



comensha
mensenhandel in beeld



Bezoekadres
Hertogswetering 159
3543 AS Utrecht

Postadres
Postbus 9208
3506 GE Utrecht

T 088 368 0 368
I fnv.nl

Aan: De voorzitter en de leden van de Vaste Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie
voor Justitie en de Veiligheid

Per email: cie.szw@tweedekamer.nl

Per email: cie.jv@tweedekamer.nl

Cc: Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dhr. W. Koolmees
Staatssecretaris Justitie en Veiligheid mw. A. Broekers-Knol

Datum 7 oktober 2021

Ons kenmerk

21-153 ZB/lvG/ivdj

Onderwerp Rapport Rekenkamer over
arbeidsuitbuiting in Nederland

Contactpersoon

Imke.vangardingens@fnv.nl

Telnr. 06 1393 3364

Geachte dames en heren,

Op 28 september 2021 bracht de Rekenkamer een rapport uit over de aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland met de veelzeggende titel, "Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen." De conclusies uit het rapport zijn hard en bevestigen waar de ondertekenaars van deze brief al jaren op wijzen: de aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland faalt.

Het falen van de handhavende instanties bij aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling wordt in deze bevindingen en conclusies van de Rekenkamer weergegeven¹:

- De Inspectie SZW heeft 2 routes ter beschikking. Via het strafrecht kunnen zaken van arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel uitgezocht en overgedragen worden aan het openbaar ministerie (OM). Of via het bestuursrecht kunnen ernstige overtredingen van arbeidswetten beboet worden, de zogenoemde ernstige benadeling van werknemers. De

¹ Overgenomen uit het rapport "Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen", zie voor meer conclusies de bijlage

huidige combinatie van de strafrechtelijke aanpak met de bestuursrechtelijke handhaving blijkt niet effectief te zijn.

- In 4 jaar heeft de Inspectie SZW in totaal 331 meldingen van arbeidsuitbuiting die gemeenten, de politie en SZW-inspecteurs deden, in behandeling genomen. Daarvan worden steeds minder zaken voor strafrechtelijke vervolging overgedragen aan het OM. In 2016 heeft 27% van de meldingen geleid tot een opsporingsonderzoek, in 2019 was dit nog maar 4%.
- Ernstige benadeling is vaak een combinatie van het ernstig overtreden van verschillende arbeidswetten. Gezien de ernst van deze problematiek vinden we het opmerkelijk dat het aantal meervoudige boetes (boetes voor meerdere overtredingen) die de Inspectie SZW oplegt, sterk afneemt: in 2017 legde de Inspectie SZW bij 10 zaken meervoudige boetes op, in 2019 slechts bij 1 zaak.
- Meer inspecteurs bij de Inspectie SZW heeft afgelopen jaren niet geleid tot een effectieve bestrijding van arbeidsuitbuiting. Met de aanpak van de inspectie gaan niet minder daders vrijuit en er worden niet meer slachtoffers geholpen.

Deze harde conclusies (zie voor overige punten bijlage) bevestigen wat FNV met de ondertekenaars CoMensha en La Strada International in zeer kritische bewoordingen al meermalen aan de Kamer² hebben geschreven. In deze brieven hebben wij de Kamer erop gewezen dat ondanks de toename van inspecteurs er niet handhavend opgetreden wordt. De handhaving faalt in het hele proces van toezicht, opsporing en vervolging, zodanig dat van effectieve en afschrikwekkende aanpak volstrekt geen sprake is. En de bescherming van slachtoffers, met name bij bestuursrechtelijke handhaving, blijft achter. Ze krijgen niet de bescherming waar ze volgens internationale wet- en regelgeving recht op hebben. Dat is op de eerste plaats funest voor de slachtoffers, en daarnaast is dit desastreus voor de ontwikkeling van gezonde ondernemingen. Wanneer arbeidsuitbuiting een middel is om te concurreren, verliezen de goede bedrijven alle slagkracht.

In eerdere Kamerbrieven hebben we er ook al op gewezen dat Nederland voor omringende landen het 'afvoerputje' geworden is waar alles wel kan: Belgische handhavende instanties melden dat zij handhaven, maar dat vervolgens in Nederland de praktijken worden voortgezet omdat daar niet gecontroleerd wordt. De situatie in het wegtransport is inmiddels zo zorgwekkend dat FNV zich genoodzaakt heeft gezien om de Inspectie voor de rechter te dagen om handhavend op te treden. Chauffeurs krijgen bijvoorbeeld instructies om op Nederlandse parkeerplaatsen te overnachten, omdat daar niet gehandhaafd wordt op rij- en rusttijden. De slotconclusie is dat uitbuiten in Nederland loont. Deze realiteit is niet het beeld dat Nederland graag laat zien in de internationale gemeenschap waar Nederland bovenaan lijstjes prijkt bij de aanpak van mensenhandel. Dit is mogelijk omdat de problematiek op papier goed verwoord wordt, maar feitelijke handhaving uitblijft.

In de laatste jaren is veelvuldig gepraat en verkend over arbeidsuitbuiting aan ronde tafels, in programma's en conferenties, terwijl het feitelijke handhaven is achtergebleven, ondanks de inzet van extra gelden voor ISZW. Het meest urgente is nu dat de bestaande instrumenten daadwerkelijk gebruikt worden om te komen tot effectief toezicht, opsporing, vervolging en veroordeling van arbeidsuitbuiting. De rekenkamer heeft geconstateerd dat er niet of te weinig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden om boetes op te leggen, of over te gaan tot stillegging, een dwangsom of het middel van last onder dwangsom in te zetten. Als deze bestaande middelen effectief worden

² 28 juli 2019, 4 december 2019

ingezet, en handhavende instanties niet minder, maar juist meer gaan optreden, kunnen al veel zaken worden opgepakt.

Naast het feit dat effectieve inzet van bestaande mandaten en instrumenten ontbreekt, hebben de ondertekenaars al vaak gewezen op het feit dat de strafrechtbepaling 273f Sr niet volstaat om uitbuiting strafrechtelijk aan te pakken en daarom herzien dient te worden. Inmiddels is er een Kamerbrede motie aangenomen³ die dit erkent en heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 7 juli jl. aan de Kamer gemeld dat zij – mede op internationaal rechtelijke gronden- inderdaad ruimte zien voor een herziening.⁴ In deze brief wordt gesteld dat ‘aanpassing van de strafbaarstelling van mensenhandel wenselijk en mogelijk is’. Er is dan ook geen belemmering meer om te komen tot een wijziging van de wet. De gezamenlijke ondertekenaars wijzen er nogmaals op dat de huidige wetgeving zodanig complex is dat alle schakels in de keten, van politie, OM tot rechters worstelen met dit rechtsartikel. Ook hierdoor blijft een effectieve aanpak uit. De huidige strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting onder mensenhandel doet bovendien geen recht aan de stelselmatige en ernstige vormen van uitbuiting en profijtrekking die gebruik maken van de kwetsbare positie van personen. Het opnemen van een aparte strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in wetgeving met passende straffen en bescherming voor slachtoffers, zou een lacune opvullen; hiermee kunnen ook andere ernstige vormen van arbeidsuitbuiting strafrechtelijk worden vervolgd en hebben ook slachtoffers van deze uitbuitingsvormen recht op bescherming en ondersteuning.

Het falen van de bescherming van slachtoffers, met name van zogenoemde ernstig benadeelden, is een essentieel punt van zorg die de ondertekenaars delen. Tevergeefs hebben de ondertekenaars van deze brief benadrukt dat er oog moet zijn voor de bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, centraal onderwerp van actielijn 2 in het programma samen tegen mensenhandel.⁵ Ondanks de centrale rol die het slachtoffer zou spelen in de bestuurlijke aanpak, omvat de CCV handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting geen passage over bescherming van slachtoffers.⁶ Maar ook voor specifieke groepen slachtoffers van arbeidsuitbuiting die als zodanig zijn aangemerkt is er in de praktijk geen toegang tot de ondersteuning waar ze wettelijk gezien recht op hebben (e.g. degene die naar Nederland komen op basis van een kennismigrantenregeling en rechtmatig hier verblijven). Het uitblijven van slachtofferzorg heeft een negatieve impact op de meldingsbereidheid van slachtoffers. Zo blijven slachtoffers uit beeld en daders onbestraft.

Volledigheidshalve is het goed te vermelden dat ook na de onderzoeksperiode van de Rekenkamer (medio 2019) de praktijk ongewijzigd is gebleven. Meldingen rondom ernstige misstanden blijven (lang) liggen, overtreders worden niet bestraft en slachtoffers niet geholpen. Slachtoffers zijn in die mate niet geholpen dat zij achteraf aangeven nooit meer naar voren te zullen komen met misstanden. Dit geldt zowel voor slachtoffers die melding gedaan hebben van structurele onderbetaling, fysiek geweld, als slachtoffers met indicaties van mensenhandel. Dat ondanks vele

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z15543&did=2021D33351>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/01/tk-motie-en-toezeggingen-mensenhandel>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel.pdf+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>

⁶ https://hetccv.nl/fileadmin/Afbeeldingen/Nieuws/2021/Handreiking_integrale_aanpak_arbeidsuitbuiting.pdf

Datum 7 oktober 2021

Ons kenmerk 21-153 ZB/lvG/ivdj

Pagina('s)

4 van 4

overlegtafels ook coördinatie op grootschalige uitbuiting uitblijft, bewijst de recente zaak in Linne waar vijftig uitgebuite arbeidsmigranten uit het zicht verdwenen.⁷

De gezamenlijke ondertekenaars vragen om de volgende concrete acties om te komen tot een betere aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland

- Meer proactieve, effectieve en gecoördineerde acties op arbeidsuitbuiting op te sporen
- Handhaven met de bestaande middelen als het opleggen van boetes, stillegging, last onder dwangsom.
- Focus op bekende risico's en risicosectoren (zie ook brief 28 juli 2019)
- Delen van relevante informatie middels publiek -private samenwerking
- Verbeteren van toegang tot recht en compensatiemogelijkheden, waaronder ook het claimen van niet betaald loon
- Duidelijke definitiebepaling 'geringste aanwijzing' waar al toe is opgeroepen in 2017 en bezwaarmogelijkheid⁸
- Aanpassing art. 273f Sr met een specifieke delictomschrijving van strafrechtelijke arbeidsuitbuiting
- Gerichte aanpak op het voordeel trekken van arbeidsuitbuiting zoals dit nu onder art. 273f Sr, lid 6 strafbaar is gesteld
- Integrale uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Het rapport van de Rekenkamer heeft geconcludeerd wat de ondertekenaars van deze brief reeds jaren in de praktijk ervaren. We hopen dat deze ernstige conclusies van de Rekenkamer over de falende aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland de politiek ertoe brengt de noodzakelijke acties te ondernemen. Graag zijn we bereid met onze ervaringen en kennis daaraan bij te dragen.

Hoogachtend,

Zakaria Boufangacha

FNV, vicevoorzitter

Ina H.R. Hut

CoMensha, Directeur-bestuurder

Suzanne Hoff

La Strada International, International Coordinator

Bijlage: Bevindingen en conclusies rapport Rekenkamer

⁷ <https://www.trouw.nl/economie/hoe-vijftig-roemeense-arbeidsmigranten-in-de-boerderij-waar-niemand-wil-wonen-onopgemerkt-bleven~bfe0762d/>

⁸ <https://www.trouw.nl/nieuws/de-richtlijn-voor-mensenhandel-werkt-verwarrend~b9033866/>