

Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen

2021

Knelpunten aanpak
arbeidsuitbuiting



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

Inspectie SZW intensiveert aanpak van arbeidsuitbuiting | 4

Conclusie | 5

Aanbevelingen | 6

Reactie minister en staatssecretaris van SZW | 6

Nawoord Algemene Rekenkamer | 7

2. Inleiding | 8

2.1 Een denkbeeldige riviercruise | 8

2.2 Over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling | 10

2.3 Aanleiding onderzoek | 12

2.4 Doel onderzoek | 13

2.5 Aanpak onderzoek | 13

2.6 Leeswijzer | 14

3. De aanpak van arbeidsuitbuiting | 15

3.1 De aanpak van de Inspectie SZW | 15

3.2 Over de minister van SZW en de Inspectie SZW | 20

4. Knelpunten wet- en regelgeving | 21

4.1 Conclusie | 21

4.2 Bewijslast arbeidsuitbuiting ligt hoog | 23

4.2.1 Wetsartikel mensenhandel lang en complex | 23

4.2.2 Strafproces arbeidsuitbuiting is fijnmazig filter | 24

4.2.3 Beperkt aantal zaken komt voor de rechter | 26

4.3 Bestuursrechtelijke aanpak biedt weinig mogelijkheden voor slachtoffers | 27

4.3.1 Bescherming slachtoffers uitsluitend gekoppeld aan strafrecht | 29

4.3.2 Sancties zijn beperkt | 30

4.4 Aanbevelingen | 32

5. Slachtoffers in beeld | 33

- 5.1 Conclusie | 33
- 5.2 Inspectie SZW heeft beperkt zicht op slachtoffers | 34
 - 5.2.1 Beperkt deel van slachtoffers in beeld | 34
 - 5.2.2 Daling van aantal geregistreerde slachtoffers | 36
- 5.3 Signaleren en melden van arbeidsuitbuiting | 36
 - 5.3.1 Meldingen zijn beperkt | 36
 - 5.3.2 Ogen en oren van inspecteurs onvoldoende benut | 37
 - 5.3.3 Onduidelijkheid bij ketenpartners over melden | 39
- 5.4 Kwetsbare positie slachtoffers bemoeilijkt zicht op problematiek | 40
 - 5.4.1 Meervoudige afhankelijkheid maakt slachtoffers kwetsbaar | 40
 - 5.4.2 Samenwerking met ketenpartners nodig | 41
- 5.5 Aanbeveling | 42

6. Informatiepositie Inspectie SZW | 43

- 6.1 Conclusie | 43
- 6.2 Inspectie SZW beschikt niet over benodigde informatie | 44
- 6.3 Jaarverslag Inspectie SZW geeft beperkt beeld | 44
- 6.4 Wisselwerking tussen beleid, wetgeving en toezicht nodig | 45
- 6.5 Zicht op effectieve besteding extra middelen regeerakkoord | 46
- 6.6 Aanbeveling | 47

7. Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer | 48

- 7.1 Reactie van de minister en de staatssecretaris van SZW | 48
- 7.2 Nawoord | 50

Bijlage | 51

- Bijlage 1 Conclusies, aanbevelingen en reactie minister | 52
- Bijlage 2 Methodologische verantwoording | 55
- Bijlage 3 Literatuur | 59
- Bijlage 4 Eindnoten | 63

1.

Samenvatting

Dwang, geweld, misleiding, lange werkdagen en onderbetaling kunnen wijzen op arbeidsuitbuiting. Arbeidsuitbuiting heeft de wetgever sinds 2005 strafbaar gesteld in het wetsartikel mensenhandel (artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht). Het komt ook voor dat werkgevers de arbeidsmarktwetten, zoals de Wet minimumloon en de Arbeidstijdenwet, ernstig en meervoudig overtreden en daardoor werknemers ernstig benadelen, zonder dat er bijvoorbeeld sprake is van (aantoonbare) dwang. Er is dan geen sprake van arbeidsuitbuiting in de strafrechtelijke zin. Deze situaties betreffen ernstige benadeling.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Inspectie SZW intensiveert aanpak van arbeidsuitbuiting

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor het stimuleren van eerlijk, gezond en veilig werk in Nederland. De Inspectie SZW is het instrument van de minister om onder meer toezicht te houden op de arbeidsmarktwetten en om arbeidsuitbuiting op te sporen. De opsporing van arbeidsuitbuiting door de Inspectie SZW vindt plaats onder het gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM-FP). Het OM is daarmee eindverantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek dat de Inspectie SZW uitvoert.

In 2017 heeft de Inspectie SZW het programma *Arbeidsuitbuiting* ingericht om de aanpak van arbeidsuitbuiting te intensiveren en de effectiviteit te vergroten. Er was volgens de Inspectie SZW meer nodig dan een strafrechtelijke aanpak. De Inspectie SZW kon meldingen met signalen van arbeidsuitbuiting niet altijd oppakken, omdat geregeld niet alle elementen van het wetsartikel mensenhandel aanwezig waren, of dit niet bewijsbaar werd geacht. Bij deze zaken was wel sprake van ernstige delicten, ernstiger dan alleen het overtreden van een arbeidswet. In het programma *Arbeidsuitbuiting* richt de Inspectie SZW zich daarom zowel op de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als op de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige overtredingen van arbeidsmarkt wetten, ook wel ernstige benadeling genoemd.

Vanaf 2018 heeft het parlement extra geld beschikbaar gesteld om de capaciteit van de Inspectie SZW te versterken, oplopend naar € 50 miljoen in 2022. Van de intensivering van € 50 miljoen zet de Inspectie SZW € 30 miljoen in voor het bevorderen van 'Eerlijk werk', onderdeel daarvan is de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Conclusie

De Inspectie SZW heeft zichzelf met het programma *Arbeidsuitbuiting* als doel gesteld om daders te stoppen en slachtoffers van (mogelijke) arbeidsuitbuiting uit hun benarde situatie te halen, passende hulp aan te bieden en door te verwijzen waar nodig. Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de huidige instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken niet effectief zijn. De Inspectie SZW helpt slechts een beperkt deel van de naar schatting duizenden slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Ondanks extra inspanningen van de Inspectie SZW om de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te intensiveren, leidt dit niet tot het stoppen van meer daders en het helpen van meer slachtoffers overeenkomstig de doelstellingen. Dat komt omdat:

- de geldende wet- en regelgeving een effectieve aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in de weg staan;
- slachtoffers nog teveel buiten beeld blijven bij de Inspectie SZW;
- een goede informatievoorziening bij de Inspectie SZW ontbreekt.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van SZW aan om:

- in overleg met de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) te verkennen hoe de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te bestrijden verbeterd kunnen worden en de bestaande instrumenten beter kunnen worden gebruikt, zodat de aanpak daders stopt en slachtoffers passende hulp, bescherming en ondersteuning biedt;
- de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de Inspectie SZW samenwerkt, en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers;
- slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen, door de meldingsbereidheid van ketenpartners en inspecteurs van de Inspectie SZW te verhogen;
- de informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te verbeteren, zodat de minister van SZW inzicht krijgt in de effectiviteit van de aanpak. Deze informatie zou ook op vaste momenten naar de Tweede Kamer moeten, bijvoorbeeld in het jaarverslag van de Inspectie SZW.

Reactie minister en staatssecretaris van SZW

De minister en de staatssecretaris van SZW geven in hun reactie aan dat het kabinet de aanbevelingen uit het rapport van harte overneemt en dat verschillende ontwikkelingen al in gang zijn gezet. Zo zullen zij overleggen met de bewindspersonen van JenV voor het verbeteren van het wettelijke instrumentarium en het beter inzetten van de bestaande instrumenten. Zij achten het aanpassen van artikel 273f Sr mogelijk en wenselijk. Hiervoor is volgens de bewindspersonen een missionair kabinet nodig. De bewindspersonen erkennen ook dat er nog stappen kunnen worden gezet in het verbeteren van de bestuursrechtelijke aanpak. Ten aanzien van de positie van de slachtoffers geven de bewindspersonen aan dat het kabinet werkt aan een betere bescherming van ernstig benadeelde werknemers.

Om de meldingsbereidheid te verbeteren neemt de Inspectie SZW maatregelen. Een voorbeeld is dat met ingang van dit jaar de contacten met regionale en lokale ketenpartners beter gestructureerd zijn. Ook zullen er interne sessies worden georganiseerd voor het herkennen van signalen.

Om de informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren zal de Inspectie SZW aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen ook gegevens over ernstige benadeling leveren. Daarnaast zal de Inspectie SZW in 2022 ook eigen rapportages publiceren over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij beschouwen de reactie van de bewindspersonen als constructief. Desondanks menen wij dat de conclusies uit ons onderzoek om urgentie van het kabinet vragen om tot een verbeterde aanpak te komen. Over de door het kabinet gewenste aanpassing van de strafrechtelijke bepaling wordt al langer gesproken. Wij begrijpen dat de concrete besluitvorming hierover een missionair kabinet vraagt. Een strafrechtelijke aanpak alleen is niet de oplossing. De bestuursrechtelijke aanpak van ernstige benadeling is sinds 2017 versterkt. Maar de resultaten hiervan vallen blijkens ons onderzoek tot nu toe tegen. Ons onderzoek maakt duidelijk dat de bestaande aanpak van arbeidsuitbuiting niet goed werkt. Een sterk verbeterde aanpak is nodig om het 'veelkoppig monster' dat arbeidsuitbuiting is, effectief te bestrijden en ernstig benadeelde werknemers beter te beschermen.

2.

Inleiding

2.1 Een denkbeeldige riviercruise

Onderstaand verhaal, dat is gebaseerd op hoofdstuk 2 'Moderne slavernij?' van het boek *Uitgebuit* (Woutersen, 2019), illustreert dat mensen soms werken onder slechte omstandigheden. Er kan sprake zijn van oproepkrachten die niet volgens veiligheidsvoorschriften werken, of van overtreding van arbeidswetten zoals de Arbeidstijdenwet (Atw), de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) of de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), of zelfs van arbeidsuitbuiting waarbij werknemers onder dwang werken.

Een denkbeeldige riviercruise

Een riviercruise vaart van Keulen naar Amsterdam. Het schip is net de Nederlandse grens gepasseerd. De vakantiegangers zonnen op het dek. Als ze naar links kijken zien ze langzaam Nijmegen opdoemen. Ze hebben geen idee hoe hard het Filipijnse personeel dat sinds half 7 deze ochtend in de weer is en er tot laat in de avond zal staan, benedendeks werkt om de hutten schoon te maken en het diner van straks voor te bereiden.

Als ze het Amsterdam-Rijnkanaal opvaren, zien ze een gigantisch distributiecentrum opdoemen. Ze kunnen niet vermoeden dat er achter de muren van dat enorme gebouw honderden arbeidsmigranten op afroep werken om online bestelde boodschappen zo snel mogelijk bij de klant te krijgen.

Als het schip verder vaart komt het langs een slachthuis. In deze slachterij worden 650 varkens per uur geslacht en verwerkt door vooral Poolse arbeidsmigranten. Ze hebben kramp in hun handen van het herhalen van steeds dezelfde snijbeweging. De werkdruk is enorm en ze worden niet betaald conform Cao of de Wml door buitenlandse uitzendbureaus, maar wie klaagt wordt niet opgeroepen voor de volgende shift.

In Amsterdam aangekomen, meert het cruiseschip aan achter station Amsterdam Centraal. De passagiers gaan van boord en lopen de stad in. De Indonesische vrouw die 2 Nederlandse kinderen van school haalt, merken de toeristen niet op. Ze weten niet dat de vrouw haar geld moet afstaan aan de smokkelaar die haar een nieuw leven beloofde als au-pair. In het Chinese restaurantje waar ze 's avonds binnenlopen, zien ze niet dat de kok gedwongen wordt om 11 uur per dag te werken, ver onder het minimumloon. De huur voor het kamertje met alleen een matras, boven het restaurant, wordt op zijn loon ingehouden.

Gebaseerd op hoofdstuk 2 'Moderne slavernij?' van Uitgebuit (Woutersen, 2019)

2.2 Over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Arbeidsuitbuiting betreft ernstige situaties op de werkvloer, waarbij sprake kan zijn van dwang, geweld, misleiding, lange werkdagen en onderbetaling (JenV, 2018). Mensen die worden uitgebuit, zijn vaak afhankelijk van hun werkgever, bijvoorbeeld voor hun huisvesting en zorgverzekering, en hebben veelal geen sociaal netwerk. Hierdoor zijn zij niet geneigd om eventuele problemen aan te kaarten (Inspectie SZW, 2019a). Arbeidsuitbuiting heeft niet alleen nadelige gevolgen voor slachtoffers. Ook het bedrijfsleven ondervindt economische schade, omdat arbeidsuitbuiting leidt tot oneerlijke concurrentie. Wanneer een werkgever bijvoorbeeld arbeidswetten overtreedt of geen sociale premies afdraagt, kan hij goedkoper produceren dan zijn concurrent die wel de regels naleeft. Daarnaast loopt de overheid inkomsten mis door geen of te weinig betaalde premies en afdrachten.

Er zijn situaties waarbij formeel niet (aantoonbaar) sprake is van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin, maar waarbij werknemers ernstig worden gedupeerd door hun werkgever (SZW, 2019; Inspectie SZW, 2019). De situaties zijn ernstiger dan reguliere overtredingen die vallen onder slecht werkgeverschap of arbeidsmarktfraude. Deze situaties vallen onder de noemer 'ernstige benadeling'.

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling spelen zich veelal in het verborgene af. Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) registreert slachtoffers van mensenhandel, waaronder slachtoffers van arbeidsuitbuiting, die opsporingsdiensten en hulpverleningsorganisaties signaleren en melden. CoMensha, een ngo, is een onafhankelijk expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. In 2019 registreerde CoMensha 228 slachtoffers van arbeidsuitbuiting (CoMensha, 2020). Maar er zijn veel meer slachtoffers van arbeidsuitbuiting dan alleen degenen die worden gemeld en geregistreerd (NRM, 2020). Bovendien zijn er daarnaast slachtoffers van ernstige benadeling; deze worden niet geregistreerd door CoMensha. Het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is een 'dark number'.

Het is moeilijk om tot betrouwbare schattingen te komen van de omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland (Inspectie SZW, 2016). De schattingen over het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting lopen sterk uiteen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM), een adviescollege van de minister van JenV, komt in de Slachtoffermonitor 2012-2016 tot een schatting van ongeveer 2.045 slachtoffers van arbeidsuitbuiting per jaar (NRM, 2019b). Op basis van een schatting van de International Labour Organization (ILO) komt de Stichting FairWork in 2012 tot

een aantal van ruim 21.000 slachtoffers van arbeidsuitbuiting in Nederland (FairWork, 2012). In het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 dat is opgesteld door de Nationale politie wordt genoemd dat de werkelijke omvang nog hoger zou kunnen zijn. Dat komt door factoren die het aantal slachtoffers in een land beïnvloeden, zoals het aantal arbeidsmigranten van voornamelijk Oost Europese origine dat in Nederland werkzaam is (Politie, 2017; Inspectie SZW, 2017). Belangrijk is bovendien dat dit enkel gaat over arbeidsuitbuiting in de strafrechtelijke zin. Het aantal slachtoffers van ernstige benadeling zou dus nog bovenop deze aantallen komen, maar hier zijn geen schattingen over.

Het is met andere woorden onbekend hoeveel slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling er in Nederland zijn. De politie noemt in het Nationaal Dreigingsbeeld daarvoor een aantal oorzaken: niet alle uitbuiting komt ter kennis van de politie en de Inspectie SZW. Een deel van de slachtoffers is illegaal in Nederland, voor hen is aangifte doen niet de eerste optie. In veel zaken wordt slechts een deel van de slachtoffers geregistreerd en soms zien slachtoffers in formele zin (volgens de wettelijke criteria) zichzelf niet als slachtoffer (Politie, 2017).

In het Nationaal Dreigingsbeeld wordt de verwachting uitgesproken dat arbeidsuitbuiting de komende jaren zal toenemen, vanwege migratie- en vluchtelingenstromen, verdergaande flexibilisering op de arbeidsmarkt en globalisering. Vanwege de ernst van de gevolgen en de verwachte toename van het aantal gevallen, vormt arbeidsuitbuiting een dreiging voor de Nederlandse samenleving (JenV, 2017).

Tijdens de coronacrisis bleek dat sectoren als de vleessector, distributiecentra en de landbouw een brandhaard vormden voor het coronavirus. In Nederland werken in deze sectoren vooral arbeidsmigranten. Zij komen veelal naar Nederland met een zogenoemde 'package deal'. Dit houdt in dat de werkgever een totaalpakket van werk, woning en vervoer aanbiedt.

Arbeidsmigrant

Wanneer we in dit rapport spreken over arbeidsmigranten, houden we de definitie van de SER over arbeidsmigratie aan: 'voor kortere of langere tijd naar een ander land gaan om te werken en te wonen' (SER, 2014). Binnen deze definitie vallen arbeidsmigranten van binnen en buiten de EU, dus arbeidsmigranten die hier zonder werkvergunning mogen werken of voor wie de werkgever een werkvergunning heeft gekregen. Binnen dit rapport vallen ongedocumenteerden ook onder het begrip arbeidsmigranten. Het gaat bij ongedocumenteerden namelijk om een groep die regelmatig werkzaam is in dezelfde werkomgevingen en onder dezelfde arbeidsomstandigheden en –voorwaarden als 'geregistreeerde' arbeidsmigranten.

In Nederland werken meer dan 400.000 arbeidsmigranten (SZW, 2020b). De werk- en woonomstandigheden van met name arbeidsmigranten zorgden voor een gezondheidsrisico voor henzelf en voor hun omgeving. Ook in de media kwamen naar aanleiding van de coronacrisis voorbeelden naar voren van misstanden (NRC, 2020). Vanwege deze problemen heeft de minister van SZW in mei 2020 een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld (SZW, 2020d). Hoeveel arbeidsmigranten precies te maken krijgen met arbeidsuitbuiting is onbekend, maar arbeidsmigranten zijn al jaren oververtegenwoordigd in de officiële slachtofferregistraties van mensenhandel bij CoMensha (CoMensha, 2020).

2.3 Aanleiding onderzoek

De Inspectie SZW heeft als taak om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken. De afgelopen jaren zijn er meerdere maatregelen ingezet om de aanpak van arbeidsuitbuiting te intensiveren. In 2018 is op initiatief van de staatssecretaris van JenV, de minister van VWS, de minister van BuZa, de minister van BHOS, de minister van SZW en de staatssecretaris van SZW het interbestuurlijke programma *Samen tegen mensenhandel* gestart. Hiermee hebben de bewindspersonen een impuls willen geven aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland en daarbuiten. Eén van de actielijnen van het programma is gericht op de aanpak van arbeidsuitbuiting (JenV, 2018). In het programma is opgenomen dat de Inspectie SZW verantwoordelijk is voor, en een regierol heeft in de aanpak van arbeidsuitbuiting.

Daarnaast hebben de coalitiepartners met het regeerakkoord 2017-2021 ‘Vertrouwen in de toekomst’ met ingang van 2018 jaarlijks, geleidelijk oplopend naar 2022, € 50 miljoen extra vrijgemaakt voor het versterken van de capaciteit van de Inspectie SZW. Het zwaartepunt van de versterking van de Inspectie SZW ligt bij het domein “Eerlijk werk”, waaronder de aanpak van onderbetaling, illegale tewerkstelling, schijnconstructies en arbeidsuitbuiting. De Inspectie SZW heeft ingezet op een verdubbeling van de inzet op dit domein.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) is verantwoordelijk voor het monitoren van onder meer de aanpak van arbeidsuitbuiting. De Nationaal Rapporteur constateerde in 2019 dat de aanpak van arbeidsuitbuiting ernstig achterloopt op de aanpak van andere vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting (NRM, 2019a). Dit komt volgens de NRM onder andere door het beperkt aantal strafrechtelijke zaken naar arbeidsuitbuiting.

2.4 Doel onderzoek

De ontwikkelingen die we in de vorige paragraaf schetsen, vormden de aanleiding voor de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de aanpak van arbeidsuitbuiting. Wij hebben hierbij de aanpak van arbeidsuitbuiting breed opgevat: het gaat zowel om de aanpak van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin als om de aanpak van ernstige benadeling van werknemers door overtreding van arbeidswetten (zie voor de uitleg van deze begrippen hoofdstuk 3).

Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan het verbeteren van de aanpak van arbeidsuitbuiting. Daarvoor zijn we nagegaan op welke wijze de Inspectie SZW arbeidsuitbuiting, in samenwerking met ketenpartners (zoals bijvoorbeeld gemeenten en de politie), aanpakt en hoe dit bijdraagt aan het verminderen van het aantal slachtoffers. Bij ernstige benadeling is er formeel geen sprake van slachtoffers, maar van benadeelden. Dit komt omdat het geen delict is dat valt onder het Wetboek van Strafrecht. In dit rapport spreken wij zowel in relatie tot arbeidsuitbuiting als in relatie tot ernstige benadeling van slachtoffers.

2.5 Aanpak onderzoek

We hebben de aanpak van arbeidsuitbuiting op verschillende manieren onderzocht:

- We hebben de werkwijze van de Inspectie SZW onderzocht en de resultaten van deze werkwijze. Daarvoor hebben we gesprekken gevoerd met inspecteurs van de Inspectie SZW. Ook hebben we een data-analyse uitgevoerd op alle meldingen van

arbeidsuitbuiting die bij de Inspectie SZW zijn binnengekomen in de periode 2016-2019. We hebben de meldingen gevolgd tot en met een eventuele boete of straf. Op basis van de data hebben we een aantal dossiers geselecteerd om inzicht te krijgen in de keuzes die de Inspectie SZW maakt in de aanpak van arbeidsuitbuiting.

- Om het inspectieproces beter te begrijpen, hebben we bedrijfscontroles bijgewoond. Ook hebben we een enquête uitgevoerd onder inspecteurs van de Inspectie SZW om na te gaan of zij signalen van arbeidsuitbuiting herkennen en wat zij daarmee doen. Naar aanleiding van de enquête hebben we 2 focusgroepen georganiseerd waarbij we inspecteurs van de Inspectie SZW hebben gesproken over hun ervaringen met arbeidsuitbuiting.
- We hebben organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van arbeidsuitbuiting, zoals het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, gemeentes, belangenorganisaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de NRM geïnterviewd. Ook hebben we hoogleraren mensenhandel en arbeidsuitbuiting geïnterviewd.
- We hebben rapporten, Kamerstukken, beleidsstukken en interne rapportages van de Inspectie SZW geanalyseerd over de aanpak van arbeidsuitbuiting.

In bijlage 2 gaan we uitgebreider in op onze onderzoeksmethoden en de normen die we hebben gehanteerd.

2.6 Leeswijzer

Voordat we overgaan naar de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek lichten we in hoofdstuk 2 de begrippen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling toe. Ook gaan we in op de taak van de Inspectie SZW en op de verhouding tussen de minister van SZW en de Inspectie SZW.

In hoofdstuk 3 beschrijven we het wettelijk kader waarbinnen de Inspectie SZW werkt bij de aanpak van arbeidsuitbuiting, wat de resultaten van deze aanpak zijn en wat er moet verbeteren om daders te stoppen en slachtoffers te helpen. In hoofdstuk 4 gaan we in op hoe het komt dat veel slachtoffers van arbeidsuitbuiting buiten beeld blijven. In hoofdstuk 5 beschrijven we hoe een goede informatiehuishouding van de Inspectie en de minister van SZW bijdraagt aan zicht op een doelmatige en doeltreffende inzet van middelen.

In bijlage 1 hebben we alle conclusies en aanbevelingen in een samenvattende tabel opgenomen.

3.

De aanpak van arbeidsuitbuiting

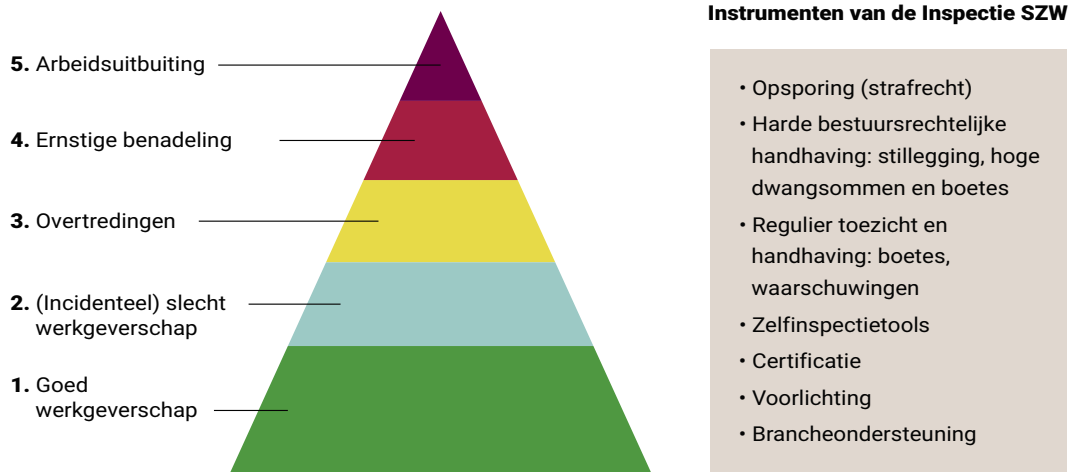
De minister van SZW is verantwoordelijk voor het stimuleren van eerlijk, gezond en veilig werk in Nederland. De Inspectie SZW is de toezichthouder en opsporingsinstantie op het terrein van het Ministerie van SZW. In dit hoofdstuk lichten we de aanpak toe van arbeidsuitbuiting door de Inspectie SZW. Ook gaan we in op de verhouding tussen de minister van SZW en de Inspectie SZW.

3.1 De aanpak van de Inspectie SZW

Figuur 1 laat zien dat overtredingen op de arbeidsmarkt in verschillende gradaties kunnen voorkomen. Aan de top van de piramide zet de Inspectie SZW zwaardere instrumenten in dan lager in de piramide (Inspectie SZW, 2018). Ons onderzoek richt zich op de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling (stappen 4 en 5).

Figuur 1 De verschillende gradaties van overtredingen op de arbeidsmarkt
(beeld afkomstig van de Inspectie SZW (Inspectie SZW, 2019a))

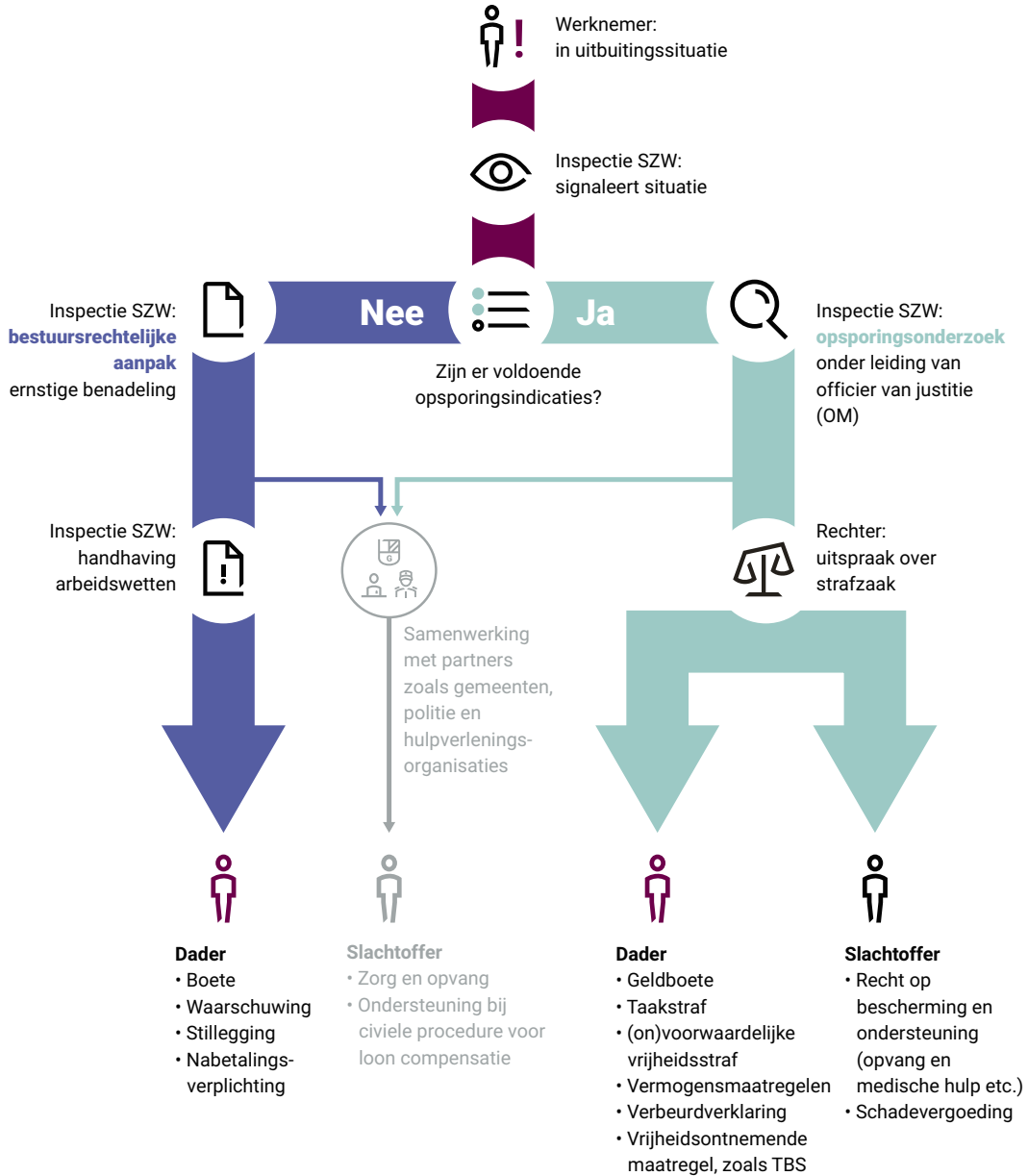
Verschillende niveaus van overtredingen met passende instrumenten



De Inspectie SZW hanteert voor arbeidsuitbuiting een strafrechtelijke aanpak en voor ernstige benadeling een bestuursrechtelijke aanpak. Het verschil in aanpak brengt verschillende gevolgen zowel voor de daders als voor de slachtoffers. Dit is terug te zien in figuur 2.

Figuur 2 De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting

De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak hebben verschillende gevolgen voor daders en slachtoffers



Arbeidsuitbuiting

De wetgever heeft arbeidsuitbuiting sinds 2005 strafbaar gesteld in artikel 273f, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht. Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. Omdat arbeidsuitbuiting strafbaar is gesteld in de context van mensenhandel, moet er voldaan worden aan alle elementen van mensenhandel. De volgende elementen zijn van belang:

- De dader moet een *criminele handeling* hebben verricht. Dit is bijvoorbeeld het werven, vervoeren of huisvesten van een slachtoffer, maar ook het dwingen of bewegen tot het verrichten van arbeid of diensten.
- De dader moet *dwang* gebruiken. Dwang kan in verschillende vormen voorkomen, bijvoorbeeld: het uiten van bedreigingen, het gebruiken van geweld, en het misbruiken van iemands kwetsbare positie.
- Daarnaast moet de dader opzettelijk voordeel hebben van de situatie. Het gaat er hier dus ook om dat de dader het *oogmerk* heeft om het slachtoffer uit te buiten (Inspectie SZW, 2014; Coster van Voorhout, 2007).

Als de rechter bewezen acht dat er sprake is van arbeidsuitbuiting, dan kan dat leiden tot een boete of een gevangenisstraf voor de dader. Bij zaken van mensenhandel (en dus ook bij arbeidsuitbuiting) geldt dat opsporingsambtenaren bij 'de geringste aanwijzing' het slachtoffer 'bedenktijd' moeten aanbieden (Vreemdelingencirculaire 2000/B8/3). Het slachtoffer heeft dan recht op opvang en andere ondersteuning, en als het slachtoffer illegaal in Nederland verblijft is het slachtoffer gemachtigd om op Nederlands grondgebied te verblijven. Ook slachtoffers die legaal in Nederland verblijven kunnen opvang en ondersteuning ontvangen. Tijdens de bedenktijd kunnen vermoedelijke slachtoffers nadenken over het nemen van een beslissing over het doen van aangifte of het op een andere wijze verlenen van medewerking aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek naar de mensenhandelaar. Als het gaat om slachtoffers die geen verblijfsvergunning hebben, wordt hun vertrek door de IND tijdelijk opgeschort en wordt opvang geregeld. Maar ook voor slachtoffers met een verblijfsvergunning kunnen opvang en begeleiding ('voorzieningen') worden aangeboden (NRM, 2017). De politie of de Koninklijke Marechaussee bieden op voordracht van rechercheurs van de directie Opsporing van de Inspectie SZW de bedenktijd aan.

De directie Opsporing van de Inspectie SZW voert strafrechtelijke onderzoeken uit naar arbeidsuitbuiting. De opsporing vindt plaats onder het gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM-FP), dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV. Het OM is daarmee eindverantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek dat de Inspectie SZW uitvoert.

Overtreding van arbeidswetten

De directie Toezicht van de Inspectie SZW handhaaft bestuurlijk op overtreding van arbeidswetten zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Als de Inspectie SZW een overtreding van arbeidswetten vaststelt, heeft de Inspectie SZW de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder. Ook kan de Inspectie SZW een waarschuwing geven, een dwangsom opleggen of het bedrijf stilleggen.

Programma Arbeidsuitbuiting introduceert aanpak ernstige benadeling

Tot 2017 had de Inspectie SZW tot taak arbeidsuitbuiting strafrechtelijk aan te pakken. Dit had als gevolg dat de Inspectie SZW meldingen met signalen van arbeidsuitbuiting niet altijd kon oppakken, omdat geregeld niet alle elementen van mensenhandel aanwezig waren zoals die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, of dit niet bewijsbaar werd geacht. Regelmatig was er bij deze zaken wel sprake van ernstige delicten; ernstiger dan alleen het overtreden van een arbeidswet. Er was volgens de Inspectie SZW dan ook meer nodig dan een strafrechtelijke aanpak om arbeidsuitbuiting effectief aan te kunnen pakken. Daarom startte de Inspectie SZW in 2017 met het programma Arbeidsuitbuiting. In dit programma richt de Inspectie SZW zich zowel op de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als op de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige overtredingen van arbeidsmarktwetten, ook wel ernstige benadeling genoemd (zie stap 4 in figuur 1).

Met het programma Arbeidsuitbuiting heeft de Inspectie SZW het doel om de aanpak van arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en ondersteuning van slachtoffers te verbeteren. Daarbij gaat het erom de werkgever of dader te stoppen en het slachtoffer van (mogelijke) arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling uit zijn of haar benarde situatie te halen, passende hulp aan te bieden en door te verwijzen waar nodig (Inspectie SZW, 2019b).

Slachtoffers van ernstige benadeling

De Inspectie SZW heeft zelf niet veel bevoegdheden om slachtoffers van ernstige benadeling te helpen. Wanneer de werkgever een boete ontvangt voor het overtreden van de Wav, kan de ongedocumenteerde een (loon)vordering tegen zijn werkgever instellen. De navordering van het Cao-loon is een civiele kwestie. Indien uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat een werkgever minder dan het minimumloon aan zijn werknemer(s) uitbetaalt dan wel inhoudingen/verrekeningen op het minimumloon laat plaatsvinden (hetgeen een overtreding is van artikel 7, 13, 13a en/15 van de Wml) dan maakt de Inspectie SZW een boeterapport op. De werkgever dient dan het te weinig uitbetaalde loon aan de werknemer te herstellen (nabetalingsverplichting).

Als een werkgever niet voldoet aan de nabetalingsverplichting kan er een Last Onder Dwangsom (LOD) worden opgelegd, om zo te bereiken dat de overtreder alsnog de werknemers zal nabetalen.

3.2 Over de minister van SZW en de Inspectie SZW

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het stimuleren van eerlijk, gezond en veilig werk in Nederland. De minister geeft hier invulling aan door de vormgeving van een stelsel van wet- en regelgeving dat voorziet in een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming, onder andere voor arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. Voorbeelden zijn de Wml en de Atw (SZW, 2020e). De Inspectie SZW is het instrument van de minister om toezicht te houden op de arbeidsmarktwetten en om arbeidsuitbuiting op te sporen. De wetgeving is het kader voor het toezicht en de opsporing van de Inspectie SZW.

De verhouding tussen ministers en hun inspectiediensten is geregeld in de 'Aanwijzingen van de minister-president inzake rijksinspecties'. Hierin is onder andere vastgelegd dat ministers de inspecties niet van een specifiek onderzoek mogen weerhouden. Ook mogen ministers geen invloed uitoefenen op de manier waarop een inspectie onderzoek doet en wat, hoe en wanneer een inspectie erover rapporteert. Rijksinspecties vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar heten desondanks onafhankelijk te zijn. Daarbij gaat het niet over staatsrechtelijke onafhankelijkheid, maar over het onafhankelijke functioneren van inspecties: het toezicht moet op basis van deskundigheid – en onafhankelijk van politiek en bestuur – informatie kunnen verzamelen, beoordelen en rapporteren en kunnen interveniëren.

Dit is ook van toepassing op de relatie tussen de minister van SZW en de Inspectie SZW. De Inspectie SZW is de toezichthouder en opsporingsinstantie op het terrein van het Ministerie van SZW. De Inspectie SZW is onderdeel van het Ministerie van SZW en hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van SZW. Daarbij geldt het beginsel dat de Inspectie SZW op basis van haar deskundigheid op een onpartijdige en onafhankelijke wijze tot bevindingen en oordelen komt. In de aanwijzingen over de rijksinspecties is ook geregeld dat de minister jaarlijks het jaarplan en het jaarverslag van de inspectie moet goedkeuren. Na goedkeuring stuurt de minister het jaarplan en het jaarverslag naar het parlement (AZ, 2015).

4.

Knelpunten wet- en regelgeving

4.1 Conclusie

De Inspectie SZW heeft zichzelf met het programma Arbeidsuitbuiting als doel gesteld om daders te stoppen en slachtoffers van (mogelijke) arbeidsuitbuiting uit hun benarde situatie te halen, passende hulp aan te bieden en door te verwijzen waar nodig. Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de huidige instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken niet effectief zijn. Dit komt doordat:

- de situaties die de Inspectie SZW onderzoekt vaak niet de drempel voor het strafrechtelijk bewijzen van arbeidsuitbuiting halen. Hoewel de Inspectie SZW meer meldingen van arbeidsuitbuiting in behandeling neemt, halen maar weinig zaken het tot de rechter;
- de Inspectie SZW, anders dan in het strafrecht, slachtoffers nauwelijks kan helpen met de bestuursrechtelijke aanpak, omdat het bestuursrecht daar juridisch gezien weinig mogelijkheden voor biedt;
- de sancties die de Inspectie SZW oplegt aan werkgevers die werknemers ernstig benadelen beperkt zijn. Dit leidt niet tot beëindiging van ernstige overtredingen door werkgevers.

In dit hoofdstuk lichten we bovenstaande conclusies toe. We gaan in op de knelpunten in de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak. Onderstaand verhaal geeft een illustratie van een situatie die de Inspectie SZW in een onderzoek kan tegenkomen.

Het verhaal van Wu

Wu, een Chinese kok, werkt 11 uur per dag, 6 dagen per week en slaapt boven de keuken in een kamertje met een collega-kok. Volgens het contract dat hij in China tekende, zou hij € 1.500 per maand ontvangen. Maar hij krijgt niet meer dan € 800. Van dat laatste houdt zijn baas daarnaast een percentage in voor de verplichte zorgverzekering. Van het geld dat overblijft, onderhoudt Wu zijn ouders, vrouw, kind en schoonvader in China en moet hij tegelijkertijd zijn schulden afbetalen: € 9.000 aan vliegtickets en bemiddelingskosten.

Gedurende zijn Nederlandse carrière gaat hij wel meer verdienen. Daar staat tegenover dat zijn baas hem fysiek begint te kwellen. "Gewoon slaan was aan de orde van de dag. Als hij slecht gehumeurd was, leefde hij zich op me uit." Nederlands spreekt Wu niet. Hij kent hier niemand en terug naar China is door de openstaande schuld geen optie.

Wu doet zelf aangifte van arbeidsuitbuiting. De Inspectie SZW start een onderzoek. 7 maanden later volgt antwoord van het Openbaar Ministerie. Geen zaak, verduidelijkt zijn advocaat. Wu's voormalige collega-kok, eveneens geheel afhankelijk van de baas, spreekt Wu's verklaring tegen. De baas blijkt alle loonstrookjes bovendien keurig op orde te hebben: met de cijfers is niets mis en alle belastingen zijn betaald. Wu's woord is het enige dat overblijft en daarmee win je geen strafzaken.

Dit verhaal is gebaseerd op een rapportage in de Groene Amsterdammer door Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico (Groene Amsterdammer, 2017).

4.2 Bewijslast arbeidsuitbuiting ligt hoog

In de situatie van de Chinese kok Wu kon de Inspectie SZW niet voldoende aantonen dat er sprake was van arbeidsuitbuiting, zoals de wetgever strafbaar heeft gesteld in het wetsartikel mensenhandel (Art. 273f). In deze paragraaf bespreken we de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting en de knelpunten daarin.

4.2.1 Wetsartikel mensenhandel lang en complex

Arbidsuitbuiting is in het Wetboek van Strafrecht niet als zelfstandig misdrijf gecriminaliseerd, maar is strafbaar gesteld als een vorm van mensenhandel. Het wetsartikel mensenhandel is een uitgebreid artikel en kent vele aspecten. Het is het langste artikel in het Wetboek van Strafrecht. Omdat de wetgever arbeidsuitbuiting alleen strafbaar heeft gesteld in de context van mensenhandel, moet voldaan worden aan alle elementen van mensenhandel. De elementen 'dwang' en 'het oogmerk van uitbuiting' zijn vaak moeilijk bewijsbaar. Het is lastig om schijnconstructies te ontrefelen, de administratieve bewijslast boven tafel te krijgen en slachtoffers van uitbuiting bereid te vinden medewerking te verlenen aan het opsporingsonderzoek (SZW, 2014; NRM, 2019a). De huidige strafbaarstelling is geen effectief instrument om arbeidsuitbuiting te bestrijden. De Inspectie SZW gaf in ons onderzoek aan dat ze ongeveer 85% van de meldingen met signalen van arbeidsuitbuiting niet strafrechtelijk oppakt, omdat deze niet voldoen aan alle elementen van het wetsartikel mensenhandel.

Organisaties zoals CoMensha, Fairwork, FNV (FNV et. al, 2019) en NRM (NRM, 2019a, NRM, 2021b) hebben in de afgelopen jaren het onvoldoende vermogen om arbeidsuitbuiting binnen de bestaande wet- en regelgeving en handhaving aan te pakken over het voetlicht gebracht. De minister van JenV erkent dat het huidige wetsartikel mensenhandel als lang en complex wordt ervaren, maar heeft dit probleem tot op heden niet opgelost. Binnen het programma *Samen tegen Mensenhandel* werken de Ministeries van JenV en SZW al sinds 2018 aan verkenningen naar mogelijke beleids- en wetswijzigingen om de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te versterken (JenV, 2018). Zo zijn mogelijkheden onderzocht om te handhaven op basis van een op de Belgische wetgeving geïnspireerde strafbaarstelling, waarbij de toepassing van dwang niet aanwezig hoeft te zijn om tot een veroordeling voor mensenhandel te kunnen komen (JenV, 2019).

Het Ministerie van SZW en JenV verkennen de meerwaarde van een nieuw wetsartikel. In een Kamerbrief over de voortgang van het programma *Samen tegen Mensenhandel* van juli 2020 schrijft de staatssecretaris van JenV daarover dat uit de analyse tot nu toe naar voren komt dat het in de praktijk vooral gaat om situaties van ernstige benadeling, in plaats van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. Tegen deze vormen van ernstige benadeling kan al worden opgetreden, geeft de staatssecretaris van JenV aan (JenV, 2020d). Op basis van ons onderzoek concluderen we echter dat de huidige bestuursrechtelijke aanpak geen recht doet aan de ernst van de situaties en dat deze aanpak niet goed werkt, zie paragraaf 4.3.

In dezelfde Kamerbrief van juli 2020 geeft de staatssecretaris van JenV ook aan dat de Ministeries van SZW en JenV samenwerken om de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren in wet- en regelgeving door een verkenning (JenV, 2020d). In een Kamerbrief over de voortgang van het programma *Samen tegen Mensenhandel* van november 2020 schrijft de staatssecretaris van JenV dat ze in samenspraak met relevante partijen (inclusief wetenschappers) verkent of, en zo ja hoe, een wijziging van de bepaling in het wetsartikel mensenhandel kan bijdragen aan een effectievere bestrijding van handel in en uitbuiting van mensen en het profiteren daarvan. De staatssecretaris van JenV geeft in de brief aan dat de verkenning in het voorjaar van 2021 afgerond wordt (JenV, 2020a). Op het moment van schrijven van dit rapport (juni 2021) is de verkenning nog niet gepubliceerd.

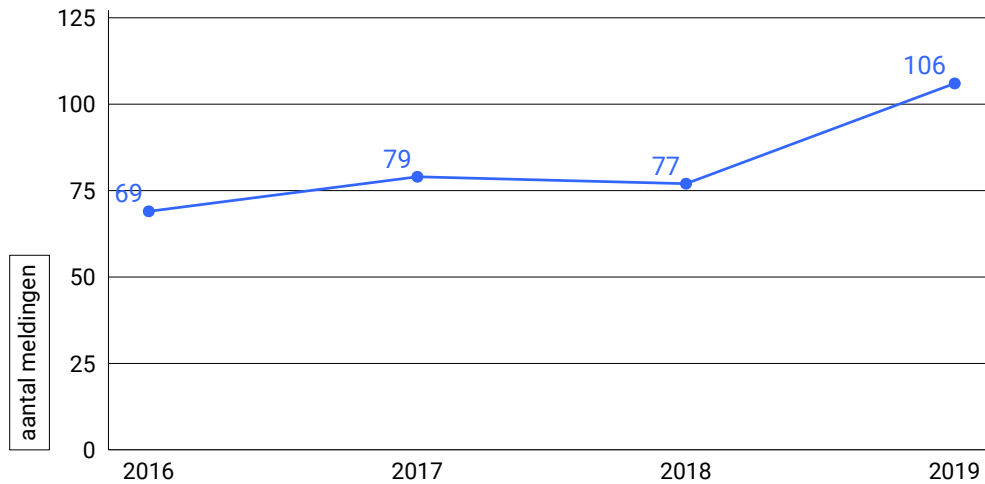
4.2.2 Strafproces arbeidsuitbuiting is fijnmazig filter

Uit ons onderzoek blijkt dat de huidige strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting functioneert als een zeer fijnmazig filter. De Inspectie SZW en het OM zetten in verschillende stadia zaken naar arbeidsuitbuiting stop met als voornaamste reden dat zaken niet (aantoonbaar) voldoen aan alle elementen van het wetsartikel mensenhandel. Dit heeft als gevolg dat maar heel weinig zaken uiteindelijk voor de rechter komen, ondanks het feit dat de Inspectie SZW meer meldingen behandelt.

In 2019 behandelde de Inspectie SZW 106 meldingen. In 2016 waren dat er nog 69, zie figuur 3. In de periode 2016 tot en met 2019 nam de Inspectie SZW in totaal 331 meldingen van arbeidsuitbuiting in behandeling. Bij meldingen van arbeidsuitbuiting besluit de Inspectie SZW in samenspraak met de officier van justitie (OvJ) of er voldoende opsporingsindicaties zijn. Dan maken de Inspectie SZW en de OvJ een plan om verder onderzoek te doen naar bewijsmiddelen. Vervolgens besluiten de Inspectie SZW en de OvJ of ze het onderzoek doorzetten. Bij een positief besluit voert de Inspectie SZW het opsporingsonderzoek uit, onder leiding van de OvJ.

Figuur 3 Aantal meldingen van arbeidsuitbuiting dat de Inspectie SZW behandelt in de periode 2016-2019

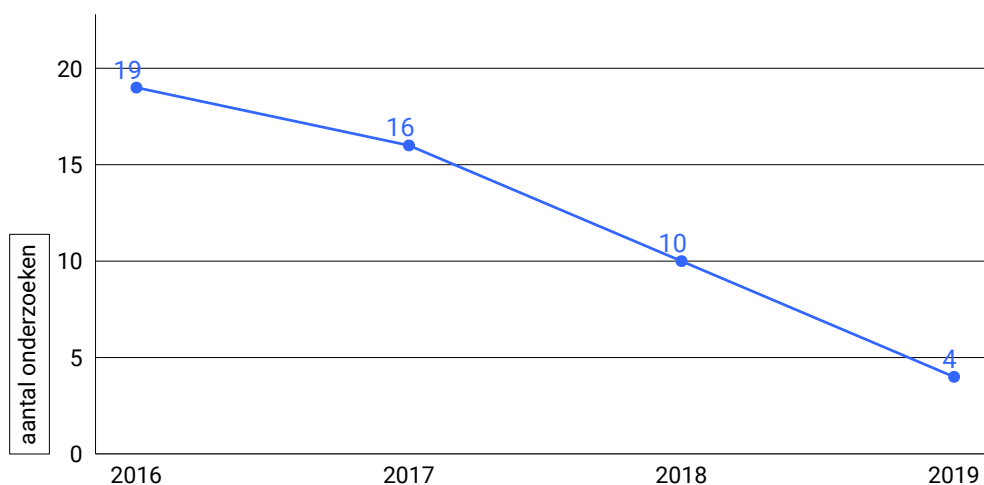
In 2019 behandelt de Inspectie SZW meer meldingen van arbeidsuitbuiting



Op basis van onze data-analyse constateren we dat de opsporingskans – de kans dat een melding van arbeidsuitbuiting uiteindelijk leidt tot een opsporingsonderzoek – afneemt. In 2016 werd naar 19 van de 69 meldingen een opsporingsonderzoek gestart (ongeveer 27%). In 2019 werd naar 4 van de 106 meldingen een opsporingsonderzoek gestart (ongeveer 4%). Figuur 4 geeft aan dat de Inspectie SZW in de periode 2016 tot en met 2019 in totaal 49 opsporingsonderzoeken startte van de 331 meldingen die de Inspectie SZW in behandeling nam (ongeveer 15%). Dat betekent dat het merendeel van de meldingen die de Inspectie SZW in behandeling nam afviel gedurende het proces¹.

Figuur 4 Aantal gestarte opsporingsonderzoeken in de periode 2016-2019

Het aantal opsporingsonderzoeken neemt af in de periode 2016-2019



Als verklaring voor de afname geeft de Inspectie SZW in ons onderzoek aan dat het OM steeds hogere eisen is gaan stellen en daardoor veel zaken afkeurt. Dat komt volgens de Inspectie SZW omdat de ervaring heeft geleerd dat een strafbaar feit op basis van het wetsartikel mensenhandel moeilijk te bewijzen is. In ons onderzoek bevestigt het OM dat het proces om tot bewijs te komen regelmatig weinig tot niets oplevert. Er zijn volgens het OM maar weinig meldingen waarbij arbeidsuitbuiting in de strafrechtelijke zin aan de orde is.

4.2.3 Beperkt aantal zaken komt voor de rechter

Op het moment van ons onderzoek zijn van de 49 opsporingsonderzoeken die in de periode 2016 tot en met 2019 zijn gestart, nog 11 opsporingsonderzoeken gaande. 20 opsporingsonderzoeken zijn alsnog stopgezet, samengevoegd met andere zaken of verhaald op een ander delict. De Inspectie SZW heeft 18 opsporingsonderzoeken afgerond en ingediend bij het OM. Het OM beslist over het vervolg van een zaak. Dat kan bijvoorbeeld een besluit zijn om een verdachte niet te vervolgen (sepot) of om een verdachte voor de rechter te brengen. Het merendeel van de ingediende straf-dossiers is nog in behandeling bij het OM of er is nog geen definitieve uitspraak van de rechter bekend.

Door het beperkt aantal zaken arbeidsuitbuiting dat voor de rechter komt, ontwikkelt de jurisprudentie zich langzaam. De overgang van slechte werkomstandigheden naar ernstige benadeling en vervolgens naar arbeidsuitbuiting is niet vastgelegd in wet- en regelgeving. De NRM heeft in de *Dadermonitor* (januari 2021), net als in zijn eerdere publicaties, nogmaals aangegeven dat het nodig is om meer en meer diverse zaken aan de rechter voor te leggen om het begrip arbeidsuitbuiting beter in te vullen en dat het nodig is dat er een duidelijker normenkader komt voor betrokkenen in de aanpak (NRM, 2021b). Jurisprudentie komt echter langzaam tot stand, omdat veel situaties niet (aantoonbaar) voldoen aan alle elementen van het huidige wetsartikel mensenhandel.

Dat veel zaken van arbeidsuitbuiting niet (aantoonbaar) voldoen aan alle elementen van het wetsartikel mensenhandel, betekent ook dat maar weinig (mogelijke) slachtoffers gebruik kunnen maken van bijbehorende hulp en beschermingsmaatregelen. Slachtoffers kunnen namelijk alleen een beroep doen op hulp en beschermingsmaatregelen als er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek.

4.3 Bestuursrechtelijke aanpak biedt weinig mogelijkheden voor slachtoffers

De Inspectie SZW heeft de aanpak van ernstige benadeling geïntroduceerd om meer recht te doen aan die gevallen die in de publieke opinie als uitbuiting worden aangemerkt en die het rechtsgevoel ernstig schenden, maar die niet via de strafrechtelijke route aangepakt kunnen worden. In deze paragraaf bespreken we de knelpunten in de aanpak van ernstige benadeling. Onderstaand verhaal geeft een illustratie van een situatie die de Inspectie SZW in een onderzoek kan tegenkomen.

Het verhaal van Bogdan

Bogdan reist in 2018 naar Nederland omdat hij daar wil gaan werken in een restaurant. De eigenaar van het restaurant belooft Bogdan om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen en een arbeidscontract op te stellen. Vol goede moed gaat Bogdan aan de slag. Allereerst vraagt de eigenaar hem om de extreem verwaarloosde keuken schoon te maken. Al snel wordt hij aan het werk gezet in de 4 grote kassen die bij het restaurant horen en die dienen als opslagplaats voor ongebruikte keukenapparaten. Bogdan ruimt deze kassen uit en maakt ze schoon. Hij moet ook het onkruid verwijderen met chemicaliën. Goede kleding of andere bescherming krijgt hij daar niet voor. Het terrein waar Bogdan werkt, is afgesloten met een hek en wordt door camera's en honden bewaakt. Bogdan is hier dag en nacht. Als hij naar buiten wil, moet hij toestemming vragen aan zijn werkgever. Slapen doet hij in een schuur, waar hij zelf een bed, toilet en douche plaatst. Bogdan werkt 8 tot 10 uur per dag. Ook wordt hem soms gevraagd om 's nachts het terrein te bewaken. Bogdan neemt vrijwel nooit pauze. Hij wil bewijzen dat hij de beloofde tewerkstellingsvergunning echt verdient. 7 maanden werkt Bogdan bij deze werkgever. Daarvoor krijgt hij in totaal € 300 salaris. Het geld ontvangt hij contant. Omdat Bogdan zo weinig geld heeft om van rond te komen, krijgt hij eten van zijn Nederlandse collega's.

Door het dragen van zware spullen en grote hoeveelheden chemicaliën krijgt Bogdan rugklachten en verrekt hij een spier. Hiervoor bezoekt hij een arts, maar de behandeling kan hij niet voortzetten; hij kan het niet bekostigen. De belofte om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen en een arbeidscontract op te stellen, komt de eigenaar nooit na. Uiteindelijk stuurt de werkgever Bogdan na 7 maanden weg met de mededeling dat er voorlopig geen werk meer is.

De werkgever van Bogdan ontvangt uiteindelijk boetes voor een aantal overtredingen, zoals het niet naleven van veiligheidsvoorschriften en het tewerkstellen van ongedocumenteerden.

Dit verhaal is gebaseerd op de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 (NRM, 2020).

4.3.1 Bescherming slachtoffers uitsluitend gekoppeld aan strafrecht

Bij de bestuursrechtelijke aanpak hebben slachtoffers geen recht op hulp en beschermingsmaatregelen zoals dat voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting wettelijk is geregeld (B8-regeling). Ernstige benadeling kent geen eenduidige definitie en er is ook geen specifieke wet ernstige benadeling waarop de Inspectie SZW kan handhaven. Met de bestuursrechtelijke aanpak heeft de Inspectie SZW daarom alleen het bestaande instrumentarium van de arbeidswetten ter beschikking. Deze instrumenten, bijvoorbeeld het opleggen van boetes, richten zich veelal op het straffen van daders. Maar daarmee zijn slachtoffers niet altijd geholpen. In de situatie van Bogdan krijgt dat de werkgever wel boetes, maar Bogdan zelf wordt er niet beter van: hij zit nog steeds zonder werk, met een rugblessure en hij ziet het achterstallige loon dat hij is misgelopen, niet terug. Alleen als de Inspectie SZW onderbetaling in het kader van de Wml constateert, is de werkgever verplicht om een nabetaling te doen aan het slachtoffer. In andere gevallen zullen slachtoffers zelf een civiele procedure moeten starten om een vergoeding te vorderen, bijvoorbeeld een loonvordering.

Inspecteurs gaven tijdens ons onderzoek aan dat het niet effectief is dat bij de bestuursrechtelijke aanpak slachtoffers geen recht hebben op bescherming en ondersteuning. Dit betekent namelijk regelmatig dat slachtoffers niet willen meewerken aan het bestuursrechtelijke onderzoek. Tijdens een inspectie is het moeilijk om een verklaring te krijgen van slachtoffers, omdat ze bang zijn voor de gevolgen, geven inspecteurs aan. Slachtoffers stemmen hun antwoorden op elkaar af en bieden geen openheid van zaken over hun loon en werktijden. Hierdoor is het voor inspecteurs moeilijk om misstanden te bewijzen. Volgens inspecteurs is een mogelijke oorzaak van dit gedrag dat slachtoffers er geen baat bij hebben als ze openheid geven over hun situatie. De kans is namelijk groot dat zij hun baan verliezen. Bovendien ontvangen zij meestal geen compensatie of achterstallig loon, tenzij ze zelf een civiele zaak aanspannen. Als iemand zonder rechtmatig verblijf aan het werk is, wordt hij het land uitgezet. Alleen als hiervoor oplossingen komen, kan de Inspectie SZW meer effect bereiken, geeft de Inspectie SZW aan.

Inspecteur aan het woord

Ik dacht soms ook dat ik het goede deed, door de werkgever te bestraffen, maar dan voelde diegene (het slachtoffer) zich soms benadeeld, omdat die dan zijn baan kwijtraakte of achterstallig loon helemaal niet meer kreeg.

Vanuit het programma *Samen tegen Mensenhandel* hebben de ministers van SZW en JenV samen met betrokken partijen (onder andere FNV, CoMensha, FairWork, OM, VNG, Inspectie SZW) een verkenning uitgevoerd. In die verkenning is gekeken naar:

- verbeteringen in de aanpak van arbeidsuitbuiting;
- beter bijstaan van slachtoffers van ernstige benadeling;
- verbeteren van de mogelijkheden om achterstallig loon terug te krijgen (JenV, 2020b).

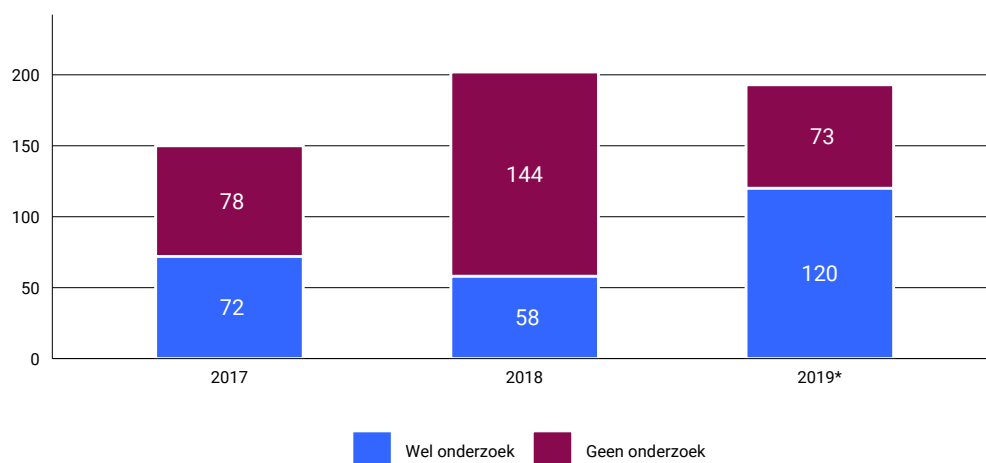
In februari 2021 is een handreiking gepubliceerd voor een integrale aanpak van arbeidsuitbuiting (CCV, 2021). We hebben niet kunnen onderzoeken of de handreiking eraan bijdraagt dat de Inspectie SZW, samen met ketenpartners, slachtoffers van ernstige benadeling beter kan ondersteunen en beschermen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de integrale aanpak. We vinden het opmerkelijk dat de handreiking alleen uitgaat van de bestaande handhavinginstrumenten. De handreiking gaat niet in op mogelijkheden voor een betere bescherming en ondersteuning van slachtoffers van ernstige benadeling.

4.3.2 Sancties zijn beperkt

In 2019 heeft de Inspectie SZW de bestaande capaciteit voor het project Ernstige Benadeling van 4 met 10 inspecteurs uitgebreid, om zo meer meldingen op te kunnen pakken en meer onderzoek te kunnen doen naar ernstige benadeling. Het gevolg van de uitbreiding van de capaciteit is terug te zien in de toename van het aantal onderzoeken naar ernstige benadeling in 2019 (zie figuur 5).

Figuur 5 Aantal onderzoeken naar ernstige benadeling naar aanleiding van meldingen in de periode 2017-2019

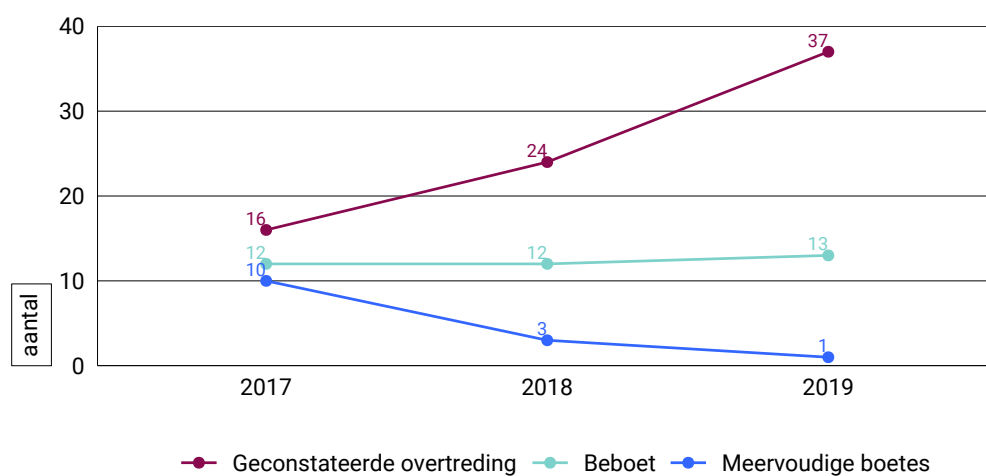
In 2019 doet de Inspectie SZW meer onderzoek naar ernstige benadeling



Toch leidt meer onderzoek en het constateren van meer overtredingen in de periode 2017-2019 niet tot een toename van de sancties die de Inspectie SZW oplegt. 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 (zie figuur 6).

Figuur 6 Aantal overtredingen en boetes in de periode 2017-2019²

Meer overtredingen maar niet meer boetes



Het enkelvoudig beboeten leidt niet tot beëindiging van ernstige overtredingen door kwaadwillende werkgevers. In ons onderzoek geven verschillende organisaties, zoals een werknemersorganisatie en een hulpverleningsorganisatie, aan dat de huidige boetes een te weinig afschrikwekkende werking hebben. Kwaadwillende werkgevers calculeren de boetes in. Het financieel voordeel van de uitbuitingssituatie is hoger dan het bedrag aan boetes. Op deze manier loont het voor daders om door te gaan met het ernstig overtreden van arbeidswetten. In ons onderzoek gaf de Inspectie SZW aan dat ze vanwege de oriëntatie op het slachtoffer, zoals de Inspectie SZW dat zelf noemt, en de vereiste snelheid vaak kiest voor een benadering die is gebaseerd op 1 van de arbeidswetten. Gezien de ernst van de problematiek verwonderen we ons hierover, ook kan dit nadelig uitwerken voor slachtoffers. Het slachtoffer heeft bijvoorbeeld alleen recht op een nabetaling van het loon als de Inspectie SZW onderbetaling constateert in het kader van de Wml.

Naast het opleggen van boetes heeft de Inspectie SZW andere handhavingsinstrumenten, zoals het (preventief) stilleggen van een bedrijf of het opleggen van een last onder dwangsom. Een last onder dwangsom houdt in dat de werkgever de arbeidsituatie binnen een bepaalde tijd moet veranderen om een boete te voorkomen. Het inzetten van deze instrumenten dwingt de werkgever om de werksituatie te veranderen en het kan daarmee helpen om daders te stoppen. Uit ons onderzoek blijkt dat de Inspectie SZW deze sancties zeer beperkt oplegt. De Inspectie SZW heeft in de periode 2017 tot en met 2019 1 keer een last onder dwangsom ingezet. Dat was in 2017. Daarnaast gaf de Inspectie SZW in 2017 en 2018 in totaal 5 keer een waarschuwing voor preventieve stillegging. De Inspectie SZW heeft de afgelopen jaren geen bedrijf stilgelegd vanwege het ernstig benadelen van werknemers. Gezien de ernst van de problematiek vinden we het opmerkelijk dat onderzoeken naar ernstige benadeling uiteindelijk nauwelijks leiden tot zwaardere sancties die de Inspectie SZW kan inzetten.

4.4 Aanbevelingen

We bevelen de minister van SZW aan om in overleg met de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) te verkennen hoe de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te bestrijden verbeterd kunnen worden en de bestaande instrumenten beter kunnen worden gebruikt, zodat de aanpak daders stopt en slachtoffers passende hulp, bescherming en ondersteuning biedt.

We bevelen de minister van SZW aan om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de Inspectie SZW samenwerkt, en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers.

5.

Slachtoffers in beeld

5.1 Conclusie

De Inspectie SZW heeft zichzelf met het programma Arbeidsuitbuiting als doel gesteld om daders te stoppen en slachtoffers van (mogelijke) arbeidsuitbuiting uit hun benarde situatie te halen, passende hulp aan te bieden en door te verwijzen waar nodig. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn vaak meervoudig afhankelijk van hun werkgever: voor werk, huisvesting, vervoer en zorg. Samenwerking met ketenpartners is daarom belangrijk om zicht te krijgen op kwetsbare groepen, maar ook om misstanden effectief aan te pakken en slachtoffers te helpen. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de controle op huisvesting. Om effectief daders te kunnen stoppen en slachtoffers te helpen, streeft de Inspectie SZW een integrale aanpak na met ketenpartners.

We concluderen dat:

- de Inspectie SZW slechts een beperkt deel van de slachtoffers in beeld heeft, gelet op schattingen over het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting;
- de Inspectie SZW en ketenpartners situaties van mogelijke arbeidsuitbuiting slechts beperkt signaleren en melden. Inspecteurs melden niet alle signalen die zij tegenkomen. Ketenpartners hebben twijfels of het melden van signalen zinvol is omdat niet duidelijk is wat er gebeurt met de meldingen die zij doen bij de Inspectie SZW;
- de kwetsbare positie van slachtoffers ervoor zorgt dat misstanden moeilijk in beeld komen. Daarom is samenwerking tussen de Inspectie SZW en ketenpartners nodig om bescherming en hulp te bieden aan slachtoffers. Het is echter niet

bekend bij de Inspectie SZW of ze slachtoffers daadwerkelijk uit hun situatie haalt en helpt, in samenwerking met ketenpartners. Dat registreert de Inspectie SZW niet. Uit ons onderzoek blijkt wel dat de Inspectie SZW slachtoffers niet altijd doorverwijst naar ketenpartners die hulp kunnen bieden.

Bovenstaande conclusies lichten we in het vervolg van het hoofdstuk toe.

5.2 Inspectie SZW heeft beperkt zicht op slachtoffers

Arbeidsuitbuiting speelt zich af in het verborgene, dat illustreerden ook de verhalen van Wu en Bogdan. Dat maakt het lastig voor de Inspectie SZW om zicht te krijgen op de exacte aard en omvang van arbeidsuitbuiting. In deze paragraaf bespreken we het zicht van de Inspectie SZW op slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

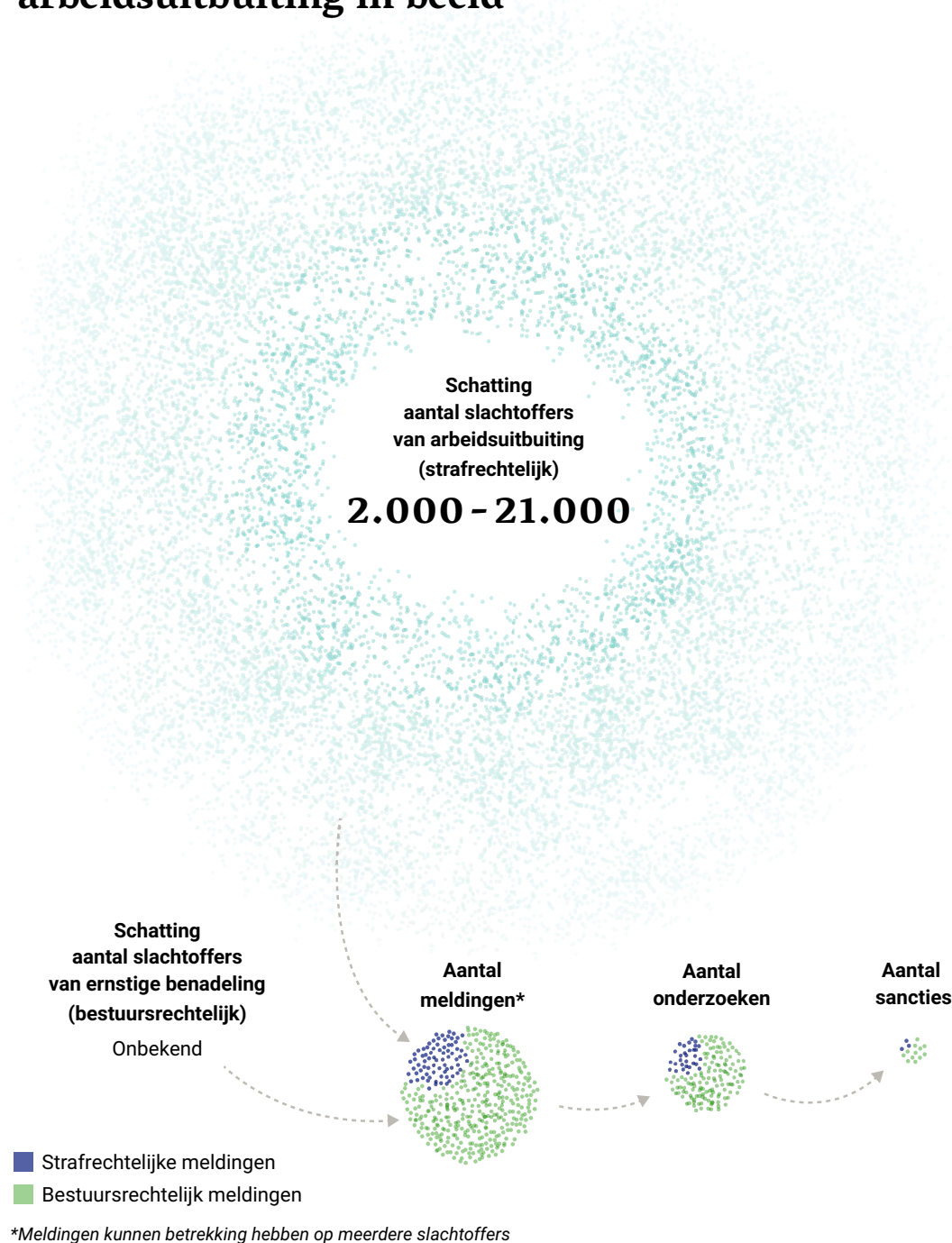
5.2.1 Beperkt deel van slachtoffers in beeld

We stellen vast dat de Inspectie SZW geen zicht heeft op het aantal mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling dat betrokken is bij een situatie waar de Inspectie SZW onderzoek naar heeft gedaan. De Inspectie SZW registreert uitsluitend de slachtoffers van arbeidsuitbuiting, waarbij sprake is van mensenhandel volgens het wetboek van strafrecht, waarbij het slachtofferschap is vastgesteld naar aanleiding van een intakegesprek. Dan is sprake van een geringste aanwijzing van mensenhandel. Op basis van onze data-analyse stellen we vast dat bij het merendeel van de zaken naar arbeidsuitbuiting die de Inspectie SZW heeft onderzocht, de Inspectie SZW maar een gering aantal slachtoffers heeft geregistreerd (1 of 2 slachtoffers). Er zijn ook zaken zonder geregistreerde slachtoffers. Daarnaast constateren we dat de Inspectie SZW geen zicht heeft op het aantal slachtoffers van ernstige benadeling. Deze slachtoffers registreert de Inspectie SZW niet.

In hoofdstuk 1 noemden we verschillende schattingen over het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Deze schattingen variëren van jaarlijks 2.045 slachtoffers van arbeidsuitbuiting tot een totaal van 21.000 slachtoffers. In 2019 heeft de Inspectie SZW 46 slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha. In 2018 waren dat 75 slachtoffers (NRM, 2020). Als we het aantal gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting vergelijken met de schattingen van het aantal slachtoffers, dan stellen we vast dat de Inspectie SZW maar een heel beperkt deel van de slachtoffers in beeld heeft. Figuur 7 laat dat zien. Voor een zo volledig mogelijk beeld hebben we hierin naast strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting, ook bestuursrechtelijk onderzoek meegenomen. Er zijn geen schattingen van het aantal slachtoffers van ernstige benadeling bekend.

Figuur 7 Verhouding tussen schatting van aantal slachtoffers arbeidsuitbuiting en aantal meldingen, onderzoeken en sancties.

Inspectie SZW heeft klein deel van slachtoffers arbeidsuitbuiting in beeld



5.2.2 Daling van aantal geregistreerde slachtoffers

Zoals we hierboven hebben toegelicht, heeft de Inspectie SZW in 2019 46 slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha. In 2018 waren dat 75 slachtoffers (NRM, 2020). Daarmee gaat het in 2019 om nog maar 16% van alle 281 gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha. De overige meldingen komen van bijvoorbeeld de politie of hulpverleningsorganisaties, zoals FairWork. Ook de NRM vindt dat het aantal slachtoffers dat de Inspectie SZW signaleert, tegenvalt en heeft meerdere keren zijn zorgen geuit over de dalende trend. De te beschermen groep mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt is groot, zo laat de coronacrisis weer zien, geeft de NRM aan (NRM, 2020).

In ons onderzoek geeft CoMensha aan dat het onwaarschijnlijk is dat de daling van het aantal geregistreerde slachtoffers ook betekent dat het aantal slachtoffers daadwerkelijk daalt. Een mogelijke verklaring voor de daling is volgens CoMensha dat de Inspectie SZW situaties die ze voorheen aanmerkte als mensenhandel (arbeidsuitbuiting), nu afdoet via de bestuursrechtelijke of via een andere strafrechtelijke route. Als de Inspectie SZW de bestuursrechtelijke aanpak volgt, dan meldt de Inspectie SZW deze slachtoffers niet. De Inspectie SZW geeft aan dat ze de verklaring van CoMensha niet deelt. Een daling van het aantal gemelde slachtoffers komt volgens de Inspectie SZW doordat minder slachtoffers benaderbaar waren of bereid waren om mee te werken, of doordat er minder vaak sprake was van een geringste aanwijzing van mensenhandel.

5.3 Signaleren en melden van arbeidsuitbuiting

Het signaleren en melden van mogelijke signalen van arbeidsuitbuiting is een eerste stap om zicht te krijgen op kwetsbare groepen en sectoren waar sprake is van arbeidsuitbuiting. In deze paragraaf bespreken we de meldingen die de Inspectie SZW ontvangt en de rol van inspecteurs en ketenpartners daarin.

5.3.1 Meldingen zijn beperkt

Gegeven de schattingen die er zijn over aantallen slachtoffers van arbeidsuitbuiting constateren we dat inspecteurs van de Inspectie SZW en ketenpartners een beperkt deel daarvan signaleren en melden bij de Inspectie SZW. In figuur 7 hebben we laten zien dat de Inspectie SZW een beperkt deel van het geschatte aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in beeld heeft. We hebben hierin naast meldingen van arbeidsuitbuiting ook meldingen van ernstige benadeling meegenomen.

In 2019 waren er 106 meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting. Ruim de helft daarvan was afkomstig van de politie. Op basis van de data zien we geen veranderingen in de herkomst van meldingen van arbeidsuitbuiting in de periode 2016 tot en met 2019. Verder blijkt uit onze data-analyse dat er in de periode 2017 tot en met 2019 jaarlijks ongeveer 150 tot 200 meldingen van mogelijke ernstige benadeling binnenkwamen bij de Inspectie SZW. In totaal zijn er in deze periode 545 meldingen van ernstige benadeling. Daarvan hebben bijvoorbeeld gemeenten in totaal 20 meldingen gedaan. Dat is ongeveer 4% van alle meldingen. Er is in absolute zin een kleine toename te zien: van 4 meldingen in 2017 naar 9 in 2019. Ongeveer 40% van de meldingen van ernstige benadeling in de periode 2017 tot en met 2019 kwam van inspecteurs van de Inspectie SZW zelf. Dat zijn 217 van de 545 meldingen.

5.3.2 Ogen en oren van inspecteurs onvoldoende benut

In ons onderzoek hebben we een enquête gehouden onder inspecteurs om na te gaan hoe ze omgaan met signalen van arbeidsuitbuiting. Vervolgens hebben we in focusgroepen met een deel van hen daarover verder gesproken. Er hebben 216 inspecteurs deelgenomen aan onze enquête en in de focusgroepen hebben we met 19 inspecteurs gesproken (zie methodologische verantwoording).

Alle inspecteurs van de Inspectie SZW kunnen tijdens werkplekcontroles situaties van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling tegenkomen. Het is daarom belangrijk dat inspecteurs signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting herkennen en melden. In de enquête gaf 36% van de inspecteurs aan dat ze niet getraind zijn in het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Inspecteurs van de vakgroep arbeidsmarktfraude, die zich bezighouden met het domein "Eerlijk werk", hebben vaker een training gehad in het herkennen van signalen (81%) dan inspecteurs uit de andere 2 vakgroepen van de Inspectie SZW (respectievelijk 55% en 14%). Het belang van een training komt naar voren uit het gegeven dat inspecteurs die een training hebben gehad het herkennen van signalen vaker als hun taak zien (95%) dan inspecteurs die geen training hebben gehad (70%).

Alle ondervraagde inspecteurs, of ze nu wel of niet een training hebben gehad, herkennen signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling die we ze in de enquête hebben voorgelegd. Toch geven meerdere inspecteurs aan dat ze onzeker zijn over hun vaardigheden in het herkennen van mogelijke situaties van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Inspecteur aan het woord

Ik zou graag hiervoor de voelsprietten versterken zodat ik ook op dit gebied schrijnende situaties eerder zou herkennen (...) Wanneer ik op campings jongeren zie werken, eten en slapen heb ik vraagtekens. Maar ook bij bedrijven met veel buitenlandse werknemers (bijvoorbeeld fruitteelt, grondwerkers ondergrondse infrastructuur, frietsorteerders aan de lopende band etc.) zet ik zo mijn vraagtekens. Het is voor mij onnatuurlijk hieraan voorbij te gaan maar de realiteit is dat ik met vraagtekens verder loop, een onbevredigend gevoel.

Het belang van een training komt ook naar voren uit het gegeven dat uit onze enquête blijkt dat getrainde inspecteurs vaker een melding doen van signalen die wijzen op mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling, dan inspecteurs die geen training hebben gehad (gemiddeld 1,8 meldingen tegenover gemiddeld 0,8 meldingen). 60% van de ondervraagde inspecteurs had in 2019 minstens 1 signaal van arbeidsuitbuiting gezien, maar dit niet gemeld. Hiervoor gaven zij verschillende redenen. Zo ziet een deel van de inspecteurs het signaleren van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling simpelweg niet als zijn of haar taak.

Inspecteur aan het woord

Ik heb het al druk genoeg met het controleren op arbeidsomstandigheden, dit erbij nemen is moeilijk, het vraagt ook een hele andere invalshoek.

Inspecteurs die het signaleren van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling wel zien als hun taak, weten niet altijd waar ze signalen moeten melden en wat de vervolgpprocedure is (of hij/zij dan verantwoordelijk blijft voor het opvolgen van die melding). Daarnaast is het zien van 1 of meerdere signalen voor veel inspecteurs niet genoeg om er direct een melding van te maken. Inspecteurs geven aan dat hier meer voor nodig is, bijvoorbeeld dat ze zelf echt een 'gevoel' moeten hebben dat er sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling voordat ze tot melden overgaan.

Inspecteur aan het woord

Elk signaal moet je onderzoeken (EU-wetgeving), maar dat gebeurt niet. Alleen als er meerdere signalen zijn ga je verder. Bij mensen die wel in Nederland mogen werken is het een stuk lastiger omdat die niet illegaal zijn.

Sommige inspecteurs maken hierbij ook al een inschatting of de Inspectie SZW de melding oppakt. Als die kans volgens hen klein is, doen ze soms geen melding.

Inspecteur aan het woord

Er is snel sprake van een geringste aanwijzing en dan moet een melding naar Opsporing. Maar dat kan Opsporing niet aan en dat is een dilemma.

5.3.3 Onduidelijkheid bij ketenpartners over melden

Met het programma Arbeidsuitbuiting wil de Inspectie SZW de bewustwording, kennis en meldingsbereidheid van ketenpartners verhogen. Dat doet de Inspectie SZW door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten aan ketenpartners, zoals gemeenten en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De Inspectie SZW geeft aan dat ze samenwerking met partners belangrijk vindt om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te detecteren. Zo kunnen signalen van slechte huisvesting, die gemeenten kunnen tegenkomen tijdens huisvestingcontroles, ook mogelijke signalen zijn van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling.

In 2018 heeft de Inspectie SZW 27 voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. In 2019 waren dat er 50. In het jaarverslag over 2019 schrijft de Inspectie SZW dat er hierdoor verschillende meldingen zijn ontvangen (Inspectie SZW, 2020). Het effect hiervan maakt de Inspectie SZW echter niet zichtbaar. Op basis van ons onderzoek kunnen we niet vaststellen of de inzet van de Inspectie SZW om de meldingsbereidheid van ketenpartners te verhogen, leidt tot een duidelijke verandering in het aantal meldingen dat ketenpartners doen in de periode 2016 tot en met 2019.

Ketenpartners die wij voor ons onderzoek hebben gesproken geven aan twijfels te hebben of melden zinvol is. Zij geven aan dat het niet duidelijk is wat er gebeurt met de meldingen die zij doen bij de Inspectie SZW. Zo geeft een eenheid van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) in ons onderzoek aan dat de samenwerking tussen de AVIM en de Inspectie SZW beperkt is. De AVIM geeft meldingen van arbeidsuitbuiting door aan de Inspectie SZW, maar het is niet bekend of en hoe de Inspectie SZW de meldingen oppakt. Een gemeente die we hebben

gesproken, geeft aan geen terugkoppeling te krijgen van de wijze waarop de Inspectie SZW de meldingen heeft opgepakt, omdat de Inspectie SZW geen informatie mag delen. De Inspectie SZW geeft aan dat ze geen terugkoppeling aan gemeenten geeft als gemeenten daar geen belang bij hebben, bijvoorbeeld als er geen openbare orde-kwestie speelt of geen huisvestingsprobleem is. Een hulpverleningsorganisatie geeft in ons onderzoek aan dat ze in 2019 een behoorlijke lijst met ernstige meldingen heeft doorgezet naar de Inspectie SZW. Het ontbreken van een terugkoppeling over de manier waarop meldingen zijn opgepakt en met welk resultaat, bijvoorbeeld of er nabetalingen van loon zijn gedaan, verhoogt de drempel om signalen te melden bij de Inspectie SZW, geeft de hulpverleningsorganisatie aan.

5.4 Kwetsbare positie slachtoffers bemoeilijkt zicht op problematiek

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting bevinden zich vaak in een kwetsbare positie. In deze paragraaf lichten we toe dat deze kwetsbare positie ervoor zorgt dat misstanden moeilijk in beeld komen. Samenwerking tussen de Inspectie SZW en ketenpartners, zoals gemeenten en hulpverleningsorganisaties, is belangrijk om slachtoffers de hulp en bescherming te bieden die nodig is.

5.4.1 Meervoudige afhankelijkheid maakt slachtoffers kwetsbaar

Onder slachtoffers van arbeidsuitbuiting bevinden zich veel arbeidsmigranten. Hoeveel arbeidsmigranten precies te maken krijgen met arbeidsuitbuiting is onbekend, maar arbeidsmigranten zijn al jaren oververtegenwoordigd in de officiële slachtofferregistraties van mensenhandel bij CoMensha (CoMensha, 2020). Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten signaleerde in juni 2020 dat arbeidsmigranten voor werk, transport, huisvesting en zorgverzekering vaak afhankelijk zijn van hun werkgever. Deze totaalpakketten werken geregeld goed, maar er zijn ook werkgevers die hier misbruik van maken. Het beëindigen van een (flexibel) arbeidscontract betekent dan ook vaak de beëindiging van bijvoorbeeld de huisvesting of de verblijfsvergunning. 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 voor slachtoffers moeilijk om bezwaar te maken tegen onacceptabele (werk)situaties (SZW, 2020b).

De meervoudige afhankelijkheid van slachtoffers zorgt er ook voor dat inspecteurs van de Inspectie SZW terughoudend zijn in het melden van ernstige situaties. Dat komt omdat binnen de bestuursrechtelijke aanpak slachtoffers geen bescherming en compensatie krijgen. Bij ontslag vallen vaak ook de woning en andere belangrijke voorzieningen weg, vertellen inspecteurs. Inspecteurs die wij in de focusgroepen hebben gesproken, benoemen dit, vanwege hun betrokkenheid, vrijwel allemaal als een grote frustratie in hun werk.

Inspecteur aan het woord

De Inspectie SZW maakt werknemers voor de tweede keer slachtoffer.

5.4.2 Samenwerking met ketenpartners nodig

De samenwerking van de Inspectie SZW met ketenpartners zoals gemeenten en hulpverleningsorganisaties is belangrijk als het gaat om ernstige situaties waarin slachtoffers meervoudig afhankelijk zijn van hun werkgever. Alleen dan is bescherming en hulp aan slachtoffers mogelijk. Dat kan de drempel voor inspecteurs om misstanden te melden, verlagen. Zoals we hebben toegelicht in hoofdstuk 4 heeft de Inspectie SZW met de bestuursrechtelijke aanpak alleen het bestaande instrumentarium van de arbeidswetten ter beschikking. Volgens de Inspectie SZW is de bestuursrechtelijke aanpak daarom ook vooral effectief in samenhang met activiteiten van lokale en regionale partners, zoals de Omgevingsdienst, de Belastingdienst en gemeenten. De Inspectie SZW geeft aan dat zij een integrale aanpak heeft ontwikkeld, waarbij een interventiemix op maat wordt uitgevoerd die is afgestemd met partners. Op deze manier kan bijvoorbeeld steun voor slachtoffers geregeld worden. Een gemeente kan bijvoorbeeld optreden als slachtoffers gehuisvest worden op een plek waar dat niet mag en hulpverleningsorganisaties kunnen de slachtoffers helpen door het bieden van opvang, begeleiding naar nieuw werk en het bijstaan tijdens een civielrechtelijke procedure om het loon terug te vorderen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de Inspectie SZW niet kan aangeven hoe vaak binnen de bestuursrechtelijke aanpak, met welke partners in welke situaties is samengewerkt om slachtoffers te helpen de afgelopen jaren en wat daar de resultaten van zijn. Dat registreert de Inspectie SZW niet. Hoewel de Inspectie SZW aangeeft dat de bestuursrechtelijke aanpak gericht is op effect, dat wil zeggen het stoppen van de benadeling in brede zin, is het bij de Inspectie SZW niet bekend of ze slachtoffers daadwerkelijk uit hun situatie haalt en helpt, in samenwerking met ketenpartners.

Het doorverwijzen van slachtoffers naar ketenpartners die hulp kunnen bieden is echter nog niet de standaard werkwijze van de Inspectie SZW. Zo is de samenwerking voor begeleiding naar nieuw werk nog een pilot (JenV, 2020b), spreekt de Inspectie SZW zelf in de jaarverslagen over enkele werkgevers die integraal zijn aangepakt en geven hulpverleningsorganisaties in ons onderzoek aan vooral hulp te bieden als er strafrechtelijk sprake is van arbeidsuitbuiting.

5.5 Aanbeveling

We bevelen de minister van SZW aan om slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen, door de meldingsbereidheid van ketenpartners en inspecteurs van de Inspectie SZW te verhogen.

6.

Informatiepositie Inspectie SZW

6.1 Conclusie

Het transparant en meetbaar maken van de effecten van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is belangrijk om inzicht te krijgen in welke mate de Inspectie SZW daders stopt en slachtoffers van arbeidsuitbuiting helpt. Ook is deze informatie belangrijk voor de wisselwerking tussen beleid, wetgeving en toezicht. Bovendien is deze informatie nodig om te kunnen beoordelen of de Inspectie SZW de extra middelen uit het regeerakkoord doelmatig en doeltreffend inzet.

We concluderen dat de Inspectie SZW niet over de benodigde informatie beschikt om inzicht te krijgen in en te kunnen sturen op het beoogde maatschappelijk effect van de aanpak van arbeidsuitbuiting: daders stoppen en slachtoffers van (mogelijke) arbeidsuitbuiting uit hun benarde situatie halen, passende hulp aanbieden en doorverwijzen waar nodig. Deze informatie kan de Inspectie SZW dus ook niet gebruiken voor de eigen sturing, monitoring en uiteindelijk de verantwoording over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Ook de minister van SZW beschikt als beleidsverantwoordelijk bewindspersoon niet over deze informatie en kan zich om die reden hierover niet verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Bovenstaande conclusies lichten we in het vervolg van dit hoofdstuk toe.

6.2 Inspectie SZW beschikt niet over benodigde informatie

Volgens de Inspectie SZW is bij de Inspectie SZW een beweging in gang gezet 'streepjes naar effect'. Het te bereiken effect is volgens de Inspectie SZW leidend in plaats van het zetten van streepjes en vinkjes, bijvoorbeeld over het aantal uitgevoerde inspecties en welke types overtredingen zijn gevonden in welke percentages. De essentie van deze omslag – het inzetten op maatschappelijk effect – vinden wij positief. We zien echter dat de Inspectie SZW nog niet over de benodigde informatie beschikt om inzicht te krijgen in en te kunnen sturen op het beoogde maatschappelijk effect: het stoppen van daders en het helpen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

In ons onderzoek hebben we gezien dat de Inspectie SZW een systematiek heeft ontwikkeld om de resultaten van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling meetbaar en transparant te maken. Indicatoren die de Inspectie SZW bijvoorbeeld heeft benoemd, zijn het aantal criminele werkgevers dat de Inspectie SZW samen met ketenpartners onderzoekt en het aantal slachtoffers dat de Inspectie SZW uit een situatie van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling haalt. We stellen echter vast dat de Inspectie SZW niet of niet volledig over deze informatie beschikt, omdat de Inspectie deze informatie niet, of niet eenduidig, registreerde in de periode die ons onderzoek betrof. Dat betekent ook dat de Inspectie SZW deze informatie niet kan gebruiken voor de eigen sturing, monitoring en verantwoording. Daarnaast betekent dit ook dat de minister van SZW als verantwoordelijke minister niet over deze informatie beschikt en zich om die reden niet kan verantwoorden aan de Tweede Kamer.

6.3 Jaarverslag Inspectie SZW geeft beperkt beeld

De Inspectie SZW legt jaarlijks verantwoording af in het eigen jaarverslag. Daarin laat de Inspectie SZW voorbeelden zien hoe de Inspectie heeft gewerkt aan het bereiken van maatschappelijke effecten rond gezond, veilig en eerlijk werk. De goede voorbeelden geven de successen weer die de Inspectie behaalde, maar het jaarverslag geeft volgens ons een beperkt beeld van de mate waarin de Inspectie SZW het beoogde maatschappelijke effect bereikt: het helpen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling en het stoppen van daders. Een totaalbeeld ontbreekt.

In het jaarverslag over 2019 schrijft de Inspectie SZW bijvoorbeeld dat de Inspectie 6 keer uitbuitingssituaties heeft gestopt door gezamenlijke inspecties met partners, zoals de Belastingdienst en gemeenten. Ook benoemt de Inspectie SZW dat er meerdere intakegesprekken met potentiële slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben plaatsgevonden en dat er 43 aangiften zijn opgenomen. De Inspectie heeft 169 meldingen bestuursrechtelijk in behandeling genomen en er zijn 59 zaken gestart. Deze informatie geeft volgens ons een beperkt beeld. Op basis van het jaarverslag is het voor de Tweede Kamer bijvoorbeeld niet inzichtelijk hoeveel slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling de Inspectie SZW in totaal heeft geholpen, al dan niet in samenwerking met ketenpartners. Ook is bijvoorbeeld niet inzichtelijk hoeveel daders de Inspectie SZW straft, bijvoorbeeld door het opleggen van sancties aan werkgevers die werknemers ernstig benadelen. Deze informatie kan de Tweede Kamer dan ook niet gebruiken bij het uitvoeren van haar controlerende taak, maar ook niet als medewetgever. De informatie in het jaarverslag stelt de Tweede Kamer niet in staat om te beoordelen of het huidige beleid en de huidige wet- en regelgeving de Inspectie SZW, en ketenpartners, in staat stelt om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling effectief te bestrijden en slachtoffers te helpen.

6.4 Wisselwerking tussen beleid, wetgeving en toezicht nodig

Dat de Inspectie SZW de resultaten van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling meet en transparant maakt, is belangrijk, omdat dat laat zien of en in welke mate interventies succesvol zijn. Deze informatie is van belang om van te leren: wat werkt wel en wat werkt niet in de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling? Daarnaast kan de Inspectie SZW deze informatie ook gebruiken om de minister van SZW te informeren over de mate waarin de Inspectie in staat is om slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te helpen en daders te straffen. Bijvoorbeeld hoeveel slachtoffers de Inspectie in het kader van de huidige wet- en regelgeving kan helpen en hoeveel niet. Deze informatie kan de minister van SZW gebruiken voor het maken en aanpassen van beleid en wetgeving. Zoals in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties is vastgelegd in aanwijzing 8, is dit samenspel tussen beleid en toezicht belangrijk. Het kabinet verwacht van beleidsonderdelen en rijksinspecties dat zij elkaar over en weer in een vroeg stadium informeren (AZ, 2015).

In ons onderzoek constateren we dat de Inspectie SZW knelpunten agendeert, maar dat de minister van SZW daar weinig op reageert vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van wet- en regelgeving voor de arbeidsmarkt. Het risico is dat de knelpunten de Tweede Kamer onvoldoende bereiken, zowel voor het uitoefenen van haar controlerende taak als voor haar taak van medewetgever. In de *Staat van eerlijk werk 2019* pleit de Inspectie SZW bijvoorbeeld voor goed handhaafbare regels voor arbeid en de arbeidsmarkt (Inspectie SZW, 2019a). In de aanbieding van de *Staat van eerlijk werk 2019* aan de Tweede Kamer reageert de minister alleen op de oproep van de Inspectie SZW aan alle partijen die bij de arbeidsmarkt zijn betrokken, om gezamenlijk te bezien hoe eerlijke arbeidsvoorwaarden op een gezonde en veilige werkplek beter geborgd kunnen worden (SZW, 2019).

In het programma *Samen tegen mensenhandel* heeft de minister van SZW zich gebonden aan de ambitie om te voorkomen dat mensen slachtoffer worden van arbeidsuitbuiting, om mogelijke slachtoffers snel en adequaat te signaleren en te ondersteunen en om daders zoveel mogelijk te frustreren (JenV, 2020a). In de aanbieding van het jaarverslag 2019 van de Inspectie SZW aan de Tweede Kamer is de reactie van de minister van SZW over arbeidsuitbuiting als volgt: “De Inspectie verwacht dat de aandacht voor eerlijk werk groot blijft en heeft zelf daarover in 2019 een signalerende rapportage uitgebracht met de Staat van eerlijk werk. Op termijn zal het offensief tegen oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting op de Nederlandse arbeidsmarkt substantieel geïntensiveerd gaan worden conform de toedeling van de extra ICF-middelen” (SZW, 2020c). Ook hier constateren we – gelet op de ambitie van het programma *Samen tegen mensenhandel* – dat de minister van SZW weinig reageert op belangrijke ontwikkelingen en knelpunten in de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling en de resultaten van de aanpak.

6.5 Zicht op effectieve besteding extra middelen regeerakkoord

Op grond van het Inspectie Control Framework (ICF) hebben de coalitiepartners in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* vastgelegd dat er vanaf 2018 jaarlijks, geleidelijk oplopend naar 2022, € 50 miljoen extra wordt vrijgemaakt voor de versterking van de handhavingscapaciteit van de Inspectie SZW. De extra middelen zijn bedoeld voor het bevorderen van een eerlijke arbeidsmarkt, het bevorderen van gezond en veilig werken, en het aanpakken van schijnzelfstandigheid (Inspectie SZW, 2020).

De uitbreiding van de inspectiecapaciteit loopt tot 2023. 1 van de 4 doelstellingen van het ICF is om de inspectiedekking op oneerlijk werk te verdubbelen. Daaronder valt onder andere de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Van de intensivering van € 50 miljoen zet de Inspectie SZW € 30 miljoen in voor het bevorderen van eerlijk werk (SZW, 2018). Dat betekent dat na de uitbreiding, de Inspectie SZW ongeveer 60% van haar budget besteedt aan het domein “Eerlijk werk”.

Op basis van het jaarverslag van het Ministerie van SZW en de Inspectie SZW is het voor het parlement inzichtelijk hoeveel capaciteit de Inspectie SZW inzet per domein en in welke mate de afgesproken ICF-doelstellingen zijn bereikt. Deze doelstellingen zijn gericht op de werkdomeinen van de Inspectie SZW zoals het totale domein “Eerlijk werk”; niet op specifieke programma’s binnen de werkdomeinen zoals het programma Arbeidsuitbuiting. Het zwaartepunt van het beschikbaar komen van de extra middelen voor het domein “Eerlijk werk”, en daarmee ook voor de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, ligt in 2021 en 2022. Informatie over de resultaten, die nu nog ontbreekt zoals we hebben toegelicht in paragraaf 6.2, is nodig om te kunnen beoordelen of de Inspectie SZW de extra middelen voor het intensiveren van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling doelmatig en doeltreffend inzet.

6.6 Aanbeveling

We bevelen de minister van SZW aan om de informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te verbeteren, zodat de minister van SZW inzicht krijgt in de effectiviteit van de aanpak. Uit deze informatie moet duidelijk worden hoe vaak de Inspectie SZW in staat is daders te stoppen, slachtoffers uit hun benarde situatie te halen, passende hulp aan te bieden en waar nodig door te verwijzen naar ketenpartners. Ook kan de minister op basis van deze informatie bepalen of en zo ja, welke aanpassingen nodig zijn om de effectiviteit van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te vergroten. Deze informatie zou ook naar de Tweede Kamer moeten, bijvoorbeeld in het jaarverslag van de Inspectie SZW.

7.

Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

Van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontvingen we op 24 augustus 2020 een reactie op ons conceptrapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen; Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*. In dit hoofdstuk geven we de reacties van de bewindspersonen van SZW weer (zie § 7.1). Ons nawoord is opgenomen in § 7.2. De integrale brief van de minister en de staatssecretaris van SZW is te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

7.1 Reactie van de minister en de staatssecretaris van SZW

De minister en de staatssecretaris geven in hun reactie aan dat het kabinet de aanbevelingen uit het rapport van harte overneemt en dat verschillende ontwikkelingen al in gang zijn gezet.

Verbeteren van het instrumentarium

De bewindspersonen herkennen de problematiek die wordt geschetst rond het bestaande artikel 273f Sr, namelijk dat er een hiaat bestaat tussen arbeidsuitbuiting en slecht werkgeverschap. Zij nemen de aanbeveling om overleg te entameren tussen de bewindspersonen van SZW en JenV over het enerzijds verbeteren van het wettelijke instrumentarium en anderzijds het beter inzetten van de bestaande instrumenten over. Zij achten het aanpassen van artikel 273f Sr mogelijk en wenselijk. Hiervoor is volgens de bewindspersonen een missionair kabinet nodig.

De bewindspersonen geven aan dat er in de afgelopen jaren een integrale aanpak van toezicht en opsporing bij de Inspectie SZW is ontwikkeld. Daarbij verwijzen ze naar de handreiking 'Integrale Aanpak Arbeidsuitbuiting' die de staatssecretaris van JenV op 1 juli jongstleden aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. In deze handreiking is aangegeven welke wettelijke instrumenten kunnen worden ingezet om arbeidsuitbuiting tegen te gaan, afgezien van artikel 273f Sr.

Tegelijkertijd erkennen de bewindspersonen dat er nog stappen kunnen worden gezet in het verbeteren van de bestuursrechtelijke aanpak zodat daders beter kunnen worden aangepakt en de ernstige benadeling kan worden gestopt. Onderdeel van die aanpak is het uitwerken van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.

Het verbeteren van de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak
Ten aanzien van de positie van de slachtoffers geven de bewindspersonen aan dat het kabinet werkt aan een betere bescherming van ernstig benadeelde werknemers. Dit betreft maatregelen die de toegang tot het recht moeten verbeteren en de afhankelijkheid van arbeidsmigranten ten opzichte van de werkgever (veelal uitzendbureaus) zullen verminderen, bijvoorbeeld door het loskoppelen van het arbeids- en huurcontract. Daarnaast is de Inspectie SZW in overleg met gemeenten en hulpverleningsorganisaties om de bestaande opvangmogelijkheden voor slachtoffers beter te benutten en de uitbreiding van deze mogelijkheden te verkennen.

Verbeteren van de meldingsbereidheid

Om de meldingsbereidheid te verbeteren heeft de Inspectie SZW volgens de bewindspersonen met ingang van dit jaar de contacten met regionale en lokale ketenpartners beter gestructureerd en gezorgd voor duidelijke aanspreekpunten. Ook zal de Inspectie SZW in de loop van 2021 het proces van terugkoppeling aan ketenpartners bij meldingen verbeteren. Daarnaast worden medio 2021 interne sessies georganiseerd over het herkennen en signaleren van meldingen en is onlangs de definitie van ernstige benadeling verduidelijkt en is er een handelingskader opgesteld.

Informatievoorziening

Om de informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren zal de Inspectie SZW aan de NRM, ten behoeve van de Slachtoffermonitor ook gegevens over ernstige benadeling leveren. Daarnaast zal de Inspectie SZW in 2022 een eigen monitor publiceren over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling en wordt na afloop van het Inspectieprogramma Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2019 – 2022 een rapportage opgesteld die aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

7.2 Nawoord

Beide bewindspersonen geven in hun reactie aan dat aanbevelingen om de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren van harte welkom zijn. Ze nemen deze dan ook alle over. Ook spreken zij onze soms ongemakkelijke conclusies niet tegen. Wij beschouwen dit als een constructieve reactie. Desondanks menen wij dat de conclusies uit ons onderzoek om urgentie van het kabinet vragen om tot een verbeterde aanpak te komen. In het regeerakkoord 2017 is oplopend naar 2022 structureel € 50 miljoen ter beschikking gesteld om de capaciteit van de Inspectie SZW te versterken. Desondanks blijkt uit ons onderzoek dat er tot nu toe niet meer daders gestopt zijn, noch slachtoffers geholpen.

Over de door het kabinet gewenste aanpassing van de strafrechtelijke bepaling wordt al langer gesproken. We begrijpen dat de concrete besluitvorming hierover een missionair kabinet vraagt. Uit ander onderzoek van de Algemene Rekenkamer, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van milieucriminaliteit (Algemene Rekenkamer, 2021), blijkt ook dat een strafrechtelijke aanpak alleen niet de oplossing is. Door het kabinet is de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige benadeling sinds 2017 versterkt. Maar de resultaten hiervan vallen blijkens ons onderzoek tot nu toe tegen. Dat betekent onder meer dat betere bescherming van ernstig benadeelde werknemers, waar het kabinet aan zegt te werken, noodzakelijk is. Aanvullend kunnen ook de aanbevelingen van het Aanjaagteam Arbeidsmigranten behulpzaam zijn. Hoewel de opgave om arbeidsuitbuiting aan te pakken niet eenvoudig is, maakt ons onderzoek duidelijk dat de bestaande aanpak niet goed werkt. Een sterk verbeterde aanpak is nodig om het 'veelkoppig monster' dat arbeidsuitbuiting is, effectief te bestrijden.

The top portion of the page features a maroon background with several large, overlapping, rounded blue shapes. The word 'Bijlage' is written in white, serif font, centered horizontally in this section.

Bijlage

Bijlage 1

Conclusies, aanbevelingen en reactie minister

Conclusies	Aanbevelingen aan de minister van SZW	Reactie bewinds-personen van SZW
<p>De huidige instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken zijn niet effectief. Dit komt doordat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de situaties die de Inspectie SZW onderzoekt vaak niet de drempel voor het strafrechtelijk bewijzen van arbeidsuitbuiting halen. Hoewel de Inspectie SZW meer meldingen van arbeidsuitbuiting in behandeling neemt, halen maar weinig zaken het tot de rechter; • de Inspectie SZW, anders dan in het strafrecht, slachtoffers nauwelijks kan helpen met de bestuursrechtelijke aanpak, omdat het bestuursrecht daar juridisch gezien weinig mogelijkheden voor biedt; • de sancties die de Inspectie SZW oplegt aan werkgevers die werknemers ernstig benadelen beperkt zijn. Dit leidt niet tot beëindiging van ernstige overtredingen door werkgevers. 	<p>We bevelen de minister van SZW aan om in overleg met de minister van JenV, te verkennen hoe de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te bestrijden verbeterd kunnen worden en de bestaande instrumenten beter kunnen worden gebruikt, zodat de aanpak daders stopt en slachtoffers passende hulp, bescherming en ondersteuning biedt.</p> <p>Daarnaast bevelen we de minister van SZW aan om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de Inspectie SZW samenwerkt, en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers.</p>	<p>De bewindspersonen zullen overleggen met de bewindspersonen van JenV voor het verbeteren van het wettelijke instrumentarium en het beter inzetten van de bestaande instrumenten. Zij achten het aanpassen van artikel 273f Sr mogelijk en wenselijk. Hiervoor is volgens de bewindspersonen een missionair kabinet nodig. De bewindspersonen erkennen dat er nog stappen kunnen worden gezet in het verbeteren van de bestuursrechtelijke aanpak. Onderdeel van die aanpak is het uitwerken van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.</p> <p>De bewindspersonen geven aan dat het kabinet werkt aan een betere bescherming van ernstig benadeelde werknemers, zoals maatregelen die de toegang tot het recht moeten verbeteren en de afhankelijkheid van de werkgever zullen verminderen. De Inspectie SZW is in overleg met gemeenten en hulpverleningsorganisaties om de bestaande opvangmogelijkheden voor slachtoffers beter te benutten en de uitbreiding van deze mogelijkheden te verkennen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen aan de minister van SZW	Reactie bewinds-personen van SZW
<p>De Inspectie SZW heeft slechts een beperkt deel van de slachtoffers in beeld, gelet op schattingen over het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting.</p> <p>De Inspectie SZW en ketenpartners signaleren en melden slechts beperkt situaties van mogelijke arbeidsuitbuiting. Inspecteurs melden niet alle signalen die zij tegenkomen. Ketenpartners hebben twijfels of het melden van signalen zinvol is omdat niet duidelijk is wat er gebeurt met de meldingen die zij doen bij de Inspectie SZW.</p> <p>De kwetsbare positie van slachtoffers zorgt ervoor dat misstanden moeilijk in beeld komen doordat inspecteurs terughoudend zijn in het melden van ernstige situaties.</p> <p>Samenwerking tussen de Inspectie SZW en ketenpartners is nodig om bescherming en hulp te bieden aan slachtoffers. Het is echter niet bekend bij de Inspectie SZW of ze slachtoffers daadwerkelijk uit hun situatie haalt en helpt, in samenwerking met ketenpartners. Dat registreert de Inspectie SZW niet. Uit ons onderzoek blijkt wel dat de Inspectie SZW slachtoffers niet altijd doorverwijst naar ketenpartners die hulp kunnen bieden.</p>	<p>We bevelen de minister van SZW aan om slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen, door de meldingsbereidheid van ketenpartners en inspecteurs van de Inspectie SZW te verhogen.</p>	<p>Voor het verbeteren van de meldingsbereidheid neemt de Inspectie SZW maatregelen zoals het structureren van de contacten met regionale en lokale ketenpartners en het organiseren van interne sessies voor het herkennen van signalen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen aan de minister van SZW	Reactie bewinds-personen van SZW
<p>De Inspectie SZW beschikt niet over de benodigde informatie om inzicht te krijgen in en te kunnen sturen op het beoogde maatschappelijk effect van de aanpak van arbeidsuitbuiting: daders stoppen en slachtoffers van (mogelijke) arbeidsuitbuiting uit hun benarde situatie halen, passende hulp aanbieden en doorverwijzen waar nodig. Deze informatie kan de Inspectie SZW dus ook niet gebruiken voor de eigen sturing, monitoring en uiteindelijk de verantwoording over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Ook de minister van SZW beschikt als beleidsverantwoordelijk bewindspersoon niet over deze informatie en kan zich om die reden hierover niet verantwoorden aan de Tweede Kamer.</p>	<p>We bevelen de minister van SZW aan om de informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te verbeteren, zodat de minister van SZW inzicht krijgt in de effectiviteit van de aanpak door de Inspectie SZW. Deze informatie zou ook op vaste momenten naar de Tweede Kamer moeten, bijvoorbeeld in het jaarverslag van de Inspectie SZW.</p>	<p>De Inspectie SZW zal aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen ook gegevens over ernstige benadeling gaan leveren en in 2022 eigen rapportages gaan publiceren over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.</p>

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Doelstelling onderzoek

We hebben onderzocht in hoeverre de huidige aanpak van arbeidsuitbuiting door de ministers van SZW en JenV bijdraagt aan het verminderen van het aantal mensen dat slachtoffer wordt van arbeidsuitbuiting. Ook hebben we onderzocht hoe de aanpak van arbeidsuitbuiting meer resultaten kan opleveren en daarmee een grotere bijdrage kan leveren aan het verminderen van het aantal slachtoffers.

Normen

Aan de conclusies van ons onderzoek liggen normen ten grondslag. Deze normen zijn gebaseerd op wet- en regelgeving (de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties), op onze algemene normatiek voor beleidsonderzoeken en op de Plan-Do-Check-Act-cyclus.

Het betreft de volgende normen:

- De verantwoordelijke bewindspersonen en betrokken organisaties hebben inzicht in de aard, omvang en negatieve consequenties van arbeidsuitbuiting;
- De bewindspersonen en betrokken bewindspersonen hebben op basis van het inzicht in de aard, omvang en negatieve consequenties van arbeidsuitbuiting (sub)doelen, acties en resultaten geformuleerd voor de aanpak van arbeidsuitbuiting die zo veel mogelijk SMART-C zijn geformuleerd (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent);
- De ontwikkelingen in de controlekans, opsporingskans en sanctiekans in de periode 2015-2019 laten een positieve ontwikkeling zien gegeven de prioriteit die de bewindspersonen aan het bestrijden van arbeidsuitbuiting hebben gegeven in die periode;
- De bewindspersonen en betrokken organisaties stellen vast in hoeverre de gerealiseerde acties en resultaten daarvan bijdragen aan het verminderen van het aantal slachtoffers arbeidsuitbuiting;
- De verantwoordelijke bewindspersonen hebben inzicht in de realisatie van de beoogde acties en resultaten; de daarvoor ingezette mensen, middelen en tijd en het nakomen van afspraken en sturen bij indien nodig;
- De bewindspersonen informeren het parlement tijdig en voldoende over de beoogde en gerealiseerde doelen, acties en resultaten van de aanpak van arbeidsuitbuiting; en over de beoogde en gerealiseerde inzet van mensen, middelen en tijd.

Onderzoeksmethoden

We hebben in dit onderzoek gebruikgemaakt van een mixed-methods-aanpak. We hebben interviews gehad met de Inspectie SZW, betrokken departementen en ketenpartners en we hebben rapportages, Kamerstukken en beleidsdocumenten bestudeerd. Daarnaast hebben we een data-analyse, een dossieronderzoek en een enquête onder inspecteurs uitgevoerd. Ook zijn we mee geweest op bedrijfscontroles door de Inspectie SZW en hebben we met 2 focusgroepen van inspecteurs gesproken.

Data-analyse

Data-levering en omschrijving

De data over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bestaat uit 2 delen:

1. een dataset van de directie Opsporing;
2. een dataset van de directie Toezicht.

De datasets waren geen bestaande set binnen de directie Opsporing en de directie Toezicht, maar zijn samengesteld naar aanleiding van de informatie-uitvraag van de Algemene Rekenkamer.

Dataset van de directie Opsporing

Dit bestand bevat een overzicht van alle meldingen van arbeidsuitbuiting (mensenhandel) over de periode 2016 tot en met 2019. Dit zijn niet alle binnengekomen signalen, maar meldingen: signalen die al verrijkt zijn met informatie. De dataset is aangevuld met informatie over het proces van de meldingen en vervolgens over de onderzoeken en, indien van toepassing, met informatie over de strafrechtelijke uitspraak.

Dataset van de directie Toezicht van ernstige benadeling

Dit bestand bevat een overzicht van alle meldingen en zaken (als een melding doorgaat) van het programma Arbeidsuitbuiting. Een melding betreft hier een binnekomend signaal dat doorgestuurd is naar een project of programma van de Inspectie SZW. De meldingen bij deze dataset gaan dus over een processtap eerder dan de meldingen die we in de dataset van Opsporing gebruiken. De meldingen en zaken gaan over de periode van 2017-2019. Aan de meldingen is informatie gekoppeld over hoe ver een melding in de aanpak is gekomen: of het een zaak is geworden, of er een overtreding is gevonden en, indien van toepassing, welke sanctie er is opgelegd.

Betrouwbaarheid en beperkingen data

De Inspectie SZW gaf aan dat niet alle velden in de dataset consequent waren ingevuld, omdat de registratie nog niet op orde was. Desondanks is de geleverde informatie ook de informatie die de Inspectie SZW gebruikt voor de eigen verantwoording. Om die reden, en na gesprekken met de Inspectie SZW tijdens en na de data-analyse, waren er geen aanwijzingen dat de data een zodanig verkeerd beeld gaf van de werkelijkheid dat deze onbruikbaar zou zijn voor het uitvoeren van ons onderzoek.

Analyses

We hebben een beschrijvende en een verklarende analyse uitgevoerd. We hebben de volgende onderwerpen geanalyseerd:

- per jaar de binnengekomen meldingen en de kenmerken van deze meldingen opgesplitst naar jaren;
- per jaar de processtappen na binnenkomst;
- per jaar de resultaten in de zin van sanctie;
- bij de dataset van Opsporing hebben we de resultaten in de zin van sanctie bepaald door deze handmatig te analyseren, omdat het om kleine aantallen ging. Veel zaken waren nog in behandeling.

De enquête en focusgroepen

Wij hebben een enquête afgenomen onder alle arbeidsinspecteurs over hun rol in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Wij hebben hiertoe besloten omdat wij vanwege de COVID-19-pandemie veel minder op locatie konden zijn dan van tevoren gedacht. Aansluitend op de enquête hebben we met 2 focusgroepen van inspecteurs gesprekken gevoerd om de resultaten van de enquête te duiden.

De enquête

Het doel van de enquête was om inzicht te krijgen in hoe inspecteurs binnen de Inspectie SZW omgaan met signalen van arbeidsuitbuiting: zien ze het signaleren van arbeidsuitbuiting als onderdeel van hun taak, in hoeverre lopen ze in hun werk aan tegen signalen van arbeidsuitbuiting en hoe gaan ze om met signalen van arbeidsuitbuiting?

We hebben de enquête uitgezet onder 399 arbeidsinspecteurs van de Inspectie SZW. Het gaat om alle arbeidsinspecteurs van de vakgroepen/directies: AMF (ArbeidsMarktFraude), ARBO en Major Hazard Control.

Meer dan de helft (54%) van de arbeidsinspecteurs heeft de enquête ingevuld: in totaal 216 van de 399 arbeidsinspecteurs. De respons was representatief voor de 3 vakgroepen. We hebben een beschrijvende en een verklarende analyse uitgevoerd. De analyses hadden betrekking op het signaleren van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: zien de inspecteurs dit als hun taak, herkennen zij de signalen, komen ze de signalen tegen en hoe handelen zij vervolgens? Ook hebben we gekeken naar het verschil tussen inspecteurs die een training hadden gevolgd over arbeidsuitbuiting en inspecteurs die een dergelijke training niet hadden gevolgd.

De focusgroepen

Er hebben 2 focusgroepen plaatsgevonden: 1 focusgroep bestond uit 10 arbeidsinspecteurs en 1 uit 9 arbeidsinspecteurs. We hebben met de inspecteurs gesproken over de gevallen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling die zij in hun werk tegenkomen: zijn de inspecteurs bekend met arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, signaleren ze deze fenomenen, wat doen ze als ze deze fenomenen signaleren en wat kan er beter in de huidige aanpak van deze fenomenen?

Dossieronderzoek

Op basis van de datasets die we hebben ontvangen van de Inspectie SZW, hebben we enkele dossiers geselecteerd die we hebben geanalyseerd op de beslissingen die de Inspectie SZW in het opsporings- of handhavingsproces neemt. Bij het analyseren van de dossiers zijn we met name nagegaan in hoeverre beslissingen in het proces consistent en navolgbaar waren.

Meelopen met inspecties

We hebben in de periode april-september 2020 meegelopen met 3 inspecties. Iedere inspectie vond plaats bij een ander soort bedrijf (klein/middelgroot) en in een andere branche (horeca, agrarische sector, bouw). Doel van het meelopen met de inspecties was om te begrijpen hoe een inspectie in de praktijk verloopt en om meer context te kunnen geven aan het materiaal dat we analyseerden.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Handhaven in het duister; De aanpak van milieu-criminaliteit en – overtreedingen, deel 2*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.

AZ (2015). Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

CCV (2021). *Handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting; Samenwerken in de praktijk*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht, februari 2021.

CoMensha (2020). *Mensenhandel in Nederland; Het beeld van 2019*. Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel, Amersfoort.

Coster van Voorhout, J.E.B. (2007). *Human trafficking for labour exploitation: Interpreting the crime*. Utrecht Law review 3(2), pp. 44–69. DOI.

FairWork (2012). *Verborgene slavernij in Nederland*. Stichting Fairwork, Amsterdam.

FNV, CoMensha, Fairwork, La Strada International (2019). Brief betreffende *Intensiveren van de aanpak mensenhandel*. Brief aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 juni 2019, kenmerk 19-093/TE/lvG/dt.

Groene Amsterdammer (2017). De Groene Amsterdammer, 1 maart 2017, door Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico.

Inspectie SZW (2014). *Tussen uitbuiting en onderbetaling. Zicht op arbeidsuitbuiting vanuit de inspectiepraktijk*. Interne rapportage.

Inspectie SZW (2016). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017 Mensenhandel - Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening*.

Inspectie SZW (2018). *Meerjarenplan 2019 – 2022 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Inspectie SZW (2019a). *Staat van eerlijk werk 2019 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'*. Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 950, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Inspectie SZW (2019b). *Jaarplan 2020 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Bijlage bij Kamerstuk 35 300 XV, nr. 18. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Inspectie SZW (2020). *Jaarverslag 2019 Inspectie SZW*. Bijlage bij Kamerstuk 35 300 XV, nr. 95, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

JenV (2017), *Nationaal dreigingsbeeld 2017; Georganiseerde criminaliteit*, Bijlage bij de brief van de minister van VenJ over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 157.

JenV (2018). *Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*. Bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 164, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

JenV (2019). *Voortgangsbrief programma Samen tegen mensenhandel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 28 638, nr. 176.

JenV (2020a). *Voortgangsbrief programma Samen tegen mensenhandel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 28 638, nr. 185.

JenV (2020b). *Programmaresultaten, Samen tegen mensenhandel*. Bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 185, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

JenV (2020c). *Versteviging van het fundament onder de opsporing en vervolging van mensenhandelaren*, Kamerbrief van de staatssecretaris van JenV over opsporing en vervolging mensenhandel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 28 638, nr. 184.

JenV (2020d). *Brief van de staatssecretaris van JenV betreffende Mensenhandel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 28 638, nr. 183.

NRC (2020). *Corona en arbeidsmigranten: de keuken delen ze met z'n vijftigen*, 22 mei 2020; *Ik weet niet hoe het systeem hier werkt*, 2 juni 2020; *Uitbuiting nauwelijks aangepakt*, 4 juni 2020; *Corona in de fruitteelt: wat ging er mis?*, 6 juni 2020.

NRM (2019a). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Aangeboden aan Tweede Kamer op 13 september 2019 als bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 174, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

NRM (2019b) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Aangeboden aan Tweede Kamer op 14 mei 2020 als bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 179, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

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

NRM (2021a). *Arbeidsuitbuiting*. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

NRM (2021b). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Aangeboden aan Tweede Kamer op 19 februari 2021 als bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 188, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Politie (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017; Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Driebergen.

SER (2014). *Arbeidsmigratie*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SZW (2018). *Arbeidsmarktbeleid, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 544, nr. 846.

SZW (2019). *Kamerbrief van de minister van SZW over de aanbidding Staat van eerlijk werk 2019 van de Inspectie SZW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 544, nr. 950.

SZW (2020a). *Geen tweederangsburgers, aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Bijlage bij Kamerstuk 29 861, nr. 53, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

SZW (2020b). *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten*. Bijlage bij Kamerstuk 29 861, nr. 51, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

SZW (2020c). *Brief van de staatssecretaris van SZW over het jaarverslag 2019 van de Inspectie SZW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XV, nr. 95.

SZW (2020d). *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid*, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 861, nr. 49.

SZW (2020e). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 XV, nr. 1.

SZW (2021). *Kamerbrief stand van zaken Arbeidsmigratie maart 2021*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 861, nr. 69.

Woutersen, E. (2019). *Uitgebuit; Het verhaal van de Nederlandse werkvloer*, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Atlas Contact.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor is de toevoeging 'namelijk ongeveer 85%' geschrapt.
- 2 Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor is in de figuur 'Enkelvoudige boete' vervangen door 'Beboet'. De zinnen 'Het totaal van het aantal enkelvoudige boetes en meervoudige boetes telt niet bij elkaar op tot het totaal van het aantal overtredingen. Niet bij elke overtreding is een boete toegekend.' zijn geschrapt.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld
op 6 september 2021.

Dit document is op 28 september 2021
aangeboden aan de Tweede Kamer.

Foto omslag: gemeente Maasgouw

Den Haag, september 2021