

Stand van zaken Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling

Nederlandse Arbeidsinspectie, december 2022

Samenvatting

De rapportage Kostenvoordelen en Arbeidsuitbuiting¹ van 15 november 2021 gaf inzicht in de verdienmodellen en de problematiek van arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en de aanpak ervan.

Die rapportage bevatte een nauwkeurige procesbeschrijving. Zowel van de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als van de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige benadeling. Die aanpak is onveranderd en wordt onderstaand niet herhaald.

De rapportage gaf tevens cijfermatige inzicht. De cijferopstelling betrof aantallen meldingen arbeidsuitbuiting, mogelijke slachtoffers, vermoedelijke slachtoffers, slachtoffers, tactische opsporingsonderzoeken alsook aantallen meldingen ernstige benadeling en de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.

Onderstaand wordt een update gegeven van dat cijfermatige inzicht. Dit is ingegeven door de aanzienlijke aandacht voor het onderwerp en het belang van actuele overzichtsinformatie. Nieuw zijn de cijfers over het volledige jaar 2021. Nieuw zijn ook de cijfers over 2022 tot oktober.

De vergelijking over de jaren leidt tot de volgende conclusies:

- De daling in de periode tot en met 2019 is vanaf 2020 omgezet in een stijging. In 2020 werden meer meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling onderzocht, in 2021 weer meer dan 2020 en de aantallen tot oktober 2022 geven aan dat de uitkomst over heel 2022 hoger zal zijn dan in 2021. Het toegenomen aantal meldingen, het toegenomen aantal onderzoeken en de toename in ingezette handhaving vloeit voort uit de uitbreiding van de inspectiecapaciteit. Zoals in de vorige rapportage beschreven krijgt de capaciteitsuitbreiding voor dit onderwerp zijn beslag in de periode tot en met 2022.
- De bepaling van wie een mogelijk of vermoedelijk slachtoffer is van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin kan alleen worden gedaan door rechercheurs van de Inspectie of politie. Dit laat onverlet dat andere organisaties mensen in beeld kunnen hebben die slachtoffer zijn, maar van wie het niet wordt vastgesteld omdat ze niet bij de Inspectie gemeld worden of omdat andere organisaties andere definities hanteren dan de rechercheurs doen overeenkomstig wet- en regelgeving.
- Dergelijke definitiekwesties belemmeren het zicht op overkoepelende trends en beperken de mogelijkheden om schattingen en statistieken van verschillende organisaties te vergelijken en/of te duiden. In 2023 zal de Inspectie hernieuwd inzetten op een analyse van de wijze waarop de cijfers van de verschillende organisaties zich tot elkaar verhouden en hoe aan een meer eenduidig beeld van de problematiek gewerkt kan worden.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 544 nr. 1080

Inleiding

De Inspectie verzorgde eind 2021 een rapportage over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting. Die bevatte een uitgebreide procesbeschrijving, cijfermatig overzicht en opties voor verbetering, inclusief in wet- en regelgeving.

Modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht over mensenhandel vormt onderdeel van het coalitieakkoord. Sindsdien zijn stappen gezet in de richting van een nieuw wettelijk kader voor arbeidsuitbuiting en de strafbaarstelling van ernstige benadeling. Daarnaast is binnen de Inspectie de aanpak verder versterkt.

De aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Arbidsuitbuiting en ernstige benadeling kennen meerdere gezichten. Malafide werkgevers zoeken steeds naar nieuwe mogelijkheden om de prijs van arbeid te reduceren en hun winst te vergroten. Dit varieert van verplichte huur van kleine leefruimtes en zwartwerken, tot schimmige detachingsconstructies en gefingeerde situaties, waarbij werknemers stagiairs of zelfstandigen lijken. Als naast oneerlijke arbeidsvoorwaarden en benadeling ook sprake is van een inperking van de keuzevrijheid van de werknemer of de werkende in bepaalde mate afhankelijk is van de werkgever, kan sprake zijn van arbeidsuitbuiting.

De rapportage Kostenvoordelen en Arbidsuitbuiting uit 2021 bevat een omschrijving van wat op grond van wet- en regelgeving onder arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling wordt verstaan. Daarin is ook een uitgebreide procesbeschrijving van de aanpak van beide fenomenen te vinden. Onder arbeidsuitbuiting wordt verstaan mensenhandel in de zin van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Het uitgangspunt is om meldingen die geregistreerd worden als arbeidsuitbuiting altijd strafrechtelijk op te pakken. Dergelijke meldingen worden daarom beoordeeld door de opsporingsdienst van de Inspectie. Ingevolge de Aanwijzing mensenhandel worden alle meldingen over mogelijke arbeidsuitbuiting opgepakt.

Alleen als de opsporingsdienst een melding met de registratie arbeidsuitbuiting – om welke reden dan ook – niet (verder) oppakt, wordt onderzocht of er sprake is van een situatie waartegen vanuit het bestuursrecht kan worden opgetreden. Het omgekeerde is evenwel ook waar. Als tijdens het bestuursrechtelijke onderzoek naar een melding van ernstige benadeling signalen van arbeidsuitbuiting worden aangetroffen, wordt de melding overgedragen aan de opsporingsdienst met het oog op een strafrechtelijke aanpak.

Om mogelijke misverstanden te voorkomen dient te worden vermeld dat strafrechtelijke arbeidsuitbuiting maar het topje van het risico op oneerlijk werk is. Want het leeuwendeel betreft onderbetaling van het minimumloon en overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU, de Arbeidstijdenwet en de regels voor uitzendarbeid die zijn vastgelegd in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. In de programma's van de inspectie, zoals die op het vlak van schijnconstructies, uitzendbureaus en sectorale projecten vindt ook bestuursrechtelijk toezicht en handhaving plaats. Onderstaande cijfers betreffen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, niet het toezicht en handhaving van de andere tien programma's van de inspectie.²

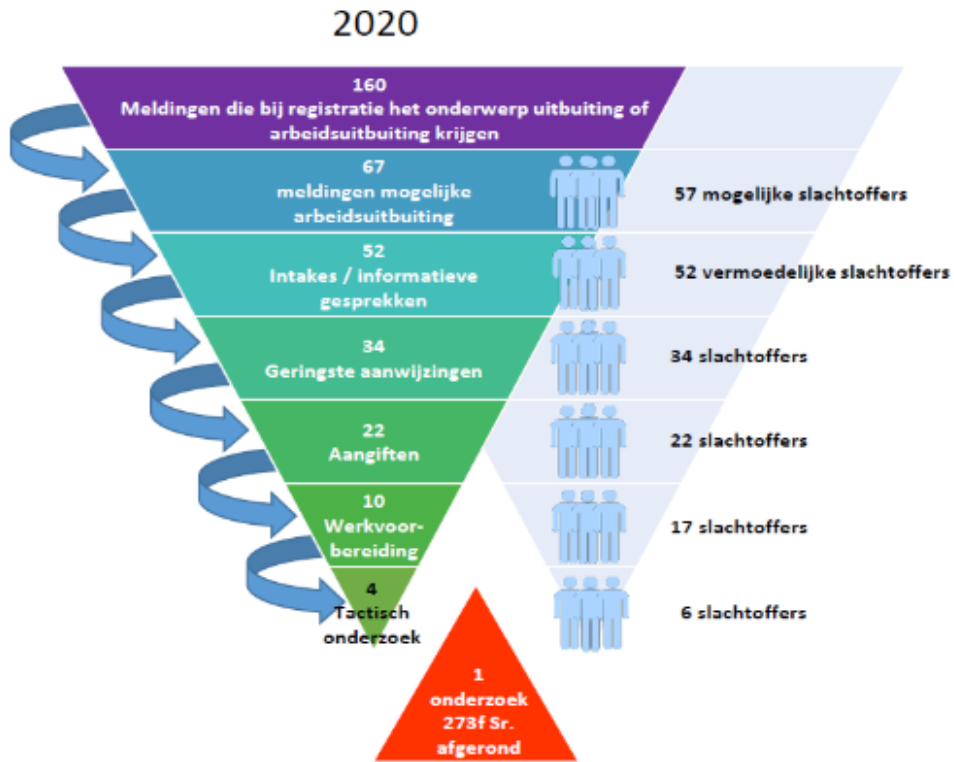
Stand van zaken aanpak arbeidsuitbuiting

De figuren hieronder laten de stroomcijfers³ zien van januari 2020 tot en met oktober 2022, waarbij de meldingen per jaar de basis vormen. De figuren laten het proces zien, met bijbehorende aantallen vanaf de eerste melding tot en met het starten van een tactisch onderzoek. De stroomcijfers, zoals gerapporteerd in de rapportage 'Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting' van 15 november 2021, wijken af van de in deze update gebruikte cijfers. Ten eerste gebruikte de rapportage van november vorig jaar de cijfers over de eerste helft van 2021 en deze update de

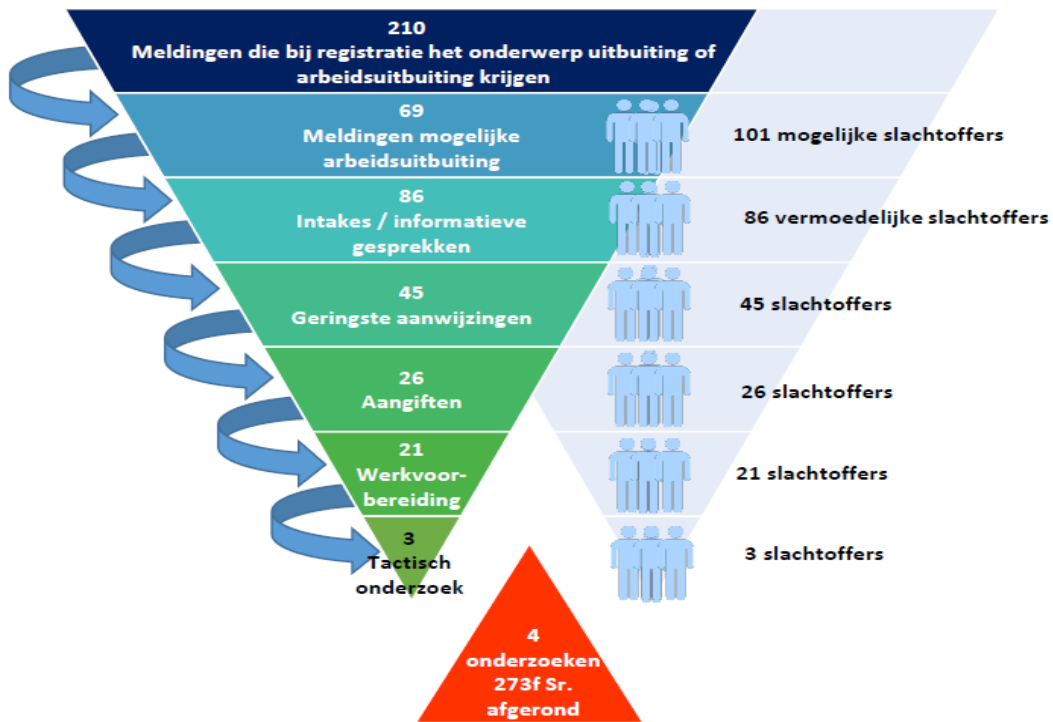
² Rapportages over projecten en programma's worden openbaar gemaakt op de website van de inspectie en in veel gevallen ook door de minister van SZW aan de Tweede Kamer gezonden.

³ 'Stroomcijfers' laten zien in welke mate geregistreerde meldingen zich door het onderzoeksproces heen bewegen. Anders dan bijvoorbeeld 'jaarcijfers', zoals het aantal meldingen dat in een bepaald jaar is ontvangen, zijn stroomcijfers dynamisch. Meldingen in 2019 kunnen bijvoorbeeld leiden tot aangiftes in 2020. Dat betekent ook dat jaar- en stroomcijfers kunnen verschillen.

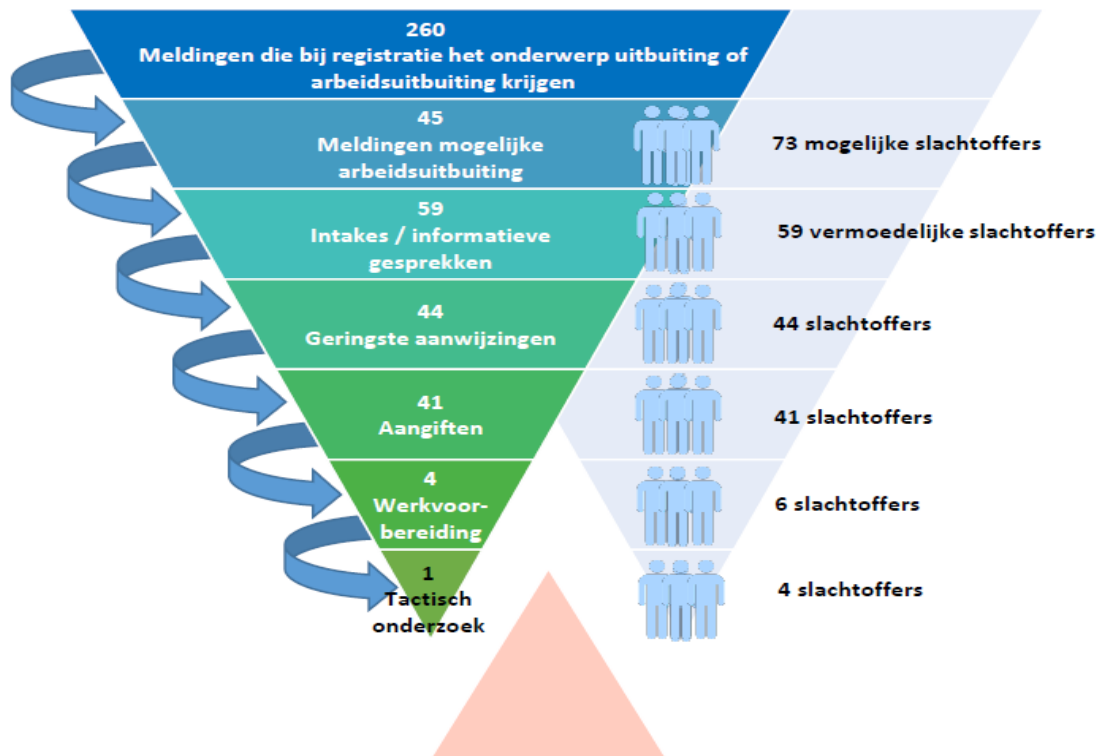
stroomcijfers over heel 2021. Daarnaast leiden beslissingen ten aanzien van meldingen en/of het onderzoek gedurende het proces leiden tot ontwikkeling in de stroomcijfers. Voor de cijfers over 2022 betekent dat, dat onderzoeken nog lopen en dat handelingen en beslissingen van de Inspectie en de officier van justitie soms pas in 2023 zullen plaatsvinden. Met als gevolg dat de voor 2022 gepresenteerde aantallen in de loop van de tijd hoger zullen zijn.



2021



2022 tot en met oktober



Concluderend laten de stroomcijfers zien:

- dat het aantal meldingen⁴ dat bij registratie het onderwerp arbeidsuitbuiting heeft toeneemt;
- dat het aantal meldingen dat vervolgens door de opsporingsdienst wordt beoordeeld als meldingen mogelijke arbeidsuitbuiting relatief klein is;
- dat het aantal meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting dat wordt opgevolgd met een intake groot is;
- dat het aantal vaststellingen van de geringste aanwijzing mensenhandel naar aanleiding van een intake gesprek wisselend is;
- dat het aantal tactische onderzoeken dat wordt gestart relatief klein is. Dit is verklaarbaar vanuit de huidige juridische interpretatie van artikel 273f.

De stroomcijfers geven maar beperkt inzicht in de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting. Iedere beoordeling en ook elke vervolgstap is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van dat geval en stroomcijfers laten daarbij niet zien om wat voor omstandigheden het gaat. Om meer inzicht te bieden, voert de Inspectie in 2023 een analyse uit. Het doel van die analyse is vast te kunnen stellen waarom meldingen wel of niet worden doorgezet. Daardoor moet het mogelijk worden te kunnen duiden waarom meldingen die worden geregistreerd als arbeidsuitbuiting wel of niet tot de volgende stap leiden.

Tot slot is het belangrijk te beseffen dat gedurende het onderzoeksproces steeds meer informatie wordt verzameld ten aanzien van een concreet geval. Beslissingen met betrekking tot het starten en/of voortzetten van een onderzoek in werkvoorbereiding of een tactisch onderzoek zijn, net als de uiteindelijke vervolgingsbeslissing door de officier van justitie, daardoor steeds uitvoeriger onderbouwd. Dat – soms – weinig zaken worden doorgezet naar de fase van werkvoorbereiding en uiteindelijk weinig tactische onderzoeken worden gestart, heeft mede te maken met de reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel. Het uitgangspunt bij de aanpak blijft echter: bij mensenhandel bestaat de verplichting te vervolgen waar mogelijk, met als doel verdachten te berechten en slachtoffers strafrechtelijke bescherming te bieden.

Stand van zaken aanpak ernstige benadeling

Ten opzichte van een aantal jaar geleden dat in het kader van de aanpak van ernstige benadeling⁵ laten de figuren hieronder zien dat ten opzichte van een aantal jaar geleden:

- het aantal meldingen is toegenomen;
- het aantal meldingen dat in onderzoek wordt genomen is toegenomen en,
- het aantal boeterapporten en andere handhavingsinstrumenten stevig is gegroeid.⁶

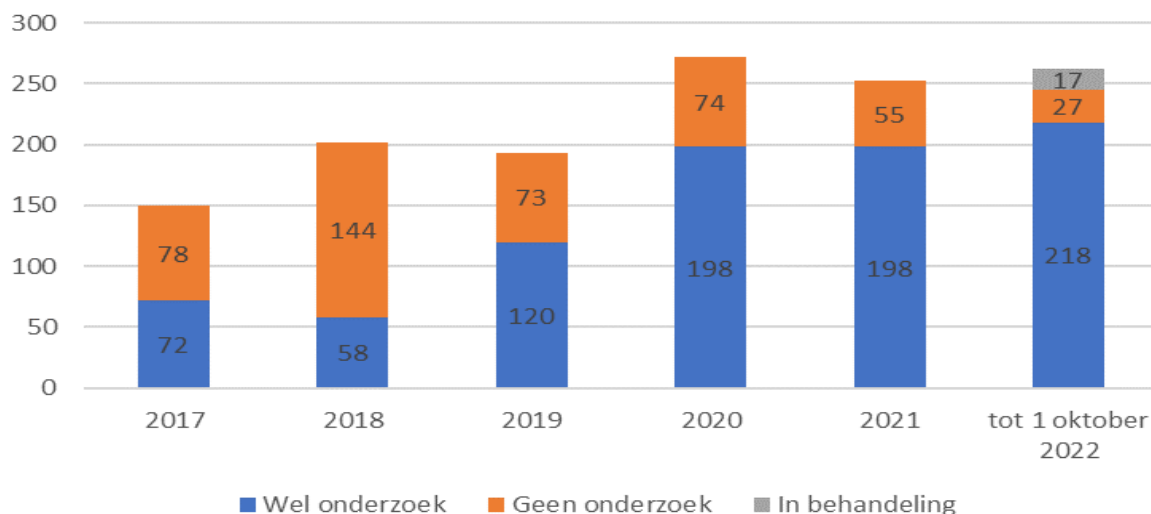
Als een melding niet in onderzoek wordt genomen heeft dat als meest voorkomende oorzaak dat het een anonieme melding betreft, die onvoldoende informatie bevat om een onderzoek te kunnen starten. Ter illustratie, dit was bij 15 van de 27 niet in onderzoek genomen meldingen in 2022.

⁴ Een melding is een door een persoon of organisatie ingediende mededeling over een gebeurtenis, geconstateerde waarneming of een geconstateerd feit of vermoeden. Bij een melding over arbeidsuitbuiting is dus volgens de melder sprake van arbeidsuitbuiting: de Inspectie heeft daarover zelf dan nog niet geoordeeld.

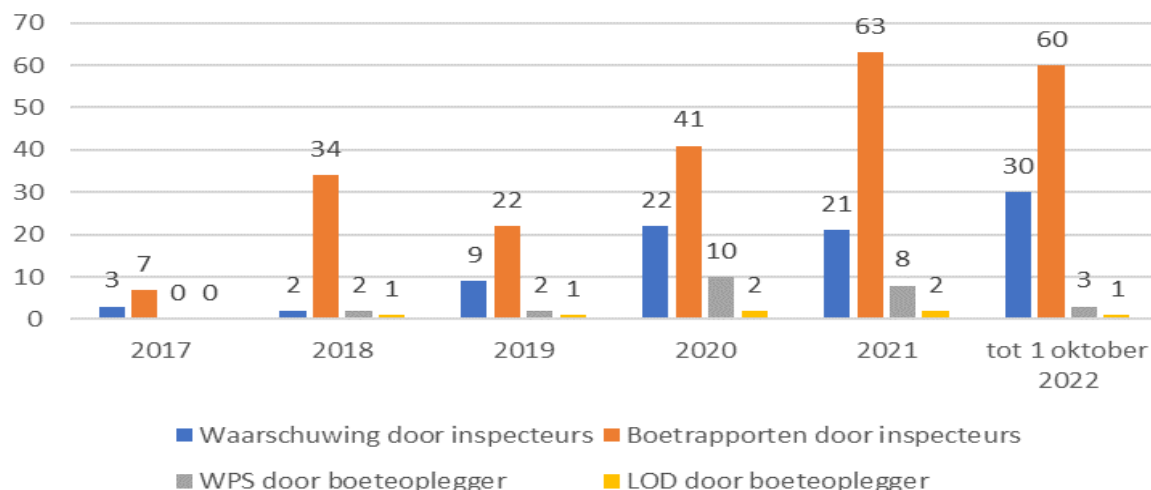
⁵ De Inspectie beoordeelt alle meldingen waarbij er sprake is van aanknopingspunten met betrekking tot arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Meldingen met aanknopingspunten worden ter beoordeling voorgelegd aan het tweewekelijkse Informatieplein, waaraan ook rechercheurs van de opsporingstak deelnemen. Spoedmeldingen worden tussentijds beoordeeld met rechercheurs en opgevolgd. De uitkomsten van de beoordeling over de meldingen zijn: niet in behandeling nemen, in onderzoek nemen of in onderzoek nemen door de opsporingstak.

⁶ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er sprake is van tijdsverloop tussen het moment van handhaving en het opleggen van boetes.

Meldingen Ernstige benadeling



Aantal (handhavings)instrumenten



Bij 24 boeterapporten die in 2022 zijn opgelegd is de boete al opgelegd. 36 boeterapporten opgelegd in het afgelopen jaar zijn nog in behandeling. Het totaal opgelegde boetebedrag was in 2020 en 2021 (respectievelijk 807 en 941 duizend euro) substantieel hoger dan in de jaren daarvoor. Zoals aangegeven zijn in 2022 veel boeterapporten nog in behandeling, op 1 oktober 2022 is voor het lopende jaar sprake van een totaal opgelegd boetebedrag van bijna 313 duizend euro.

Bij een bestuursrechtelijk onderzoek naar ernstige benadeling komt het voor dat er een signaal af wordt gegeven op basis waarvan tijdens de onderzoeksfase de zaak wordt overgedragen aan de opsporingsdienst. De opsporingsdienst beoordeelt vervolgens of de zaak voldoende aanknopingspunten voor strafrechtelijke opvolging bevat. In 2022 is in tien gevallen de zaak tijdens de bestuursrechtelijke onderzoeksfase overgedragen aan de opsporingsdienst.

Uitbreiding internationale samenwerking

De Arbeidsinspectie investeert in 2022 en de jaren daarna verder in de internationale samenwerking op het gebied van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Hiertoe wordt binnen de Inspectie samengewerkt tussen de programma's die vormgeven aan het toezicht gericht op schijnconstructies, arbeidsuitbuiting en uitzendarbeid.

In het kader van internationale samenwerking is in 2022 concreet samengewerkt met Empact, via Europol, inzake informatiegestuurd grensoverschrijdende arbeidsuitbuiting en/of ernstige benadeling. Het primaire doel van deze acties is het aanpakken van misstanden. Daarnaast bouwen de betrokken partijen samen, o.a. door middel van expertisebijeenkomsten, aan deskundigheidsontwikkeling en het vergroten van hun internationale netwerk.

Ook is met Aquapol een multidisciplinaire internationale aanpak van uitbuiting in de binnenvaart ontwikkeld. De actieweeken in het kader daarvan hebben geleid tot twee grote controles in Arnhem en Rotterdam bij drie riviercruises. Waar daartoe aanleiding werd gevonden zijn boetes opgelegd of andere interventies of onderzoeken ingezet.

Vergroten van de interventiemogelijkheden

In 2021 en 2022 is op basis van signalen een project uitgevoerd om grip te krijgen op de problematiek waarbij werkgevers oneigenlijk reisdocumenten van werkenden innemen. Dit leidt tot een aanscherping van de werkwijze door inspecteurs. Werkenden zijn minder afhankelijk van hun werkgevers en huisbazen als ze over hun reisdocumenten beschikken.

Om de aanpak van zowel arbeidsuitbuiting als van ernstige benadeling te verbeteren spreekt de Inspectie met beleidsmakers over de mogelijkheden voor innovatie in de aanpak. Op dit moment wordt in kaart gebracht en afgewogen wat de mogelijkheden zijn vorm te geven aan een nieuw instrument voor bestuursrechtelijke stillegging voor de Arbeidsinspectie. Hiermee wordt opvolging gegeven aan de motie Maatoug/Simons. Gelijktijdig loopt het langere termijn traject richting modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht met ook een zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling.

Ook is vanaf april 2022 een pilot gestart waarin noodbedden beschikbaar kwamen voor potentiële ernstig benadeelden. Tot op heden hebben vijf personen hier gebruik van gemaakt in vier onderzoeken. Dergelijke noodbedden zijn belangrijk, omdat het de benadeelde uit de situatie haalt, waardoor hij of zij beter bereid of in staat is een verklaring af te leggen. Dit draagt bij aan het onderzoek naar de situatie. Uit de praktijk blijkt dat de mogelijkheid opvang aan te bieden tijdens het onderzoek het ook makkelijker maakt tot een indringend gesprek te komen met werkgevers en gemeenten over hun verantwoordelijkheden voor kwalitatief goede huisvesting.

Bewustwording en detectie

Om het aantal meldingen te vergroten werkt de Inspectie aan 'bewustwording en detectie'. 'Bewustwording' om ervoor te zorgen dat medewerkers van zowel de Inspectie zelf, als van partnerorganisaties, signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting en/of ernstige benadeling beter leren herkennen. 'Detectie' om meer grip te krijgen op de selectie van risicosectoren en -bedrijven en vaker uitbuiting te kunnen opsporen. Om bewustwording te vergroten zijn in de eerste 11 maanden van 2022 77 voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en verzorgd.

Binnen de Inspectie zelf is daarnaast vanaf begin 2023 de training 'herkennen van signalen van AU/EB' beschikbaar voor alle inspecteurs van de Arbeidsinspectie. Het is blijvend van belang te investeren in relevante kennis bij inspecteurs. Zo kan ook het aantal interne meldingen toenemen, door bij inspecties alert te zijn op de vraag of er al dan niet signalen zijn die duiden op arbeidsuitbuiting.