Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

Contactpersoon

Aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

per e-mail:

Ons kenmerk
14041

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

Datum 23 mei 2023
Onderwerp Inbreng commissiedebat arbeidsmigratie 24 mei 2023

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

Op woensdag 24 mei komt uw commissie bijeen voor het commissiedebat Arbeidsmigratie. Op uw agenda staan onder meer de onderwerpen arbeidsuitbuiting en de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen geef ik u graag de volgende punten voor het debat ter overweging mee.

Aanbeveling en beleidsreactie Dadermonitor mensenhandel 2017-2021
Als Nationaal Rapporteur heb ik de wettelijke taak om de aard en omvang van mensenhandel in Nederland te onderzoeken. Om de aanpak hiervan te verbeteren doe ik aanbevelingen. In mijn meest recente rapport, de Dadermonitor mensenhandel 2017-2021[1], heb ik de aanbeveling gedaan aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om het proces van signalering bij de Nederlandse Arbeidsinspectie aan te passen. De Nederlandse Arbeidsinspectie geeft in de beleidsreactie op de monitor aan geen aanleiding te zien om hun werkproces aan te passen.

Gezien de constateringen die ik doe in de Dadermonitor mensenhandel 2017-2021 is dit opmerkelijk. De Inspectie maakt te vroeg een onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Dit is om meerdere redenen problematisch. Ten eerste zijn de begrippen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting niet voldoende onderscheidend. De criteria die de inspectie hanteert voor ernstige benadeling overlappen met die van arbeidsuitbuiting. Ten tweede vindt de beoordeling of een situatie arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling is te vroeg plaats in het proces. De keuze wordt namelijk in de meeste gevallen gemaakt, voordat een informatief gesprek heeft plaatsgevonden met het mogelijke slachtoffer. Ten derde is het zorgelijk dat een melding alleen als arbeidsuitbuiting wordt opgepakt indien er strafvorderlijke aanknopingspunten

1

aanwezig zijn. In zo'n vroeg stadium zijn deze namelijk vaak nog niet aanwezig of zijn deze nog niet onderzocht.

Slachtofferbescherming in het geding
Nederland is op basis van internationale verdragen en EU-wetgeving verplicht om slachtoffers opvang en bescherming te bieden als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een persoon slachtoffer is geworden van mensenhandel. Doordat de Nederlandse Arbeidsinspectie zo vroeg de beslissing voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vervolging maakt, worden mogelijk niet de juiste opsporings- en vervolgingshandelingen ingezet om daders passend te bestraffen. Daarnaast worden slachtoffers hierdoor mogelijk niet goed beschermd.

De beslissing om een melding als arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling te beoordelen zou daarom pas plaats moeten vinden nadat er een informatief gesprek met het slachtoffer heeft plaatsgevonden. Juist omdat in de fase van signalering nog veel onduidelijk is, zouden inspanningen gericht moeten zijn op verder onderzoek en verzamelen van informatie en zou de drempel om uit te gaan van mogelijke arbeidsuitbuiting laag moeten zijn. Dat er dan signalen worden opgepakt als arbeidsuitbuiting die in werkelijkheid gaan over ernstige benadeling is onvermijdelijk en inherent aan signalering en opsporing.

Aanpassing artikel 273f Wetboek van Strafrecht
Op dit moment wordt artikel 273f Wetboek van Strafrecht gemoderniseerd en aangepast. Het huidige wetsartikel is dermate complex dat er onduidelijkheid bestaat over de exacte afbakening van het artikel. Alhoewel ik een versimpeling van artikel 273f Sr toejuich, is het opnemen van een aparte strafbaarstelling voor ernstige benadeling, zoals nu is voorzien, mijns inziens problematisch. De definitie van ernstige benadeling overlapt met de definitie van mensenhandel waardoor het huidige wetsvoorstel niet zal bijdragen aan de beoogde en benodigde opheldering. In mijn consultatiereactie ga ik hier verder op in.

Voorstel verplicht certificeringsstelsel
Het voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs stelt een verplicht certificeringsstelsel voor, voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het is echter de vraag of het instrument van certificering voldoende stevig is. De Raad van State geeft in haar advies aan dat de keuze voor een verplicht certificeringsstelsel in plaats van een vergunningstelsel onvoldoende overtuigend is geformuleerd. Ik sluit mij aan bij deze constatering. De misstanden die bij arbeidsmigranten worden gezien zijn vaak fors en langdurig. Dat vraagt om een stevige aanpak; de vraag is of certificering hiervoor toereikend is.

Aanpak in brede zin noodzakelijk
De aanpak van misstanden ten aanzien van arbeidsmigranten vraagt een aanpak in brede zin. Deze aanpak moet gericht zijn op bescherming van arbeidsmigranten, meer controle en handhaving en ook meer bewustwording en normering ten aanzien van deze groep. In een brede aanpak zou ook meer aandacht moeten komen voor de Registratie Niet Ingezetenen (RNI) en hoe de huidige manier van registratie (namelijk zonder een actueel verblijfadres) misstanden mogelijk faciliteert. Het is belangrijk dat gemeenten toegang krijgen

tot de database zodat zij kunnen controleren wie in hun gemeenten woonachtig zijn en dus zo effectief te kunnen controleren op misstanden en overbewoning en zodoende mogelijke signalen van mensenhandel identificeren.

Alhoewel de RNI voor een duur korter dan vier maanden is bedoeld, leert de praktijk dat mensen vaak langer in Nederland blijven zonder te worden opgenomen in de Basisregistratie Personen (BRP) en ook zonder dat een verblijfsadres bekend is. Daardoor kan controle door gemeenten middels toezicht en handhaving niet plaatsvinden. Het verplicht registreren van de verblijfsplaats van een persoon bij inschrijving in de RNI kan in de praktijk worden benut om controles uit te voeren, bijvoorbeeld op overbewoning. De huidige situatie rondom de RNI maakt deze arbeidsmigranten kwetsbaar, inclusief alle mogelijke risico's voor uitbuiting.

Uiteraard ben ik graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten, bijvoorbeeld in een technische briefing of in een persoonlijk gesprek.

Met vriendelijke groet,

Conny Rijken
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Datum
23 mei 2023

Ons kenmerk
14041