreid rapport van de commissie Koopmans in 2011 urgent aanwezig. De Nationaal Rapporteur houdt de komende periode de uitwerking en opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam nauwlettend in de gaten om de uitbuiting van arbeidsmigranten als belangrijk aspect van de bredere problematiek rondom deze groep te blijven adresseren.

12 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 42.

13 Kamerstukken II 2011/12, 32680, nr. 4.

14 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/04/08/brief-arbeidsmigranten-en-covid-19/ (geraadpleegd 31 augustus 2020).

15 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 49.

CASUS

Het verhaal van Dennis (21 jaar) en Sam (47 jaar)

Dennis runt samen met zijn vader Sam een wasserij en stomerij in Amsterdam met drie verschillende vestigingen. Sam is eigenaar van één wasserij, en Dennis van de twee andere. Om de personeelskosten te drukken, besluiten ze medewerkers te werven die illegaal in Nederland verblijven. Door de jaren heen werken er verschillende vreemdelingen zonder verblijfsvergunning bij Sam en Dennis. Een groot deel komt uit India. Veel werknemers hebben niet alleen geen verblijfsrecht, maar zijn ook laagopgeleid of analfabeet. Dennis en Sam maken de afspraak dat de werknemers zes dagen per week werken, van zes uur 's avonds tot zes uur 's ochtends. Vakantie opnemen is niet mogelijk. Voor dit werk beloven Sam en Dennis ongeveer 800 euro per maand uit te betalen.

Bij sommige werknemers beschadigt de huid op hun handen zodanig dat er bijvoorbeeld geen vingerafdrukken meer kunnen worden genomen.

De werkomstandigheden zijn slecht. Het wordt ontzettend warm in de stomerij, tot wel 35 graden. Bovendien staan de werknemers met hun voeten in het water; dat levert elektrocutiegevaar op. Ze werken met bleekmiddel, maar krijgen geen beschermende kleding, handschoenen of mondkapje. Bij sommige werknemers beschadigt de huid op hun handen zodanig dat er bijvoorbeeld geen vingerafdrukken meer kunnen worden genomen. De werknemers mogen pas naar huis als het werk af is. Als het werk niet af komt, dreigen Sam en Dennis bovendien met ontslag. Ook betalen ze lang niet altijd al het beloofde salaris uit. Vaak krijgen werknemers maar 300 euro per maand, in plaats van de beloofde 800, terwijl zij ook geregeld veel langer moeten doorwerken. Twee keer krijgen de bedrijven een controle van de afdeling Toezicht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Sam en Dennis krijgen daarbij boetes van 4.000 euro en 12.000 euro voor de slechte werkomstandigheden. Toch verandert er weinig.

Als Sam en Dennis al zo'n vier jaar illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst hebben, melden drie voormalige werknemers zich via een slachtofferadvocaat bij de politie in Amsterdam. Uit een intakegesprek stelt de politie een geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting vast. Zij zetten de zaak daarom door naar de Directie Opsporing van de ISZW, waar de drie slachtoffers aangifte doen van mensenhandel. De ISZW-DO start een opsporingsonderzoek. Wanneer genoeg bewijs is verzameld vindt er een actie plaats op locatie om Sam en Dennis aan te houden. Daarbij worden acht werknemers aangetroffen. Vijf van deze werknemers verblijven en werken rechtmatig in Nederland. Hun verhaal bevat geen signalen van mensenhandel. De drie andere werknemers zijn onrechtmatig hier. En het verhaal van twee van hen bevat signalen van mensenhandel. Ook deze twee werknemers doen aangifte van mensenhandel.

De rechtbank veroordeelt Sam en Dennis uiteindelijk voor mensenhandel en mensensmokkel. Sam moet twaalf maanden de cel in, waarvan drie voorwaardelijk, en Dennis zestien maanden, waarvan drie voorwaardelijk. Beiden krijgen een proeftijd van twee jaar. Ook moeten ze twee slachtoffers een schadevergoeding van in totaal meer dan 19.000 euro betalen.

Mechanismen die bijdragen aan misstanden arbeidsmarkt

Het Aanjaagteam en ook anderen¹⁶ hebben de mechanismen die bijdragen aan de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten, en dus aan misstanden op de arbeidsmarkt, in kaart gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om meervoudige afhankelijkheid, weinig controle op uitzendbureaus, slechte registratie van arbeidsmigranten, huisvesting als verdienmodel en een versnipperde handhaving.

Meervoudige afhankelijkheid

Arbeidsmigranten zijn voor werk, transport, huisvesting en zorgverzekering vaak afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau.¹⁷ Werkgevers en/of uitzendbureaus bieden deze diensten meestal in totaalpakketten aan. Arbeidsmigranten hebben een beperkte keuze- en onderhandelingsruimte voor wat betreft deze totaalpakketten.¹⁸ Het aanbieden van deze totaalpakketten is over het algemeen bedoeld als service en werkt geregeld goed in de praktijk. Er zijn echter ook werkgevers en uitzendbureaus die deze totaalpakketten misbruiken. In de aangeboden totaalpakketten betekent het beëindigen van een (flexibel) arbeidscontract vaak het beëindigen van bijvoorbeeld huisvesting. Deze meervoudige afhankelijkheid, het gebrek aan alternatief werk en/of alternatieve huisvesting, het gebrek aan sociaal netwerk, de taalbarrière, en het gebrek aan kennis van wet- en regelgeving maken het moeilijk voor de werknemer om bezwaar te maken tegen onacceptabele (werk)situaties.¹⁹

Deze meervoudige afhankelijkheid is vaak nog sterker voor mensen van buiten de EU (hierna derdelanders). Geregeld krijgen derdelanders recht op verblijf en arbeid in een EU-lidstaat, bijvoorbeeld Polen of Litouwen. Zij kunnen vervolgens in het kader van vrij verkeer van diensten direct aan het werk worden gezet in een ander land binnen de EU. Werkgevers maken hiervan gebruik (of misbruik) door derdelanders op bijvoorbeeld een Pools contract te laten werken in Nederland. Door gebruik te maken van de ruimte die de regels omtrent vrij verkeer van diensten in Europa bieden, kunnen werkgevers voordeel trekken uit het tewerkstellen van doorgedetacheerde derdelanders.²⁰ Onder meer FNV²¹ en ISZW²² waarschuwen voor dergelijke constructies en signaleren dat deze derdelanders nóg kwetsbaarder zijn door de grote afstand tot hun werkgever in de andere EU-lidstaat en tot hun thuisland, en het feit dat hun verblijf in Europa is gekoppeld aan hun werkgever. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat dit, naast een Nederlandse aanpak, vraagt om een aanpak in Europees verband.

16 Onder meer de 'Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk werk', de 'Staat van eerlijk werk'.

17 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 3.

18 ISZW, 2019, p. 37.

19 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 3; mondelinge informatie ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020, Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten d.d. 25 september 2020, OM d.d. 11 september 2020.

20 ISZW, 2019, p. 20-22; Mondelinge informatie ministerie SZW d.d. 17 september 2020, ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020, FNV d.d. 14 september 2020.

21 Mondelinge informatie FNV d.d. 14 september 2020.

22 ISZW, 2019, p. 6; mondelinge informatie ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020.

EEN KWETSBARE GROEP: ONGEDOCUMENTEERDEN

Ook ongedocumenteerden vormen een kwetsbare groep voor arbeidsuitbuiting. Zij verblijven illegaal in Nederland waardoor zij vaak niet via reguliere kanalen aan werk en huisvesting kunnen komen. Hierdoor werken zij veelal op de informele arbeidsmarkt, waar geen werk ook geen inkomen betekent. Geen inkomen zorgt vervolgens voor verlies van huisvesting. Dit werd tijdens de COVID-19-uitbraak pijnlijk duidelijk, toen er een grote toename werd gesignaleerd van hulpvragen door ongedocumenteerde arbeidsmigranten.²³ Bovendien kunnen ongedocumenteerden geen gebruik maken van de meeste sociale voorzieningen en bestaat continu de angst om uitgezet te worden. Dit zorgt voor grote terughoudendheid om met instanties als de politie of de ISZW te praten.²⁴ Hierdoor blijft deze groep grotendeels buiten beeld. Deze terughoudendheid en meervoudige afhankelijkheid maakt ongedocumenteerden extra kwetsbaar voor uitbuitingssituaties.

OVERIGE KWETSBAARHEDEN VOOR ARBEIDSUITBUITING

Naast arbeidsmigranten die vanwege hun meervoudige afhankelijkheid een kwetsbare groep vormen, kunnen werknemers ook door andere kwetsbaarheden ten prooi vallen aan uitbuitingssituaties. Kwetsbaar zijn bijvoorbeeld ook personen met een verstandelijke beperking of een verslaving²⁵ of vanwege hun minderjarige leeftijd.²⁶ Misbruik maken van iemands kwetsbare positie, misleiding dan wel misbruik van 'uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' worden binnen de jurisprudentie aangeduid als dwangmiddelen.

Zo heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een man veroordeeld die twee slachtoffers had uitgebuit door misbruik te maken van hun verstandelijke beperking.²⁷ De verdachte was op de hoogte van het lage IQ van de slachtoffers en van het feit dat zij makkelijk te beïnvloeden waren. De slachtoffers hebben de man onderdak verschaft en hebben meerdere huishoudelijke taken voor de verdachte verricht, zoals het doen van boodschappen, koken, schoonmaken, het doen van de was en het zorgen voor de hond van de verdachte.

Ook kan arbeidsuitbuiting van minderjarigen plaatsvinden in huiselijke kring. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de uitspraken van de Hoge Raad over een man en een vrouw die zijn veroordeeld voor de uitbuiting van hun minderjarige nichtje.²⁸ Het meisje kwam oorspronkelijk uit Turkije en verbleef illegaal in Nederland. Gedurende de jaren dat ze bij de verdachten verbleef, verrichtte ze vele huishoudelijke taken en zorgde ze voor de kinderen van de verdachten. Zelf sprak ze de Nederlandse

23 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/09/18/ongedocumenteerden-beschermen/ (geraadpleegd 16-12-2020); Website Amnesty International, www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/het-onzichtbare-leed-in-de-schaduwecconomie (geraadpleegd 16-12-2020).

24 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/05/06/impact-van-corona-op-ongedocumenteerden-in-Nederland/ (geraadpleegd 16-12-2020); website FairWork, www.fairwork.nu/2020/09/18/ongedocumenteerden-beschermen/ (geraadpleegd 16-12-2020).

25 HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:492.

26 HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39; HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:40.

27 Hof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5816.

28 HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39.

taal niet, ging ze niet naar school en kreeg ze geen medische zorg. De grens van datgene wat van een kind binnen een gezin mag worden verwacht, was hier in ruime mate overschreden.

De rol van uitzendbureaus

40% van alle meldingen van mogelijke onderbetaling zijn gerelateerd aan uitzendbureaus. De ISZW treft bij controles van uitzendbureaus in 41% van de gevallen overtredingen aan.²⁹ Ondanks dit hoge aantal aangetroffen overtredingen, controleert de ISZW jaarlijks slechts 1% van alle uitzendbureaus, waardoor de (door uitzendbureaus gevoelde) pakkans zeer laag is.³⁰ Bovendien constateert de ISZW dat steeds meer malafide uitzendbureaus na sancties hun onderneming opheffen of failliet laten gaan (turboliquidaties), om op die manier de boete te ontwijken. Geconcludeerd moet worden dat het aantal van naar schatting 14.000 uitzendbureaus³¹ te hoog is om periodiek te controleren.

Er zijn nu geen voorwaarden gesteld aan het beginnen van een uitzendbureau. Tot op heden bestaat er een privaat keurmerk waar slechts een derde van de branche bij is aangesloten.³² Dit certificaat heeft misstanden rondom malafide uitzendbureaus niet (voldoende) kunnen tegengaan. Het Aanjaagteam doet daarom de aanbeveling om een door de Raad van Accreditatie aangewezen partij uitzendbureaus te laten certificeren om te komen tot een beter beheersbare uitzendsector.³³ Het kabinet is hier geen voorstander van, maar heeft eind 2019 wel enkele acties in gang gezet.³⁴

De mogelijke link van uitzendbureaus met arbeidsuitbuiting blijft echter tot op heden onduidelijk. Dit vraagt dan ook om scherper inzicht in dit fenomeen, zodat de aanpak ervan meer gericht kan worden vormgegeven.

Slechte registratie arbeidsmigranten

Om bestrijding van arbeidsuitbuiting mogelijk te maken, en kwetsbaren hiertegen te beschermen, is zicht op de arbeidsomstandigheden en verblijfplaats van potentiële slachtoffers nodig. Van veel arbeidsmigranten is echter geen woonadres of enkel een woonadres in het thuisland bekend. Hierdoor weten onder andere gemeenten niet waar arbeidsmigranten verblijven, waardoor bijvoorbeeld niet gericht kan worden gecontroleerd op huisvesting.³⁵ Hierover in de volgende paragraaf meer. EU-arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland (denken te) verblijven kunnen zich aan het Registratie Niet Ingezetene (RNI)-loket inschrijven als niet-ingezetene. Hier ontvangen ze een BSN-nummer waarmee ze onder andere een bankrekening kunnen openen voor het ontvangen van salaris en het afsluiten van een zorgverzekering. Wanneer arbeidsmigranten alsnog besluiten langer dan vier maanden te blijven, moeten zij zich volgens de aangifteplicht inschrijven in de BRP. Dit gebeurt echter zelden. Voor registratie in het RNI-register hoeft geen Nederlands verblijfsadres te worden opgegeven. Bovendien bleek tijdens de COVID-19-uitbraak te meer dat arbeidsmigranten lastig te bereiken zijn om hen te informeren en te beschermen.

29 ISZW, 2020, p. 69.

30 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 22.

31 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 21.

32 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 48.

33 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 24.

34 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 48.

35 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 30.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kondigde eind 2019 een ontwikkelagenda aan voor het vernieuwen en verbeteren van het BRP-stelsel.³⁶ Ook het Aanjaagteam benadrukt het belang van goede registratie. Het beveelt aan om werkgevers en inleners te verplichten altijd te beschikken over de persoonsgegevens en contactgegevens (inclusief feitelijk verblijfsadres) van al hun werkenden. Bovendien dient de werkgever actief te zorgen dat zijn werknemers correct en met verblijfsplaats ingeschreven zijn in de BRP. De certificerende instelling kan vervolgens toetsen of uitzendbureaus voldoende doen om de registratie van arbeidsmigranten op orde te brengen.³⁷

Huisvesting als verdienmodel

Zoals hierboven beschreven zijn arbeidsmigranten voor hun huisvesting vaak afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau. Malafide werkgevers en uitzendbureaus gebruiken deze huisvesting in veel gevallen als verdienmodel, door veel arbeidsmigranten samen in vaak belabberde huizen te huisvesten. Hiervoor wordt regelmatig meer dan de toegestane 25% ingehouden op het minimumloon.³⁸ Door het gebrek aan voldoende en kwalitatief goede huisvesting in Nederland, en vanwege de voornoemde meervoudige afhankelijkheid van arbeidsmigranten, is het voor hen vaak niet mogelijk hier bezwaar tegen te maken of om zelf voor huisvesting te zorgen.

Een aantal ministeries hebben gezamenlijk eind 2019 enkele maatregelen aangekondigd.³⁹ Zo zullen provincies aangesproken worden op hun coördinerende rol op het gebied van huisvesting. Ook wordt onderzocht welke instrumenten handhavende instanties hebben om goede huisvesting te waarborgen. Momenteel mag er tot 25% van het minimumloon worden ingehouden voor gecertificeerde huisvesting. Gekeken wordt of daarbij aanvullende eisen gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een minimumaantal vierkante meters of de aanwezigheid van een huurcontract.

Ook het Aanjaagteam heeft enkele aanbevelingen gedaan om de huisvesting van arbeidsmigranten te verbeteren. Zo stelt het Aanjaagteam dat de koppeling tussen wooncontracten en arbeidscontracten moet worden verbroken. Bovendien roept het Aanjaagteam gemeenten en provincies op om bij de besluitvorming over nieuwe economische bedrijvigheid (bijvoorbeeld een sorteercentrum) de vraag mee te nemen over de huisvesting van de arbeidsmigranten die daar komen werken.⁴⁰

De rol van de ISZW

De ISZW is verantwoordelijk voor zowel de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting (dit doen de rechercheurs bij de Directie Opsporing) als de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige benadeling (dit doen de inspecteurs bij de afdeling Toezicht)⁴¹ De keuze van de ISZW om een casus op te pakken als arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling heeft grote gevolgen. De bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling geeft namelijk geen of weinig bescherming en ondersteuning voor slachtoffers. Bij de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting zijn dergelij-

36 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 48.

37 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 31-33.

38 ISZW, 2019, p. 37.

39 Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 48.

40 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 41.

41 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 90; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 51.

ke voorzieningen wel beschikbaar. De Nationaal Rapporteur heeft zijn zorgen hieromtrent al eerder geuit.⁴²

Vanuit het regeerakkoord is in 2019 twaalf miljoen euro extra vrijgekomen voor het versterken van de ISZW. Hier zijn voornamelijk rechercheurs en inspecteurs van aangenomen. De verwachting is dat zij eind 2020 operationeel inzetbaar zijn. De komende jaren investeert de ISZW meer in risicogericht en informatiegestuurd werken⁴³, om zodoende haar capaciteit beter te kunnen richten op overtreeders. Dit is hard nodig. De aanpak van arbeidsuitbuiting is nu nog vaak reactief in plaats van proactief⁴⁴, en daardoor te afhankelijk van verklaringen en meldingen van werknemers en externe partijen.

Een meer proactief toezicht en opsporing verlangt naast deze intensivering ook een meer intensieve samenwerking tussen de ISZW en andere publieke partijen, zoals onder meer gemeenten, provincies, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Belastingdienst, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), politie, sociale partners en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook met private partijen, zoals banken en brancheorganisaties, moet de samenwerking opgezocht worden.

Concluderend: beter zicht op arbeidsuitbuiting aan de hand van casuïstiek nodig

De Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 toont dat daders van arbeidsuitbuiting relatief weinig voorkomen in de strafrechtketen (zie ook p. 4). Enkel aan de hand van het beperkt aantal verdachten en veroordeelden van arbeidsuitbuiting is het onmogelijk om een duidelijk beeld te krijgen van de omvang en uitingsvormen van arbeidsuitbuiting in Nederland. Door het lage aantal zaken van arbeidsuitbuiting, bestaat er op dit moment nog onvoldoende helderheid over de (juridische) invulling van het begrip arbeidsuitbuiting. Er is daardoor geen goed beeld van hoe – en in welke samenhang – misstanden in de relatie tussen werkgever en werknemer, zoals hierboven beschreven, leiden tot het delict arbeidsuitbuiting. Om het begrip arbeidsuitbuiting te kunnen afbakenen, is er dus meer casuïstiek nodig waar de rechter zich over kan uitspreken. Betere en proactieve signalering is daarvoor het startpunt. Hier is het afgelopen jaar op verschillende niveaus op ingezet. Deze geïntensiveerde aanpak verdient het de komende jaren krachtig te worden voortgezet en zijn weerspiegeling te vinden in het blootleggen, aanpakken en bestraffen van arbeidsuitbuiting.

Aan de bredere misstanden in de relatie tussen werkgever en werknemer is de afgelopen jaren in het maatschappelijk en politiek debat steeds meer aandacht besteed. Verschillende onderzoeken en rapportages hebben de context van ‘eerlijk werk’ en de grote groep kwetsbare werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt – waarvan een groot gedeelte arbeidsmigrant is – de laatste jaren verkend. De Covid-19-uitbraak legt deze kwetsbaarheden en de factoren die daarin een rol spelen nogmaals duidelijk bloot. Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever, slechte huisvesting, een gebrek aan registratie, malafide werkgevers en uitzendbureaus dragen stuk voor stuk bij aan misstanden op de arbeidsmarkt, die veelal kwetsbare werknemers aan de onderkant van onze arbeidsmarkt treffen. Die misstanden worden in het debat geduid als oneerlijk werk, slecht werkgeverschap, ernstige benadeling of in de meest extreme vorm als arbeidsuitbuiting. Een eenduidige interpretatie van deze begrippen bestaat niet: het ontbreekt

⁴² Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 53.

⁴³ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 65-66.

⁴⁴ Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 53; Mondelinge informatie FNV d.d. 14 september 2020, OM d.d. 11 september 2020.

aan een helder normenkader. Dat leidt er onder meer toe dat er tot op heden weinig zicht is op het fenomeen arbeidsuitbuiting, en de samenhang daarvan met bredere misstanden op de arbeidsmarkt.

Het fenomeen arbeidsuitbuiting zal dus verder ontgonnen moeten worden. Alleen een theoretische discussie voeren, is hierin niet voldoende. Het is daarom cruciaal om meer casuïstiek van mogelijke arbeidsuitbuiting op tafel te krijgen en het gesprek aan te gaan over de grenzen ervan. Er moet concreter inzicht komen in de essentiële typologieën en kenmerken van uitbuitingssituaties en de ontwikkelingen daarin. Op deze manier kunnen bovendien meer en meer diverse zaken aan de rechter worden voorgelegd, zodat het begrip arbeidsuitbuiting (ook juridisch) steeds beter ingekleurd wordt en er een duidelijker normenkader voor betrokkenen in de aanpak ontstaat.

Betrokken partijen, zowel publiek als privaat, zijn aan zet om samen te inventariseren welke sectoren en welke groepen kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanbevolen zo een inventarisatie op lokaal niveau samen met alle betrokken partijen uit te voeren.⁴⁵ Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van reeds bestaande kennis, zoals bijvoorbeeld de bevindingen van het Aanjaagteam. Uitkomsten van deze inventarisatie kunnen vervolgens gebruikt worden om de (lokale en regionale) aanpak van arbeidsuitbuiting proactief te sturen. Deze helderheid is een fundamentele stap in het aanscherpen van de aanpak van arbeidsuitbuiting de komende jaren. De aanpak dient zich daarbij te richten op het doorbreken van afhankelijkheden en de verdienmodellen die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting. Het actief gestalte geven aan en het bevestigen van een heldere norm ten aanzien van arbeidsuitbuiting zal zowel professionals in de aanpak als bonafide werkgevers en uitzendbureaus stimuleren.

45 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 214.

Literatuurlijst

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020a). *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer*. Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020b). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. ISZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). *Jaarverslag 2019*. Inspectie SZW. ISZW.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bestaat uit de Nationaal Rapporteur en een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

Postadres

National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
@NLRapporteur

Januari 2021