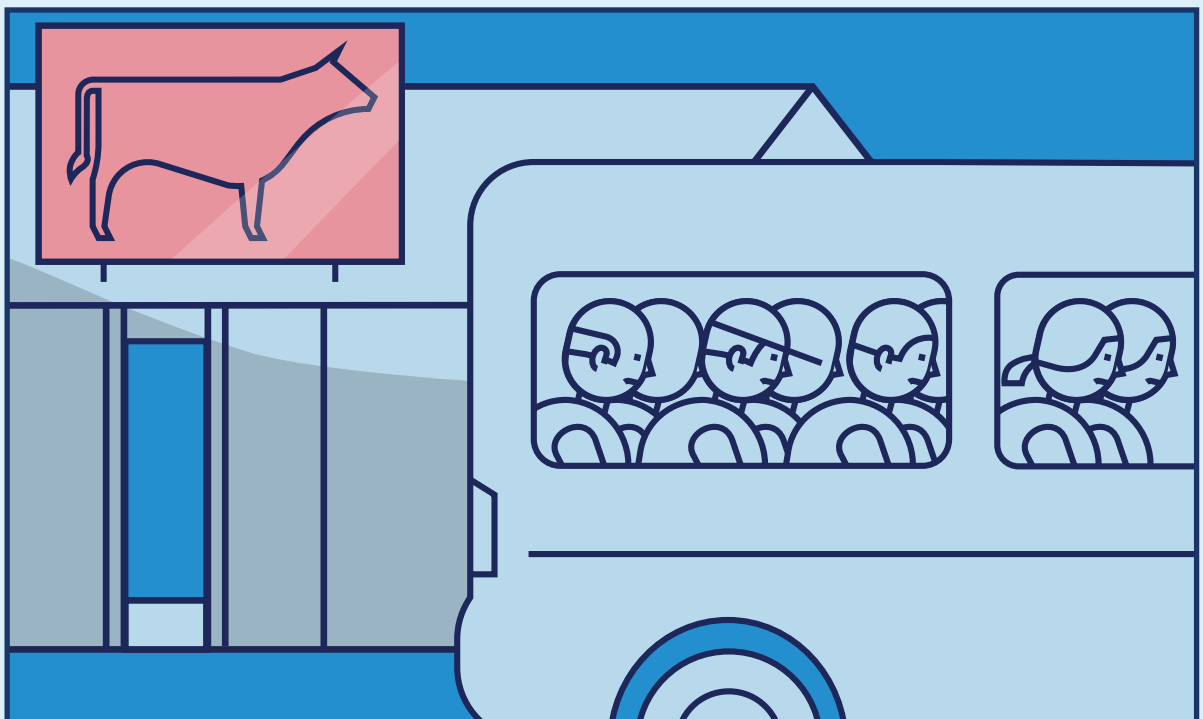






CCV centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid

Handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting

Samenwerken in de praktijk

Handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting

Samenwerken in de praktijk

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Utrecht, februari 2021

INHOUDSOPGAVE

1 Introductie 4

Leeswijzer 5

2 Belangrijkste termen 6

2.1 Dadergerichte aanpak 6
2.2 Arbeidsuitbuiting 6
2.3 Ernstige benadeling 7

3 Juridische mogelijkheden 8

3.1 Inleiding 8
3.2 Strafrecht 8
3.3 Bestuursrecht 9
3.4 Fiscaal recht 9
3.5 Privaat recht 10

4 Feitencomplexen 11

4.1 Inleiding 11
4.2 Casus 1: Het zelfstandige Aziatische restaurant 11
4.2.1 Strafrecht (politie/OM/ISZW) 12
4.2.2 Bestuurlijk (ISZW/NVWA/gemeente) 14
4.3 Casus 2: De rozenteler 16
4.3.1 Strafrecht (politie/OM) 18
4.3.2 Bestuurlijk (ISZW/gemeente) 19
4.3.3 Fiscaal (Belastingdienst/FIOD) 20
4.3.4 Internationaal (Europese Arbeidsautoriteit) 20
4.4 Casus 3: De grote vleesverwerker 20
4.4.1 Strafrecht (politie/OM) 21
4.4.2 Bestuurlijk (ISZW) 22
4.4.3 Fiscaal (Belastingdienst) 23

5 Gecoördineerde integrale aanpak 24

5.1 Inleiding 24
5.2 Rechtsgebieden stapelen 26
5.3 Uitwerking en verdieping van de gecoördineerde integrale aanpak 27
5.4 Knelpunten 28
5.5 Praktijkvoorbeelden 28

6 Conclusies 31

1 Introductie

Mensenhandel is een ernstig misdrijf. Internationale verdragen en Europese richtlijnen verplichten lidstaten tot het voeren van effectief beleid om mensenhandel tegen te gaan. Dit beleid richt zich op het voorkomen van mensenhandel, het vervolgen en berechten van daders en het beschermen en ondersteunen van slachtoffers. De verschillende verschijningsvormen van het delict zijn strafbaar gesteld in Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Veelzeggend genoeg is dit het langste artikel uit het Wetboek van Strafrecht. Het geeft de veelzijdigheid en complexiteit van het misdrijf aan. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de aanpak van mensenhandel te verstevigen en heeft daarvoor het programma 'Samen tegen Mensenhandel' ontwikkeld. Dit programma kent verschillende actielijnen die de verschijningsvormen en aspecten van mensenhandel aanpakken. Een van deze actielijnen voorziet in een doorontwikkeling van de aanpak van arbeidsuitbuiting. Deze handreiking is voortgevloeid uit deze actielijn. Het heeft als doel om arbeidsuitbuiting aan te pakken en ernstige benadeling van werkenden op een integrale wijze effectief aan te pakken met bestaande wettelijke instrumenten.

Vaak zijn er namelijk meer mogelijkheden dan dat er aanvankelijk gedacht wordt. Met een (gecombineerde) inzet van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of fiscaal wettelijke instrumenten kan veel worden bereikt. Juist een breed perspectief en goede samenwerking zijn de handvatten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling daadkrachtig en effectief aan te pakken. In een brede integrale aanpak, waarbij partijen zoals de Inspectie SZW, het OM, politie, gemeenten, de Belastingdienst en verschillende andere partijen allemaal – alleen en in gezamenlijkheid – hun steentje bijdragen. Deze handreiking is gemaakt om die verschillende mogelijkheden en inzet door alle partijen inzichtelijk te maken.

De handreiking schetst enerzijds het brede palet aan mogelijke interventies en anderzijds ook gerichte mogelijkheden voor specifieke situaties. Het biedt daarmee handvatten voor (nagenoeg) iedere professional die betrokken is bij de aanpak van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. De handreiking is voornamelijk gericht op de partijen in de keten, zoals de eerder genoemde domeinen. Er is specifiek aandacht voor de rol van de Inspectie SZW, de politie, de gemeente en haar toezichthouders, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Juist deze partijen hebben de mogelijkheden en middelen om vanuit hun domein arbeidsrechtelijk, strafrechtelijk of bestuurlijk op te treden.

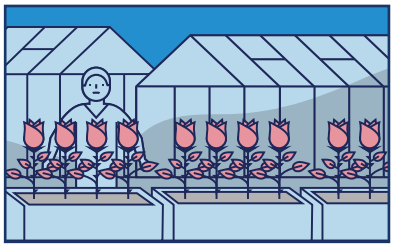
Leeswijzer

In deze handreiking worden eerst in hoofdstuk 2 de belangrijkste termen en in hoofdstuk 3 de globale juridische mogelijkheden toegelicht.

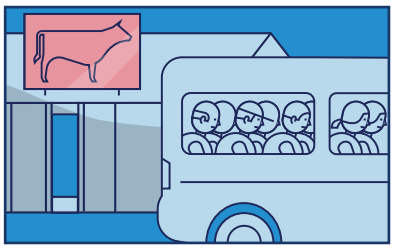
Aansluitend wordt in hoofdstuk 4 aan de hand van drie fictieve feitencomplexen (het zelfstandige Aziatische restaurant, de rozenteler en de grote vleesverwerker) gekeken naar aanvullende mogelijkheden naast Artikel 273f WvSr (mensenhandel). Deze fictieve feitencomplexen bieden een totaalbeeld van alle mogelijke sancties die binnen de verschillende rechtsgebieden voorhanden zijn.



Het zelfstandige Aziatische restaurant



De rozenteler



De grote vleesverwerker

Deze feitencomplexen zijn opgesteld ter inspiratie om te laten zien dat de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling niet hoeft te stoppen bij een enkel gesignaleerde overtreding of delict. De feiten-complexen zijn zo compleet mogelijk opgesteld. Niet alle maatregelen hoeven opgepakt te worden. Ook kan er 'geshopt' worden tussen de verschillende maatregelen die kunnen worden ingezet. Daarbij worden tevens relevante wettelijke grondslagen geboden om in actie te komen.

Tot slot is er in hoofdstuk 5 aandacht voor de gecoördineerde integrale aanpak. In hoofdstuk 6 staan de conclusies.

2 Belangrijkste termen

2.1 Dadergerichte aanpak

Deze handreiking richt zich op het aanpakken van de veroorzakers en facilitators van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van werkenden. Het doel is om de juiste instrumenten te bieden om handhavend op te treden. Hierbij is het essentieel om de positie van het slachtoffer mee te nemen in de overwegingen die tot een bepaalde aanpak leiden. Deze handreiking is daarom onder andere besproken met organisaties die zich inzetten voor de slachtoffers (CoMensha, FNV en FairWork). Slachtoffers van arbeidsuitbuiting en benadeelde werknemers mogen niet uit het oog worden verloren.

2.2 Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel die voorkomt in allerlei sectoren. Kwetsbare groepen worden dan doelbewust onder dwang, geweld of afpersing te werk gesteld of wordt er daarbij misbruik gemaakt van de omstandigheden of van de kwetsbare positie van werkenden. Er is sprake van uitbuiting, dwang, (dreiging met) geweld en/of een ernstige inbreuk op de lichamelijke of geestelijke integriteit of waarbij de persoonlijke vrijheid sterk wordt ingeperkt. Het gaat vaak samen met:

- gevaarlijke situaties op de werkvloer;
- een sterke inperking van de vrije keuze van de werknemer;
- grove overtreding van de arbeidswetten (onderbetaling, lange werkdagen, weinig rust en slechte arbeidsomstandigheden, illegale arbeid);
- ondermaatse huisvesting.

Arbeidsuitbuiting is in Nederland strafbaar gesteld in Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr), net als de andere vormen van mensenhandel (seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering). Het gaat om een ernstig strafbaar feit waarop een hoge straf staat. Hierdoor kan er alleen bij ernstige uitbuiting een veroordeling voor arbeidsuitbuiting plaatsvinden. Er is in zekere zin een drempelwaarde die overschreden moet worden. Er wordt daarbij gekeken naar de combinatie van de aard en de duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt en het (economisch) voordeel, naar Nederlandse maatstaven, dat daarmee door de overtreder wordt behaald. Arbeidsuitbuiting zoals hier omschreven kan voorafgegaan worden door of samenvallen met het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van de (toekomstige) werknemer. Als dit gepaard gaat met dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten, is er ook dan (al) sprake van mensenhandel.

Opzichzelfstaande signalen zijn niet voldoende om arbeidsuitbuiting vast te stellen. Veel schrijnende situaties wijzen weliswaar op uitbuiting, maar kunnen simpelweg niet bewezen verklaard worden. Toch geeft het ‘onderbuikgevoel’ vaak een niet-pluisgevoel bij controles. Veel slachtoffers praten bijvoorbeeld liever niet over de signalen van arbeidsuitbuiting uit angst of in de hoop nog een laatste salaris te ontvangen. En als zij dat al wel doen, is het vinden van een ‘tweede bewijsmiddel’ dat het verhaal onderschrijft vaak moeilijk.

Er is daarnaast een groot grijs gebied tussen een enkele overtreding van een arbeidswet enerzijds en arbeidsuitbuiting in de zin van (strafrechtelijke) mensenhandel anderzijds. Er is sprake van verschillende gradaties van slecht werkgeverschap (zie figuur op de volgende pagina). Naarmate de naleving minder wordt, worden er meer waarschuwingen, boetes, stilleggingen en dwangsommen ingezet. Bewuste en notoire overtreders en criminele organisaties worden hard aangepakt met een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aanpak.



2.3 Ernstige benadeling

Het gaat hierbij om situaties waarbij een overtreder een oneigenlijk (economisch) voordeel behaalt door werkenden zodanig arbeid of diensten te laten verrichten dat er sprake is van een ernstige schending van de arbeidswetten en van een aantasting van de arbeidsrechtelijke positie van die werkenden.

Er is sprake van ernstige benadeling als het gaat om ten minste één of meer ernstige overtredingen van de arbeidswetten.[1] Soms gaat het om de cumulatieve ernst van het handelen van de werkgever. Niet alle werkenden hoeven dan individueel ook 'ernstig' benadeeld te zijn. Meerdere overtredingen ten aanzien van verschillende werkenden kunnen opgeteld voldoende zijn om de werkgever aan te spreken op de totaliteit van zijn handelingen. Bij de 'optelsom' kan sprake zijn van een meervoudig feitencomplex (één situatie met meerdere overtredingen), maar ook recidive of elkaar opvolgende overtredingen binnen een tijdvak van een aantal (bijvoorbeeld vijf) jaar.

De betreffende werkenden verkeren bovendien vaak in een (sociaal-maatschappelijke, financiële) kwetsbare of van de werkgever afhankelijke positie. Zeker waar het arbeidsmigranten of ongedocumenteerden betreft, is het zelfs eerder regel dan uitzondering. Het is echter geen noodzakelijke voorwaarde om van ernstige benadeling te kunnen spreken. Het is namelijk wenselijk om bij de aanpak van ernstige benadeling zowel bijzondere aandacht te kunnen geven aan situaties waarbij misbruik wordt gemaakt van zo'n bestaande kwetsbaarheid en/of afhankelijkheid als waar deze door de werkgever wordt gecreëerd (en/of bewust in stand worden gehouden). De kwetsbaarheid en/of afhankelijkheid van werkenden kan immers ook juist – geheel of gedeeltelijk – het gevolg zijn van een handelingswijze/business model van de werkgever (en diens partners). Ook dat is uitermate onwenselijk. Gedacht kan worden aan oneigenlijk gebruik van een type dienstverband, misbruik van iemands persoonlijke situatie of de (door de werkgever gecreëerde en/of in stand gehouden) woon- en/of werkomstandigheden (door via (weinig) werk of de koppeling van wonen-werken de werkenden in een bepaalde situatie te houden).

Bij ernstige benadeling is er vaak geen (aantoonbare) sprake van dwang of misbruik van omstandigheden of van de kwetsbare positie van het slachtoffer. Hierdoor vallen deze situaties niet onder de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting.

1 Voor de afbakening tussen ernstige overtredingen wordt voor wat betreft de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet (en onderliggende uitvoeringsbesluiten) aansluiting gezocht bij het Beoordelingskader herkennen signalen arbeidsuitbuiting bij overtredingen arbeidswetten van de ISZW (april 2018) en verder bij wat daarover in de arbeidswetten zelf is geregeld (zie o.a. de artikelen 7:2, derde lid, Arbeidstijdenbesluit, 9.10a, derde lid, Arbeidsomstandighedenbesluit, 3, derde lid, Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag en 4b, derde lid, en 4c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen).

3 Juridische mogelijkheden

3.1 Inleiding

Voor de aanpak is het belangrijk dat bekend is welke juridische mogelijkheden er zijn om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling tegen te gaan. Diverse organisaties werken namelijk vanuit een ander juridisch kader. Om een goed beeld te hebben hoe integrale samenwerking optimaal vorm gegeven kan worden, is het inzicht in ieders juridisch kader van belang. Het inzicht in het juridisch kader wordt verder in hoofdstuk 4 bij de feitencomplexen verder verfijnd.

3.2 Strafrecht

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. In het Wetboek van Strafrecht is in Artikel 273f de strafbaarstelling voor alle vormen van mensenhandel opgenomen. De strafmaat is stevig, maximaal 12 jaar gevangenisstraf. Als door mensenhandel iemand overlijdt, kan er zelfs een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke straf van maximaal 30 jaar worden opgelegd.

Voor ernstige benadeling bestaat vooralsnog geen specifieke wetgeving. De mogelijkheid om een malafide werkgever strafrechtelijk aan te pakken, stopt echter niet bij Artikel 273f Sr. In situaties waarbij er sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling, kan er vaak ook vervolgd worden voor één of meerdere 'lichtere' strafbare feiten. Hierbij kan gedacht worden aan:

- mensensmokkel (Artikel 197a Sr)
- werkverschaffing illegalen (Artikel 197b, c en d Sr)
- witwassen (Artikel 420bis Sr)
- oplichting (Artikel 326 Sr)
- valsheid in geschrifte (Artikel 225 Sr)
- inname paspoort / reisdocument (Artikel 447b Sr)

Wet economische delicten (WED)

Op grond van de Wet economische delicten (WED) kan een onderneming in bepaalde gevallen tijdelijk (maximaal 12 maanden) stilgelegd worden (Artikel 7, onder c). Deze 'bijkomende straf' wordt met name opgelegd bij onveilige (levensgevaarlijke) arbeidsomstandigheden, ernstige dierenmishandeling en hardnekkige recidive. De rechter toetst of het stilleggen van de onderneming verantwoord is. Als het stilleggen van de onderneming niet verantwoord is, kan de rechter de onderneming eventueel in plaats daarvan onder bewind stellen. Stillegging van de onderneming kan een onmiddellijk ingrijpen vereisen, ook vóór de terechtzitting als voorlopige maatregel worden opgelegd (Artikel 29 WED).

SAMENWERKENDE PARTIJEN NA FEITELIJKE CONSTATERING TEWERKSTELLING ILLEGALE WERKENDEN

Als illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen werkend worden aangetroffen (feitelijke constatering) door een inspecteur van de Inspectie SZW en er geen duidelijke signalen van mensenhandel zijn, is er in ieder geval sprake van een overtreding van het verbod op tewerkstelling vreemdelingen (overtreding van Artikel 2 Wet arbeid vreemdelingen (Wav)).

Daarnaast kan het Openbaar Ministerie op basis van het boeterapport met onderliggende verklaringen ook een strafzaak vanwege mensen*smokkel* starten (overtreding Artikel 197a, tweede lid, Sr). Door bij overtreding van Artikel 2 Wav door te pakken met een strafzaak voor mensen*smokkel,* krijgen de inspanningen vanuit het toezichtsdomein een veel krachtiger resultaat voor de dader.[2] De dader krijgt niet alleen te maken met een bestuurlijke boete (maatregel gericht tegen het bedrijf), maar kan ook met een sanctie en een strafblad te maken krijgen.

Als de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen geen passend (rechtens geldend) loon hebben ontvangen of als dit slechts gedeeltelijk is uitbetaald, kunnen zij een loonvordering instellen via de kantonrechter. Voor slachtoffers zonder verblijfsrecht is Artikel 23 Wav hiervoor relevant. Op grond hiervan kan de vreemdeling diens werkgever aanspreken op het nakomen van arbeidsvoorwaarden. Daarbij wordt van rechtswege uitgegaan van een dienstverband van minstens zes maanden.

In RIEC-verband kan een boeterapport van de Inspectie SZW ook gedeeld worden met de andere RIEC-partners die over kunnen gaan op bestuurlijke interventies. Een voorbeeld van een bestuurlijke interventie is het innemen van APV-vergunningen en/of de inzet van het BIBOB-instrumentarium.

3.3 Bestuursrecht

Er zijn diverse mogelijkheden om een malafide ondernemer aan te pakken via bestuursrechtelijke sancties en maatregelen. In aanvulling op of als werkbaar alternatief voor het strafrecht. Zo kan gedacht worden aan sancties van de Inspectie SZW op grond van de volgende wetten:

- Arbeidstijdenwet
- Arbeidsomstandighedenwet
- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
- Wet arbeid vreemdelingen

Ook de gemeente kan vaak bestuurlijk optreden, bijvoorbeeld bij overtreding van het Bouwbesluit 2012, de Woningwet of de Huisvestingwet 2014. Als partijen elkaar echt goed weten te vinden, komen ook minder gangbare opties in beeld, zoals bijvoorbeeld de Warenwet, die mogelijkheden biedt voor de NVWA om malafide werkgevers aan te spreken.

3.4 Fiscaal recht

Fiscale mogelijkheden zijn eveneens aanwezig om, bij gebrek aan strafrechtelijke maatregelen, een malafide werkgever aan te pakken. De Wet op de loonbelasting biedt mogelijkheden om de administratie van de werkgever door te lichten op onregelmatigheden. Ook de Algemene wet inzake rijksbelastingen biedt een mogelijkheid om op te treden.

2 Slachtoffer die rechtstreeks schade ondervindt van de mensensmokkel kan zich met een schadevordering voegen in de strafzaak. Dit kan niet als de interventie beperkt blijft tot een bestuurlijke boete of bestuursrechtelijke maatregel.

3.5 Privaat recht

Deze handreiking richt zich op de publieke toezichthouders. Er zijn echter ook private partijen die een rol kunnen spelen bij een integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU) als het gaat om cao-naleving bij uitzendbureaus en Stichting VNB voor de cao-naleving in het beroepsgoederenvervoer. Sociale partners en brancheorganisaties kunnen tevens certificaten en keurmerken intrekken, wat ook nadelige gevolgen heeft voor de positie van een malafide werkgever of huisvester.

De focus van deze handreiking is gericht op de acties die publieke toezichthouders kunnen ondernemen en daarom wordt er verder niet uitgebreid stilgestaan bij de privaatrechtelijke mogelijkheden. Samenwerking met private partijen kan in veel gevallen echter wel van grote toegevoegde waarde zijn. Bijvoorbeeld wanneer het minimumloon wel wordt uitbetaald, maar niet het cao-loon of wanneer een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten wel een keurmerk heeft, zoals Stichting Normering Flexwonen of het Agrarisch Keurmerk Flexwonen, maar niet aan de kwaliteitseisen voldoet.

4 Feitencomplexen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan drie feitencomplexen. In deze voorbeelden worden alle mogelijkheden van interventies aangegeven. Per wettelijke bepaling wordt ook aangegeven welke partij deze mogelijkheid heeft. Dit geeft ook aan met welke andere partijen samengewerkt kan worden.

Tip: Zet niet alle juridische mogelijkheden direct in, maar maak in goed overleg strategische keuzes. Zo voorkom je dat het streven om malafide werkgevers krachtig aan te pakken te eenzijdig is, waardoor andere samenwerkingspartners beperkt worden in hun interventies of zelfs niet op de hoogte zijn.

De kern van een integrale aanpak is goed afstemmen wie wat doet en wanneer. Houd ook altijd rekening met de positie van slachtoffers die bijvoorbeeld door de aanpak getroffen kunnen worden.



4.2 Casus 1: Het zelfstandige Aziatische restaurant

Een illegaal/onrechtmatig in Nederland verblijvende Chinese kok werkt in een Aziatisch restaurant (eenmanszaak) in Nederland. Hij is door de eigenaar van het restaurant geworven via de Chinese gemeenschap in Nederland. Hij heeft zijn paspoort in eigen bezit, maar spreekt geen Nederlands of Engels. De kok werkt gedurende een langere periode zes dagen per week, tien tot twaalf uur per dag. Hij verdient

800 euro bruto per maand, inclusief kost en inwoning. Hij ontvangt geen vakantiebijslag. Hij wordt maandelijks contant en zwart betaald. De kok beschikt over onvoldoende geld om terug te kunnen keren naar China.

De kok heeft geen rusttijden, pauzes of vakantiedagen. Hij mag zich niet ziekmelden van zijn werkgever. Er is geen (vastgelegd) beleid ten aanzien van arbeids- en rusttijdenpatronen en er wordt ook geen registratie gevoerd.

Hij werkt in een vieze en daardoor ook onveilige keuken (onhygiënisch, spiegelgladde vloeren, brandgevaarlijke elektra). Er wordt geen arbeidsomstandighedenbeleid gevoerd en er is geen risico-inventarisatie en -evaluatie uitgevoerd.

Het restaurant is gevestigd in een huurpand met horecabestemming. De kok slaapt boven het restaurant op een matras in een klein kamertje.

De boekhouding van het restaurant is niet op orde. De illegale kok staat niet in de loonadministratie. Er staan wel andere medewerkers in, maar sommige voor minder uren dan daadwerkelijk gewerkt en voor een hoger uurloon dan daadwerkelijk betaald. Belastingaangifte wordt gedaan op basis van de onvolledige en deels onjuiste gegevens. De loonheffingen van de kok worden niet afgedragen: de werkgever betaalt geen premie voor de werkendenverzekeringen (WW, WIA, WAO, ZW). Ook worden er premies geen afgedragen voor de volksverzekeringen (AOW, Anw, Wlz). De kok heeft geen ziektekostenverzekering.

De werkgever heeft een drank- en horecavergunning (op grond van de Drank- en Horecawet (DHW) en exploitatievergunning (op grond van de gemeentelijke APV).

Controlerende partijen, inspecteurs of gemeenten kunnen onderstaande acties ondernemen.

4.2.1 Strafrecht (betrokken en samenwerkende partijen: politie/OM/ISZW)

Strafrechtelijk optreden op basis van het Wetboek van Strafrecht is mogelijk op basis van de volgende artikelen:

- Artikel 273f (mensenhandel; zie kader)
- Artikel 197a, tweede lid (mensensmokkel)
- Artikel 197b (werkverschaffing illegalen)
- Artikel 225, eerste lid (valsheid in geschrifte), 420bis (witwassen)
- Artikel 420ter (gewoontewitwassen)

ANALYSE ARTIKEL 273F SR

Bij arbeidsuitbuiting dienen steeds alle 'bestanddelen' van het delict mensenhandel ten aanzien van ieder individueel slachtoffer bewezen te worden. Het gaat dan om de in Artikel 273f Sr genoemde handelingen, de inzet van bepaalde dwangmiddelen en het oogmerk van uitbuiting.
>>Zie ook paragraaf 2.2

Handelingen:

- werven en huisvesten (onder 1°)
- bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid (onder 4°)
- opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting (onder 6°)

Dwangmiddel:

Misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie lopen in elkaar over. De Chinese kok bevindt zich in een kwetsbare positie die sterk samenhangt met zijn illegaliteit. Er is sprake van 'meervoudige afhankelijkheid'. Hij bezit onvoldoende middelen om terug te keren naar China, vanwege zijn illegaliteit kan hij geen bankrekening e.d. openen, voor huisvesting is hij afhankelijk van zijn werkgever (en het betreft bovendien een situatie waarbij op de werkplek wordt overnacht) en hij spreekt bovendien geen Nederlands (of Engels). Het betreft een situatie die een normale mondige Nederlandse kok niet zou accepteren.

(Oogmerk van) uitbuiting:

- *aard en duur van de tewerkstelling:* voor langere periode zes dagen per week 10 tot 12 uur als kok werken in een vieze en onveilige keuken;
- *beperkingen die de tewerkstelling voor de betrokkene meebrengt*: geen rusttijden, pauzes en vakantiedagen, niet kunnen ziekmelden, ondermaatse huisvesting;
- *economisch voordeel voor de tewerksteller:* voordeel uit hoofde van te laag loon in relatie tot de daadwerkelijk gewerkte uren, het niet afdragen van loonheffingen en het niet betalen van premies. Ook is er minder inhuur van personeel noodzakelijk, omdat het slachtoffer 24 uur per dag inzetbaar is.

Kanttekeningen:

- Bij een één-op-één-situatie is het vaak moeilijk om een tweede of zelfs derde bewijsmiddel te verzamelen dat de geconstateerde situatie en/of de verklaringen van het slachtoffer ondersteunt. Bij het ontbreken hiervan zal er logischerwijs afgezien worden van strafrechtelijke vervolging voor overtreding van Artikel 273f, omdat een succesvolle vervolging dan niet mogelijk is.
- In een (relatief) kleine situatie worden de drempelnormen voor strafrechtelijke vervolging van de fiscale delicten mogelijk niet gehaald (Protocol AAFD).

4.2.2 Bestuurlijk (betrokken en samenwerkende partijen: ISZW/NVWA/gemeente)

Inspectie SZW

Er zijn ook bestuurlijke maatregelen van de Inspectie SZW mogelijk. Deze kunnen in de eerste plaats gebaseerd zijn op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag via:

- Artikel 7 (recht op minimumloon)
- Artikel 7a (recht op girale betaling minimumloon)
- Artikel 13 (verbod op inhouding en verrekening)
- Artikel 13a (langere arbeidsduur)
- Artikel 15 (minimumvakantiebijslag)
- Artikel 16 (minimumvakantiebijslag)
- Artikel 18b tweede lid (niet verstrekken gevraagde gegevens)

Een belangrijk bestuurlijk middel voor de Inspectie SZW is ook de Arbeidstijdenwet. Er worden immers vaak veel overuren gewerkt die niet uitbetaald worden. Hiervoor zijn de volgende artikelen van toepassing:

- Artikel 4:1 (onvoldoende rusttijd)
- Artikel 4:3 (ondeugdelijke registratie van werk- en rusttijden)
- Artikel 5:4 tweede lid (onvoldoende pauzes)
- Artikel 5:5 tweede lid (onvoldoende wekelijkse onafgebroken rusttijd)

Een ander bestuurlijk middel voor de Inspectie SZW is het handhaven van de Arbeidsomstandighedenwet. Zo biedt deze mogelijkheden op basis van de volgende artikelen:

- Artikel 3 (ondeugdelijk arbobeleid)
- Artikel 5 (gebrekkige inventarisatie en evaluatie van de arbeidsrisico's)
- Artikel 8 (ondoeltreffende voorlichting en onderricht over de werkzaamheden)

Het Arbeidsomstandighedenbesluit biedt via de volgende artikelen mogelijkheden om in actie te komen:

- Artikel 3.2 eerste lid (onveilige arbeidsplaatsen)
- Artikel 3.11 eerste lid (onveilige vloeren, muren en plafonds op de arbeidsplaats)

De Inspectie SZW heeft ook toezichtstaken op basis van de Wet arbeid vreemdelingen. Zo kan Artikel 2 (illegale tewerkstelling van vreemdelingen) reden zijn voor een bestuurlijke boete.

NVWA

Aangezien het in dit feitencomplex gaat over een restaurant, zijn er ook acties mogelijk voor de NVWA. De controle op basis van de Warenwet biedt hier bijvoorbeeld mogelijkheden (hygiënevoorschriften, verkoop minderwaardige etens- en drinkwaren).

Gemeente

Vanuit bestuurlijk perspectief heeft de gemeente waarin de casus speelt ook mogelijkheden. Zo kan de gemeente op basis van de Woningwet Artikel 1a eerste lid, in combinatie met Artikel 1a onder 2 Wet economische delicten (WED) de eigenaar aanspreken op zijn zorgplicht.

Daarnaast kan de gemeente optreden bij strijdig gebruik met het bestemminsplan (Artikel 7.2 Wet ruimtelijke ordening (Wro) of Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in combinatie met de WED). Hierbij bestaat de mogelijkheid om over te gaan tot aanzegging van bestuursdwang of tot oplegging een dwangsom op basis van Artikel 125 Gemeentewet om het gebruik in overeenstemming met de bestemming te brengen.

Ook kan de Drank- en Horecawet (DHW)-vergunning in bepaalde gevallen worden ingetrokken worden (Artikel 31 in combinatie met Artikel 8 en/of 10 DHW). Datzelfde geldt voor de exploitatievergunning, als toepasselijke APV daar gronden voor biedt.

Naast het rechtstreeks aanpakken van de daders zijn er verschillende bestuursrechtelijke mogelijkheden om de voortzetting van misstanden te beëindigen. Wat mogelijk en wenselijk is, hangt van de situatie af.

In spoedeisende gevallen waarbij er geen tijd is om een overtreder een begunstigingstermijn te geven, kan de gemeente spoedeisende bestuursdwang (Artikel 5:31, eerste lid, Awb: wel een voorafgaand besluit) of zeer spoedeisende bestuursdwang (Artikel 5:31, tweede lid, Awb: pas achteraf een besluit) toepassen. Hiervan kan onder andere sprake zijn bij acuut brandgevaar vanwege bijvoorbeeld brandgevaarlijke elektra. De spoedeisende bestuursdwang kan dan bestaan uit het voor onbepaalde tijd sluiten van het pand.

In veel gemeenten kan de burgemeester op grond van een bepaling in de APV een publiektoegankelijk pand sluiten als blijkt dat de openbare orde ernstig in gevaar is. Hier kan ook sprake van zijn als:
- de handelswijze van de werkgever niet strookt met goed werkgeverschap en in strijd is met de wet;
- er tekortkomingen op het vlak van de voedselhygiëne worden geconstateerd;
- er personen zonder de vereiste vergunningen te werk worden gesteld.

Een besluit van de burgemeester om een pand te sluiten, kan dan bijvoorbeeld onderbouwd worden met constateringen van de politie, een RIEC-rapportage, een rapportage van de Inspectie SZW en een constateringsrapport van de NVWA. Al de daarin uiteengezette omstandigheden bijeengenomen kunnen dan de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van ernstig gevaar voor de openbare orde.

Om een restaurant uit te mogen baten, zijn een exploitatievergunning en – afhankelijk van de gemeente – een DHW-vergunning nodig.

Een DHW-vergunning kan worden ingetrokken als er sprake is van ‘slecht levensgedrag’ bij een leidinggevende, er niet wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot sociale hygiëne, er gebeurtenissen plaatsgevonden hebben waardoor er gevreesd kan worden dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid of als de regels van de DHW of de aan vergunning verbonden voorschriften en/of beperkingen worden overtreden (Artikel 31 bepaalt wanneer een vergunning moet worden ingetrokken, onder andere als er niet wordt voldaan aan de eisen zoals opgesteld in Artikel 8 en/of 10 DHW).

De gronden om een exploitatievergunning in te kunnen trekken, verschillen per gemeente. Deze staan in de APV. Sommige gronden zijn behoorlijk algemeen en hebben een goed gemotiveerde invulling nodig. Bijvoorbeeld het criterium dat een vergunninghouder niet van slecht levensgedrag mag zijn. Bepaalde andere gronden zijn juist behoorlijk specifiek en toegespitst, bijvoorbeeld de mogelijkheid die sommige gemeenten hebben om een vergunning in te trekken in geval van een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen.

De volgende wetten bieden de Inspectie SZW allemaal de mogelijkheid om werkzaamheden preventief stil te leggen om te voorkomen dat de misstanden worden voortgezet of (opnieuw) plaats kunnen vinden:
- Arbeidsomstandighedenwet
- Arbeidstijdenwet (ATW)
- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml)
- Wet allocatie werkenden door intermediairs (Waadi)
- Wet arbeid vreemdelingen (Wav)

Deze stilleggingen worden gezien als herstelsancties en kunnen dus in combinatie met een bestuurlijke boete worden opgelegd. In dat geval moet wel worden beoordeeld in hoeverre het totaalpakket aan

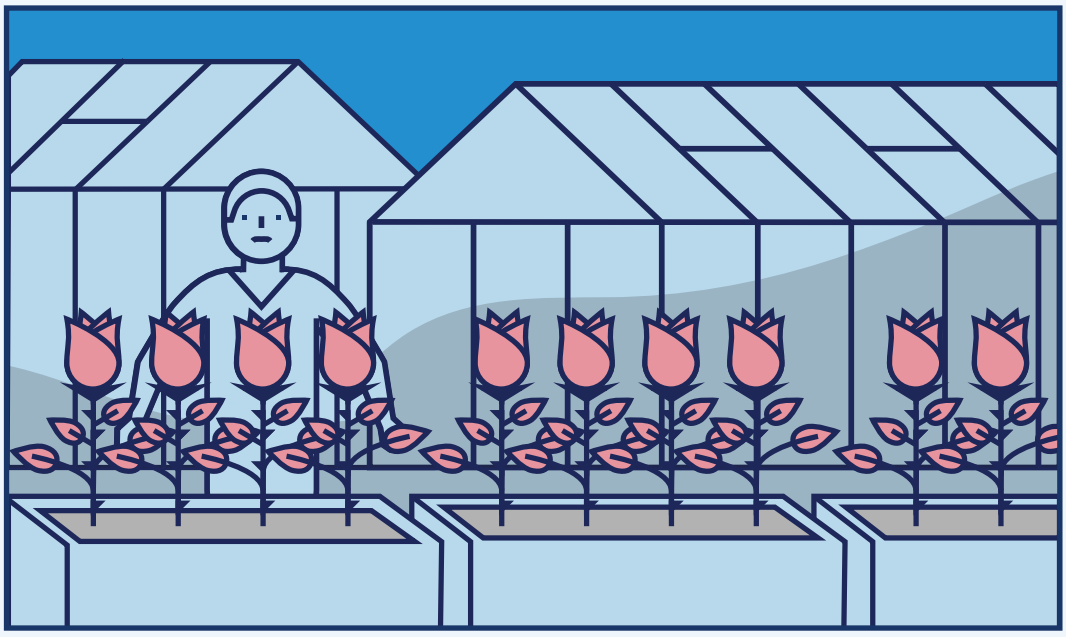
VERVOLG **PANDEN SLUITEN, VERGUNNING INTREKKEN EN BEDRIJFSACTIVITEITEN STILLEGGEN**

sancties evenredig is. Preventieve stillegging is onder meer mogelijk in het geval van herhaaldelijke overtredingen (vaak pas na de derde overtreding). Dan is tijdelijke stillegging van de werkzaamheden mogelijk, tot een maximum van drie maanden.

Een bevel tot preventieve stillegging van werkzaamheden kan pas worden gegeven nadat eerst een waarschuwing is gegeven. In beginsel wordt bij de tweede overtreding (naast de boete voor de overtreding) een waarschuwing gegeven. Een stillegging kan aan de orde zijn bij de derde keer dat dezelfde of een soortgelijke overtreding wordt begaan. Bij ernstige overtredingen kan de waarschuwing bij de eerste overtreding worden gegeven en kan een stillegging volgen bij de tweede overtreding.

Het niet opvolgen van een bevel tot preventieve stillegging is een economisch delict en kan aanleiding geven tot strafrechtelijke vervolging en eventuele bijkomende straffen. Zie hiervoor de Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten.

De Arbeidsomstandighedenwet (Artikel 28) biedt ook de mogelijkheid om werkzaamheden stil te leggen als er sprake is van ernstig gevaar voor personen. Bij bijvoorbeeld explosie-, asbest- of aanrijdgevaar zal er niet veel discussie ontstaan over de benodigde ernst van het gevaar. Bij situaties van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zal de drempel aanzienlijk minder snel gehaald worden.



4.3 Casus 2: De rozenteler

Een rozenteler (bv) heeft vijf medewerkers in vaste dienst (administratieve krachten en planners) en werkt daarnaast met 25 uitzendkrachten uit Roemenië. Werving door het in Nederland gevestigde uitzendbureau vindt plaats via het door henzelf opgebouwde netwerk in Roemenië. De meeste uitzendkrachten komen uit dezelfde regio. Nieuwe uitzendkrachten moeten bemiddelingskosten betalen, maar gezien hun financiële situatie moeten de meesten daarvoor eerst inkomsten hebben (schuldbinding).

De uitzendkrachten wonen in een rijtje van drie aaneengesloten woonhuizen in de binnenstad (elk met 75 m^2 aan gebruiksoppervlakte) die eigendom zijn van het uitzendbureau. De kosten voor de huisvesting worden door het uitzendbureau – overeenkomstig daartoe verleende volmachten – ingehouden op het loon. In ieder woonhuis wonen meerdere personen, zonder duurzaam een gemeenschappelijk huishouden te vormen, zonder complete inschrijving in Basisregistratie Personen en zonder correcte huisvestingsvergunning. Er zijn onvoldoende sanitaire voorzieningen voor het aantal uitzendkrachten dat per woning gehuisvest wordt. Een aantal van de uitzendkrachten slaapt op matrassen op de grond en er is weinig privacy. De verhuurder/huisvesting is niet SNF- of AKF-gecertificeerd.[3] Dit betekent dat er geen huur op het minimumloon mag worden ingehouden. Voor de huisvesting wordt 100 euro per week in rekening gebracht.[4] Omwonenden klagen regelmatig over geluidsoverlast, openbare dronkenschap, parkeerproblemen en vervuiling doordat er huisvuil wordt bijgeplaatst (de uitzendkrachten hebben geen pasjes voor de containers).

Er worden door het uitzendbureau boetes uitgedeeld wanneer de uitzendkrachten zich niet aan bepaalde voorschriften rondom de woning (bijvoorbeeld bij klachten over overlast en vervuiling) en het vervoer houden. Deze boetes worden ingehouden op het loon en de werkgever (uitzendbureau) houdt deze boete-inkomsten voor zichzelf. De genoemde voorschriften zijn opgenomen in de arbeidsovereenkomst. Deze overeenkomst is echter alleen in het Nederlands opgesteld (wat de meeste uitzendkrachten niet kunnen lezen).

De uitzendkrachten moeten dagelijks zelf van hun woning naar de werkplek rijden met een busje wat het uitzendbureau levert. Het uitzendbureau houdt de kosten hiervan in op het loon.

De uitzendkrachten zijn wel RNI-geregistreerd, maar niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Ook is er geen verblijfadres bekend (bij de gemeente).

De vaste medewerkers van de rozenteler werken vijf dagen per week, acht uur per dag. De uitzendkrachten werken zes dagen per week, tien uur per dag. Hiervoor krijgen de uitzendkrachten net als de vaste medewerkers het wettelijk minimumloon voor 40 uur per week. Dit wordt uitbetaald door het uitzendbureau. De vakantiebijslag en vakantiedagen worden gebaseerd op deze 40 uur. Het uitzendbureau is bekend met deze discrepantie maar kaart dit niet aan, omdat het uitzendbureau de afgesproken vergoeding (voor 40 uur per uitzendkracht) ontvangt. Bij klagen en ziekte volgt er ontslag en verliest de uitzendkracht zijn/haar huisvesting.

Er is deugdelijk (vastgelegd) beleid ten aanzien van arbeids- en rusttijdenpatronen en er wordt ook een registratie gevoerd. Deze gaan echter uit van 40 uur, niet van het daadwerkelijk gewerkte aantal uren.

Er wordt passend arbeidsomstandighedenbeleid gevoerd en er is een risico-inventarisatie en -evaluatie uitgevoerd. Hierbij is geen rekening gehouden met de bovenmatige arbeidsduur.

Uitbetaling gaat via de bank en de uitzendkrachten beschikken zelf over hun bankpasje. Loonstrookjes worden alleen op aanvraag geleverd door het uitzendbureau en kloppen niet. De boekhouding van de rozenteler is niet op orde; de urenregistratie gaat uit van 40 uur, niet van het werkelijk gewerkte aantal uren.

Voor wat betreft hun verplichtingen ter zake wordt belastingaangifte door zowel de rozenteler als het uitzendbureau gedaan op basis van de grotendeels onjuiste gegevens. Datzelfde geldt voor de betaling en afdracht van premies.

3 Huisvestigingskosten mogen worden ingehouden onder strenge voorwaarden, waaronder:
- Er mag maximaal 25% van het bruto minimumloon worden ingehouden.
- De verhuurder moet een toegelaten instelling zijn of een gecertificeerde private verhuurder (zoals SNF of AKF).
- Er zijn afspraken gemaakt in de cao over de kwalitatieve normen van de huisvesting.

4 In de uitspraak van de Hoge Raad van 19 maart 2019 wordt opgemerkt dat door de accountant van verdachte als gebruikelijk in de branche (seizoenswerk fruitteelt) wordt genoemd een bedrag van € 30 tot € 40 per week (ECLI:NL:HR:2019:383). Dit overigens terwijl bij het personeel in kwestie effectief zo'n € 100 per week voor huisvesting werd ingehouden op het loon, waarbij bovendien sprake was van onderbetaling.

4.3.1 Strafrecht (betrokken en samenwerkende partijen: politie/OM)

Strafrechtelijk zijn er mogelijkheden via de artikelen 273f, eerste lid, onder 1, 4 en 6, en derde lid, onder 1 (mensenhandel; zie kader). Tevens zijn er mogelijkheden om te vervolgen op basis van valsheid in geschrifte (Artikel 225) en witwassen (Artikel 420bis) of gewoontewitwassen (Artikel 420ter).

ANALYSE ARTIKEL 273F SR

Handelingen:
- werven en huisvesten (onder 1°)
- bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid (onder 4°)
- opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting (onder 6°)

Dwangmiddel:
- Misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht: Er is sprake van overwicht (onder andere vanwege de schuldbinding), maar dat er sprake is van misbruik hiervan als bedoeld in Artikel 273f is niet zonder meer gezegd.
- Misbruik van een kwetsbare positie: Of de Roemeense uitzendkrachten zich in een kwetsbare positie bevinden, zal sterk van de persoonlijke situatie afhangen (waar komen ze vandaan? Hoe is hun situatie daar? Hoe staat het met hun geletterdheid? Et cetera.). Bij legale seizoenswerkers is hier niet zonder meer sprake van. Bovendien kan het in één en dezelfde zaak per individu verschillen. Er is op z'n minst sprake van enige afhankelijkheid, gezien de koppeling tussen de tewerkstelling en de huisvesting.

(Oogmerk van) uitbuiting:
- *aard en duur van de tewerkstelling:* voor langere periode zes dagen per week 10 uur fysieke arbeid in de tuinbouw, veelal in broeierige, warme kassen;
- *beperkingen die de tewerkstelling voor de betrokkene meebrengt*: niet deugdelijke arbeids- en rusttijden, ontslag bij klagen en ziekmelden, boetes, ondermaatse huisvesting;
- *economisch voordeel voor de tewerksteller:* voordeel uit hoofde van te laag loon in relatie tot de daadwerkelijk gewerkte uren, het niet afdragen van loonheffingen en het niet betalen van premies.

Kanttekeningen:
- Er is niet zonder meer sprake van een situatie die dusdanig ernstig is dat er gesproken kan worden van een ernstige inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit en/of de persoonlijke vrijheid van betrokkenen om de drempel voor 'uitbuiting´ als bedoeld in Artikel 273f te kunnen vaststellen. Daarmee is niet gezegd dat er geen sprake is van een ernstige situatie waarbij de slachtoffers uitgebuit worden in de meer alledaagse zin van het woord en ten aanzien waarvan een adequate interventie dan ook zonder meer op z'n plaats is.
- Het samenspel tussen de inlener en het uitzendbureau (feitelijk werkgever) maakt de situatie complex. Er zijn verschillende (rechts)personen betrokken en bij elk van hen moet bewijs zijn van handelingen, dwangmiddelen én oogmerk van uitbuiting om tot een veroordeling op basis van Artikel 273f te komen, of een vorm van deelneming (bv. medeplegen, medeplichtigheid).

4.3.2 Bestuurlijk (betrokken en samenwerkende partijen: iszw/gemeente)

Inspectie SZW

In deze casus heeft de Inspectie SZW mogelijkheden om op te treden tegen de rozenteler én het uitzendbureau. Wat het uitzendbureau betreft heeft de Inspectie SZW de volgende mogelijkheden gebaseerd op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag:

- Artikel 7 (recht op minimumloon),
- Artikel 7a (recht op girale betaling minimumloon
- Artikel 13 (verbod op inhouding en verrekening)
- Artikel 13a (langere arbeidsduur)
- Artikel 15 (minimumvakantiebijslag)
- Artikel 16 (minimumvakantiebijslag)
- Artikel 18b tweede lid (niet verstrekken gevraagde gegevens)

Alle in combinatie met Artikel 18b, eerste lid (aanwijzing overtreding, onder andere onderdeel c, voor onterechte inhoudingen op het minimumloon), Artikel 18f (hoogte bestuurlijke boete en recidive) en Artikel 18p (Het doorgeven van een signaal naar de Stichting van de Arbeid in verband met het vermoeden van het niet naleven van de CAO)

Ten aanzien van de rozenteler (de inlener) zijn de volgende mogelijkheden voorhanden gebaseerd op de Arbeidstijdenwet:

- Artikel 4:1 (beleid arbeids- en rusttijden)
- Artikel 4:3 (registratie arbeids- en rusttijden)
- Artikel 5:4, tweede lid (pauzeregeling)
- Artikel 5:5, tweede lid (wekelijkse onafgebroken rusttijd)

Alle in combinatie met Artikel 10:1, eerste lid (aanwijzing overtreding) en Artikel 10:7 (hoogte bestuurlijke boete en recidive)

De volgende mogelijkheden zijn voorhanden op basis van de Arbeidsomstandighedenwet:

- Artikel 3 (arbobeleid)
- Artikel 5 (inventarisatie en evaluatie van risico's)
- Artikel 8 (voorlichting en onderricht)

Alle in combinatie met Artikel 33 (aanwijzing overtreding) en Artikel 34 (hoogte bestuurlijke boete en recidive)

Gemeente

Vanuit gemeentelijk perspectief zijn acties mogelijk die gericht zijn op de eigenaar van de panden voor huisvesting. In deze casus is dat het uitzendbureau. De mogelijkheden die de gemeente heeft zijn:

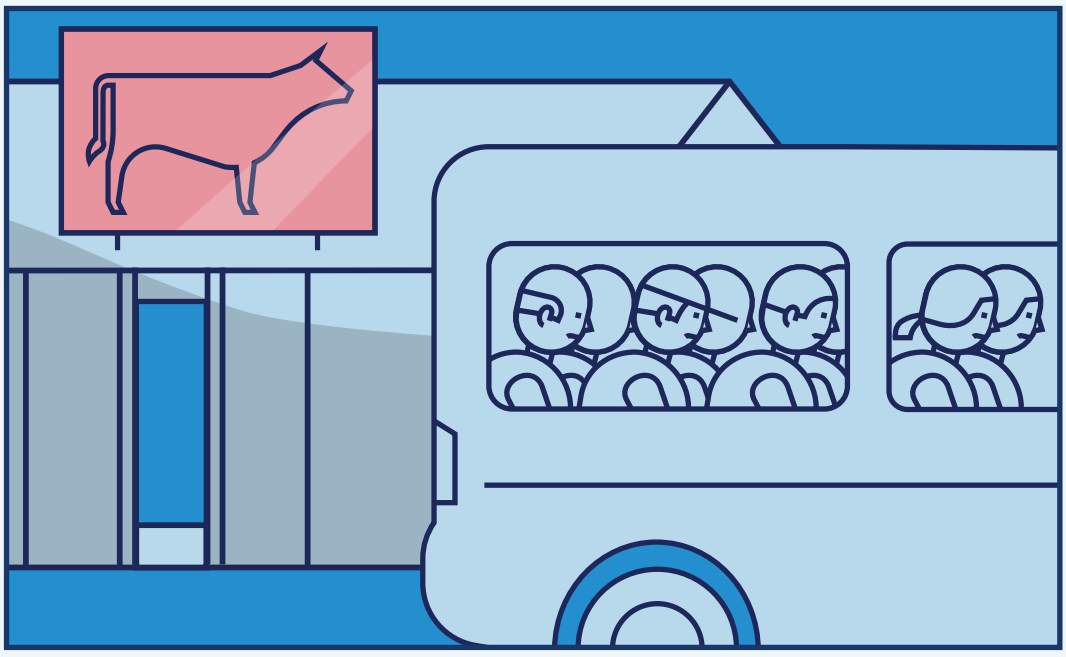
- Inzet op het Bouwbesluit 2012: Artikel 7.18, eerste lid (overbewoning);
- Via het geldende bestemmingsplan van de gemeente kan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uitkomst bieden. Er kan dan actie ondernomen worden op basis van Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c (verbod met bestemmingsplan strijdig gebruik) van de Wabo;
- Daarnaast is de Huisvestingswet 2014 toe te passen conform Artikel 8 van de Huisvestingswet 2014, gecombineerd met Artikel 35 (bestuurlijke boete) van deze wet;
- Let op dat er bij het sluiten van het pand wel wordt gekeken naar alternatieve huisvesting of tijdelijke opvang. Het is onwenselijk dat arbeidsmigranten op straat komen te staan.

4.3.3 Fiscaal (Belastingdienst/FIOD)

In dit feitencomplex spelen ook fiscale aspecten die niet geheel nageleefd worden. De Wet op de loonbelasting (Artikel 28; administratieve verplichtingen inhoudingsplichtige met betrekking tot arbeidskrachten is van belang). Van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn de Artikelen 8 en 10 van belang, gecombineerd met de Artikelen 76b, 68 en 69 (aangifteplicht, belastingfraude). Tot slot kan ook gesanctioneerd worden op basis van overtreding van Artikel 34 van de Invorderingswet 1990.

4.3.4 Internationaal (Europese Arbeidsautoriteit)

Omdat hier sprake is van grensoverschrijdende werving via een netwerk in het bronland (Roemenië), kan ook de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) ingeschakeld worden op basis van Artikel 8 (1) van Verordening (EU) 2019/1149. Zo kan de casus tegelijkertijd in Nederland en Roemenië opgepakt worden. Op verzoek van Nederland (via de Inspectie SZW) kan de ELA zorgen voor het coördineren en ondersteunen van een dergelijke inspectie samen met de Roemeense autoriteiten.



4.4 Casus 3: De grote vleesverwerker

Een groot vleesverwerkend bedrijf leent een grote groep uitzendkrachten uit hoofdzakelijk Bulgarije in. Werving door het in Nederland gevestigde uitzendbureau vindt plaats via internet. Het uitzendbureau draagt ook zorg voor transport, huisvesting en – in enkele gevallen, waarbij het gaat om Oekraïners – ongeldige identiteitsbewijzen. De verschillende activiteiten (vleesverwerking, uitzendbureau, transport, huisvesting) worden ontplooid door losse, samenwerkende rechtspersonen met grotendeels dezelfde bestuurders.

De huisvesting vindt plaats op een met een hek afgeschermd vakantiepark dat moeilijk te bereiken is. De gemeente laat de huisvesting van arbeidsmigranten op dit terrein toe. De huisvesting is gecertificeerd en de omstandigheden zijn er in orde. De kosten van 65 euro per week worden – overeenkomstig daartoe verleende

volmachten – ingehouden op het loon. De uitzendkrachten zijn in de RNI en later in de BRP ingeschreven. Het uitzendbureau heft verschillende boetes bij overtredingen van bepaalde voorschriften ('huisregels') of bij schade aan de ter beschikking gestelde transportbusjes. De genoemde voorschriften zijn niet opgenomen in de arbeidsovereenkomst en moeten contant worden afgerekend.

Er is een hoge productiedruk wat zich uit in een hoge werkdruk. De uitzendkrachten werken zes dagen per week, tien uur per dag en moeten doorwerken tot bepaalde productiecijfers zijn gehaald. Een voorman (ook arbeidsmigrant) ziet hierop toe en intimideert de uitzendkrachten, onder andere door te schreeuwen en te dreigen met ontslag.

Er is alleen zeer ondermaats (vastgelegd) beleid ten aanzien van arbeids- en rusttijdenpatronen en er wordt alleen een registratie gevoerd van de opgevoerde uren (40 uur per week). Er wordt ondeugdelijk arbeidsomstandighedenbeleid gevoerd en er zijn alleen een ondermaatse risico-inventarisatie en -evaluatie uitgevoerd.

De uitzendkrachten krijgen het wettelijk minimumloon voor 40 uur per week, maar krijgen geen vakantiedagen en ontvangen geen bijslagen. Bij ziekte volgt er ontslag en verliest de uitzendkracht zijn huisvesting.

Met transportbusjes van het uitzendbureau rijden de uitzendkrachten zelf naar werk en terug. De aangewezen chauffeurs krijgen hiervoor een toeslag. Deze werkzaamheden voeren ze uit naast hun reguliere werk. Het uitzendbureau houdt de kosten van het vervoer in op het loon. Omdat de uitzendkrachten samen in de transportbusjes rijden, moeten ze na werktijd regelmatig nog lang op elkaar wachten tot iedereen klaar is met het werk. De groepsdruk is hierdoor hoog.

Er wordt gebruik gemaakt van de LIV-regeling. Daarnaast vraagt het uitzendbureau namens verschillende uitzendkrachten zorg- en/of kinderbijslag aan, waar het uitzendbureau een percentage van de bij slag voor vraagt.

De boekhouding en urenregistratie van de vleesverwerker en het uitzendbureau zijn niet op orde. Telkens wordt uitgegaan van 40 uur en niet van het werkelijk gewerkte aantal uren. De belastingaangifte wordt door zowel de vleesverwerker als het uitzendbureau op basis van de grotendeels onjuiste gegevens gedaan. Datzelfde geldt voor de betaling en afdracht van premies.

4.4.1 Strafrecht (politie/OM)

De strafrechtelijke mogelijkheden zijn breed. Zo zijn Artikel 273f, eerste lid, onder 1, 4 en 6, en het derde lid, onder 1 (mensenhandel; zie kader) inzetbaar. Daarnaast kunnen de volgende artikelen toegepast worden:

- Deelnemen aan een criminele organisatie (Artikel 140 Sr)
- Mensensmokkel (Artikel 197a, tweede lid Sr)
- Werkverschaffing illegalen (Artikel 197b Sr)
- Valsheid in geschrifte (Artikel 225 Sr)
- Nalaten verstrekken gegevens (Artikel 227b Sr)
- Vals reisdocument (Artikel 231 Sr)
- Dwang (Artikel 420bis Sr)
- Witwassen en gewoontewitwassen (Artikel 420bis en 420ter Sr)

ANALYSE ARTIKEL 273F SR

Handelingen:
- werven en huisvesten (onder 1°)
- dwingen en/of bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid (onder 4°)
- opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting (onder 6°)

Dwangmiddel:
- Dwang: De uitzendkrachten worden tijdens het werk geïntimideerd (schreeuwen en dreigen met ontslag) om door te werken tot bepaalde productiecijfers zijn behaald.
- Misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht: Er is sprake van overwicht, maar dat er sprake is van misbruik als bedoeld in Artikel 273f is niet zonder meer gezegd.
- Misbruik van een kwetsbare positie: Of de Bulgaarse uitzendkrachten zich in een kwetsbare positie bevinden zal sterk van de persoonlijke situatie afhangen (Waar komen ze vandaan? Hoe is hun situatie daar? Hoe staat het met hun geletterdheid? Et cetera.). Bij legale seizoenarbeiders is hier niet zonder meer sprake van. Bovendien kan het in één en dezelfde zaak per (mogelijk) slachtoffer verschillen. Bij de illegale Oekraïense uitzendkrachten is hier sneller sprake van, vanwege de afhankelijke positie die samenhangt met illegaal verblijf en illegale tewerkstelling.

(Oogmerk) van uitbuiting:
- *aard en duur van de tewerkstelling*: voor langere periode zes dagen per week tien uur monotone fysieke arbeid in de vleesverwerkingsindustrie;
- *beperkingen die de tewerkstelling voor de betrokkene meebrengt*: niet deugdelijke arbeids- en rusttijden, geen vakantiedagen, ontslag bij ziekmelden, boetes, huisvesting in een relatief van de buitenwereld geïsoleerde omgeving;
- *economisch voordeel voor de tewerksteller*: voordeel uit hoofde van te laag loon in relatie tot de daadwerkelijk gewerkte uren, het niet afdragen van loonheffingen, het niet betalen van premies en het namens de uitzendkrachten innen van toeslagen.

Kanttekening
Het samenspel tussen de inlener en het uitzendbureau (feitelijk werkgever) maakt de situatie complex. Er zijn verschillende (rechts)personen betrokken en bij elk van hen moet bewijs zijn van handelingen, dwangmiddelen én oogmerk van uitbuiting om tot een veroordeling op basis van Artikel 273f te komen, of een vorm van deelneming (bv. medeplegen, medeplichtigheid).

4.4.2 Bestuurlijk (ISZW)

Er zijn mogelijkheden voor de Inspectie SZW. Deze vallen op te splitsen in acties tegen:

de juridische werkgever (het uitzendbureau)
De volgende mogelijkheden zijn voorhanden op basis van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag:
- Artikel 7 (recht op minimumloon),
- Artikel 7a (recht op girale betaling minimumloon
- Artikel 13 (verbod op inhouding en verrekening)
- Artikel 13a (langere arbeidsduur)
- Artikel 15 (minimumvakantiebijslag)
- Artikel 16 (minimumvakantiebijslag)
- Artikel 18b tweede lid (niet verstrekken gevraagde gegevens)

Alle in combinatie met Artikel 18b, eerste lid (aanwijzing overtreding) en Artikel 18f (hoogte bestuurlijke boete en recidive)

De inlener (het vleesverwerkingsbedrijf)

De volgende mogelijkheden zijn voorhanden op basis van de Arbeidstijdenwet:

- Artikel 4:1 (beleid arbeids- en rusttijden)
- Artikel 4:3 (registratie arbeids- en rusttijden)
- Artikel 5:3 (dagelijkse onafgebroken rusttijd)
- Artikel 5:5, tweede lid (wekelijkse onafgebroken rusttijd)
- Artikel 5:15, zevende lid (samenloop regels)

Alle in combinatie met Artikel 10:1, eerste lid (aanwijzing overtreding) en Artikel 10:7 (hoogte bestuurlijke boete en recidive), deels in combinatie met Artikel 11:3, tweede lid.[5]

De volgende mogelijkheden zijn voorhanden op basis van de Arbeidsomstandighedenwet:

- Artikel 3 (ondeugdelijk arbobeleid)
- Artikel 5 (gebrekkige inventarisatie en evaluatie van de arbeidsrisico's)
- Artikel 8 (ondoeltreffende voorlichting en onderricht over de werkzaamheden)

Alle in combinatie met Artikel 33 (aanwijzing overtreding) en Artikel 34 (hoogte bestuurlijke boete en recidive).

STRAFBAARSTELLING LEIDINGGEVENDE OP WERKVLOER

Op basis van Artikel 51 Sr en Artikel 5:1 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht kan ook een leidinggevende op de werkvloer strafbaar zijn. Als een rechtspersoon of gelijkgestelde (hierna: de rechtspersoon) de Wav, WML, ATW of Waadi overtreedt, kan, naast deze rechtspersoon, in sommige gevallen ook een natuurlijk persoon beboet worden. Het gaat dan om degene die leiding heeft gegeven aan de verboden handeling. Deze persoon moet een zodanige machtspositie bekleden dat hij zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering binnen het onderdeel van de rechtspersoon waar de overtreding heeft plaatsgevonden. Hij moet daarnaast op de hoogte zijn geweest van de concrete overtreding, of van eerdere, soortgelijke overtredingen als sprake is van een delictspatroon, en de verboden gedragingen van de rechtspersoon persoonlijk bevorderd hebben of in elk geval nagelaten hebben om ze te voorkomen of te beëindigen. Dit geldt ook voor een leidinggevende die de werkzaamheden van een onderneming zo organiseert dat hij ermee rekening houdt dat de opdrachten die aan de betrokken werknemers gegeven worden, niet kunnen worden uitgevoerd zonder dat dit gepaard gaat met het begaan van strafbare feiten.

Tegen beide (uitzendbureau en vleesverwerkingsbedrijf)

De volgende mogelijkheden zijn voorhanden op basis van de Wet arbeid vreemdelingen:

- Artikel 2 (verbod tewerkstelling vreemdelingen), *in combinatie met Artikel 18 (aanwijzing overtreding) en Artikel 19d (hoogte bestuurlijke boete en recidive)*

4.4.3 Fiscaal (Belastingdienst)

Er zijn diverse regels die fiscaal niet nageleefd worden. Deze hebben voornamelijk betrekking op belastingen en toeslagen. De Belastingdienst kan maatregelen nemen op basis van de Wet op de loonbelasting (Artikel 28 in combinatie met Artikel 67ca van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). Deze laatste wet levert ook mogelijkheden om op te treden op basis van Artikel 8 en Artikel 10 (aangifteplicht), Artikel 67b en Artikel 68 en 69 (belastingfraude) van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

5 Bij arbeid verricht door o.a. personen, werkzaam in of op motorrijtuigen wordt het niet naleven van o.a. de artikelen 5:3, tweede lid, 5:5, tweede lid, 5:7, tweede lid, 5:15, zevende lid, van de Arbeidstijdenwet aangemerkt als strafbaar feit, als daardoor de verkeersveiligheid ernstig in gevaar is gebracht of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de verkeersveiligheid ernstig in gevaar is gebracht.

5 Gecoördineerde integrale aanpak

5.1 Inleiding

Bij het aanpakken van de fenomenen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is het geheel meer dan de som der delen. Veel acties worden in de praktijk vaak versnipperd ingezet en leiden daarmee tot een (kortstondige) onderbreking van de werkzaamheden van de malafide werkgever. Hiermee is niet gezegd dat individuele acties niet het gewenste effect bereiken. Het is echter wel vaak zo dat de werkgever in kwestie tijdelijk buigt, maar zijn werkzaamheden op een andere manier of op een andere locatie hernieuwd voortzet met een mogelijke herhaling van eerdere praktijken. Het is daarom belangrijk dat de diverse inspecties en diensten samen een afweging maken hoe de getroffen sancties of maatregelen de meeste impact hebben. Hiervoor is de benaming 'gecoördineerde integrale aanpak' gekozen.

De mogelijkheden om een malafide werkgever aan te pakken, worden nog effectiever als er sprake is van een goed gecoördineerde integrale aanpak. Deze aanpak houdt in dat niet alleen per domein bestraft wordt, maar dat alle verantwoordelijke organisaties, diensten en instanties hun aanpak bundelen, samenwerken en oog hebben voor elkaar. Dat hier aandacht voor is en hier ook proactief op gestuurd wordt. Hiermee wordt feitelijk een totaalpakket van maatregelen op diverse rechtsgebieden opgepakt en toegepast. Zo wordt voorkomen dat individuele organisaties, diensten of instanties elk hun eigen beleid en snelheid van optreden bepalen, zonder daarbij rekening met elkaar te houden of met de positie van de werknemer. Door een goed afgestemde aanpak met gezamenlijke sancties tegelijkertijd kan de malafide werkgever snel en effectief ontmanteld worden. De malafide werkgever zal bij een dergelijke aanpak eerder genoodzaakt worden om conform de norm te gaan handelen en de wetten na te leven of zijn bedrijfsactiviteiten stop te zetten.

'GECOÖRDINEERDE INTEGRALE AANPAK' NADER TOEGELICHT

De benaming 'gecoördineerd' verdient nuance. Het is niet de bedoeling dat één persoon of partij geacht wordt de coördinatie van alle sancties op zich te nemen. Een recent onderzoek van Regioplan toont namelijk aan dat in een 'collaborative-govenancestructuur' niet één persoon of organisatie de regie op zich kán nemen. Regie varieert per thema, regio of niveau. De hier genoemde 'gecoördineerde integrale aanpak' is gericht op de juiste afstemming tussen partijen om op die manier een nauwere integrale aanpak te krijgen.

Vuistregels

De 'gecoördineerde integrale aanpak' is gericht op een zo maximaal mogelijk effect. Samenhang én samenwerking zijn hierbij de sleutel tot succes. Om te komen tot deze 'gecoördineerde integrale aanpak' zijn de volgende vuistregels van toepassing:

VUISTREGELS 'GECOÖRDINEERDE INTEGRALE AANPAK'

1. Zorg dat signalen herkend worden
2. Investeer in relaties met (keten)partners
3. Investeer in eigen kennis, maar ook in die van (keten)partners
4. Werk zoveel mogelijk met integrale controles
5. Maak gebruik van het RIEC en andere samenwerkingsverbanden
6. Het geheel is meer dan de som der delen

1. Zorg dat signalen herkend worden

Alles begint bij het individu. Als controlerende instantie is het belangrijk om de signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting te herkennen. Investeren in een goede training of gebruikmaken van naslagwerk is essentieel. Hiermee voorkom je dat signalen niet herkend worden en er daardoor ook geen start is voor een mogelijke (gecoördineerde) actie. Op de website van het CCV is meer informatie te vinden over het basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel. Daarnaast heeft CoMensha de 'Mensenhandel Academy' opgezet met meer informatie over het signaleren van uitbuiting.

2. Investeer in relaties met (keten)partners

Het is essentieel om samen te werken met ketenpartners. Niet alleen reactief, maar ook proactief investeren in de relatie met de ketenpartners helpt om elkaar snel te vinden of (informeel) vragen te stellen. De kans dat deze investering in de relatie en het contact resulteert in betere samenwerking is groot. Drempels worden lager en samenwerking verloopt soepeler. Een belangrijk punt is het aanstellen van een gemeentelijke aandachtsfunctionaris. Deze persoon verzamelt alle signalen van mensenhandel, verrijkt deze eventueel met BRP-gegevens of eerder opgelegde boetes en weet deze binnen het relevante netwerk uit te zetten. Daarnaast is het van groot belang om de regionale ketenregisseur en zorgcoördinatie te betrekken. Deze professionals hebben korte lijnen met de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) en de veiligheidshuizen. Het loont om ook te investeren in publiek-private samenwerking en de private partijen te leren kennen. Vakbonden, keurmerken en ngo's kunnen bijvoorbeeld waardevolle signalen afgeven die de kennispositie verbeteren.

ZORGCOÖRDINATIE

Ondanks dat de aanpak in deze handreiking gericht is op het aanpakken van malafide werkgevers, moet er in de aanpak ook aandacht zijn voor de slachtoffers. Als bedrijfsactiviteiten gestaakt worden, heeft dit ook gevolgen voor de werkenden. Vooral werkenden die mogelijk slachtoffer van mensenhandel of ernstige benadeling zijn en niet bekend zijn met de Nederlandse wetgeving kunnen bijvoorbeeld dakloos worden, omdat de werkgever ook de huisvesting regelde. Besef dus goed dat het aanpakken van de werkgever ook consequenties heeft voor de benadeelde werkenden en eventueel het zorgdomein. Indien het een slachtoffer van mensenhandel betreft, kan het slachtoffer worden geconfronteerd met complexe procedures. In Nederland is een nagenoeg dekkend netwerk van zorgcoördinatoren. De zorgcoördinator zorgt dat de juiste procedures gestart worden en coördineert daarnaast de correcte ondersteuning en begeleiding van slachtoffers. Meer informatie over zorgcoördinatie is te vinden op de website van Comensha.

3. Investeer in eigen kennis, maar ook in die van (keten)partners

Uiteraard is kennis van de organisatie waar je werkzaam bent essentieel. Het is daarnaast ook goed om je te verdiepen in de werkzaamheden of kennis van (keten)partners. Zeker in de aanpak van arbeidsuitbuiting is ieder signaal waardevol; ook als dit niet direct past binnen de expertise van jouw werkzaamheden. Kijk daarom welke essentiële kennis noodzakelijk is van je directe (keten)partners. In de praktijk ontstaat deze kennis uiteraard snel als er een specifieke casus is. Als er geen specifieke casus is, geldt het motto 'Voorkomen is beter dan genezen'. Proactief op zoek gaan naar de doelen en werkzaamheden van andere aanpalende partijen in de aanpak van mensenhandel is een goede basis om integraal gecoördineerd samen te werken in de toekomst.

4. Werk zoveel mogelijk met integrale controles

De praktijk leert dat integrale controles meerwaarde hebben. De kennis van iedere afzonderlijke (keten) partner wordt dan immers maximaal benut. Kijk daarom ook binnen jouw eigen organisatie in hoeverre integrale controles met andere organisaties gemeengoed zijn. Is dat niet het geval? Neem dan het voortouw, want alleen met gezamenlijke kennis zal arbeidsuitbuiting sneller herkend en aangepakt worden. Het is

vanzelfsprekend niet een wet van Meden en Perzen om altijd integrale controles uit te voeren. Kijk dan vooral bij controles die niet integraal zijn naar de vuistregels die je daarbij kunnen helpen. Ook op basis van signalen van ketenpartners, de aandachtsfunctionaris of ketenregisseur is het bepalen of integrale controles gewenst zijn beter in te schatten.

5. Maak gebruik van het RIEC en andere samenwerkingsverbanden

In een RIEC-samenwerkingsverband zijn veel convenantpartners gezamenlijk verbonden in de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De krachten van een RIEC zijn gebundeld in kennis op diverse beleidsterreinen. Vaak neem jij of neemt jouw organisatie ook deel aan een RIEC-convenant. Benut de kennis van de convenantpartners en investeer in casuïstiek die besproken wordt. Niet iedere RIEC heeft dezelfde doelstellingen. Deze worden immers regionaal bestuurlijk bepaald. Desondanks is georganiseerde criminaliteit bij ieder RIEC een belangrijk onderdeel. Mensenhandel, signalen hiervan of ernstige benadeling vallen onder georganiseerde criminaliteit. Er is dus altijd een haakje te vinden om samen met het RIEC te kijken wat mogelijk is in de samenwerking.

Niet alleen het RIEC-samenwerkingsverband kan een bijdrage leveren aan het aanpakken van malafide werkgevers. Samenwerkingsverbanden met vakbonden, Slachtofferhulp of andere ngo's bieden vaak meer informatie en kunnen hun professionele steentje bijdragen.

GEGEVENSDELING

Het opplussen van signalen en het delen van gegevens is gebonden aan de wettelijke regels van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het is dus niet mogelijk om zonder enige reden of grondslag persoonsgegevens te verrijken of te delen. De handreiking 'De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens' biedt per partij een overzicht welke informatie verwerkt en gedeeld kan worden.

6. Het geheel is meer dan de som der delen

Deze handreiking richt zich op de 'gecoördineerde integrale aanpak'. Hiermee wordt kennis gebundeld en worden sancties afgewogen ingezet. De slagingskans om een malafide werkgever aan te pakken staat of valt met een gecombineerde aanpak van sancties. Daarom is het geheel meer dan de som der delen. Het is immers een gezamenlijke strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

5.2 Rechtsgebieden stapelen

Het 'ne-bis-in-idembeginsel' houdt in dat iemand niet twee keer kan worden vervolgd wegens *hetzelfde feit*. Dit beginsel is onder meer neergelegd in Artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en Artikel 5:43 van de Algemene wet bestuursrecht. Het 'una-via-beginsel' uit Artikel 5:44 hangt hiermee nauw samen. Dat houdt in dat het niet is toegestaan om bestuursrechtelijk sancties toe te passen als er al een strafvervolging is ingesteld. Er moet dus worden gekozen tussen bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie.

Belangrijk is daarbij dat voor de beoordeling of er sprake is van 'hetzelfde feit' (of 'dezelfde gedraging' in Artikel 5:44 Awb), zowel de aard van de feitelijke gedraging als de juridische aard van de overtreding van belang zijn. Een overtreding levert pas één feit op, als de overtredingen niet alleen qua gedraging feitelijk nauw samenhangen, maar ook als de overtreder juridisch gezien een verwijt van dezelfde strekking kan worden gemaakt. Dat is het geval als de overtreden voorschriften soortgelijke belangen beschermen en als de strafmaxima die op overtreding van de voorschriften zijn gesteld, vergelijkbaar zijn.

Een voorbeeld hiervan in het kader van arbeidsuitbuiting betreft de boeteoplegging wegens overtreding van Artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen en het opleggen van een sanctie op grond van Artikel 197b van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2 van de Wav ziet op de illegale tewerkstelling van een vreemdeling. Artikel 197b Sr ziet op de tewerkstelling van een illegale vreemdeling. Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Hoge Raad hebben in uitspraken geoordeeld dat een samenloop van sancties op grond van Artikel 2 Wav en Artikel 197b Sr niet in strijd is met het ne-bis-in-idembeginsel. De reden is dat beide wetten een ander doel nastreven en omdat de strafmaat sterk verschilt. Artikel 197b Sr richt zich op het beleid om illegaal verblijf in Nederland tegen te gaan. Artikel 2 van de Wav richt zich op het tegengaan van illegale werkenden ten koste van legale werkenden. De Wav richt zich dus op concurrentievervalsing en dergelijke terwijl artikel 197b Sr zich richt op het tegengaan van illegaal verblijf. Twee verschillende doelen dus.

5.3 Uitwerking en verdieping van de gecoördineerde integrale aanpak

In hoofdstuk 4 zijn drie feitencomplexen met de bijbehorende wettelijke mogelijkheden beschreven. Deze feitencomplexen zijn uitgewerkt vanuit een maximale visie. De praktijk is uiteraard weerbarstiger. Hoe werk je nu echt samen en welke mogelijkheden heb je daadwerkelijk in de praktijk? Aan de hand van de vuistregels worden in deze paragraaf enkele praktijkcasussen kort uitgewerkt. Hier wordt gekeken welke handelingsperspectieven er dagelijks voor komen. Deze handelingsperspectieven dienen als inspiratie en laten je zien hoe je een start kunt maken met de gecoördineerde aanpak. Aan bod komen: Wat kan wel? Wat kan niet? En wie neemt verantwoordelijkheid?

Wat uit de gesprekken met professionals in de praktijk blijkt, is dat het neerzetten van een gezamenlijke visie belangrijk is. In die visie dient duidelijk uitgesproken te worden wat je uiteindelijk met een signaal wilt bereiken. Door hierover met elkaar het gesprek aan te gaan, kan ook gekeken worden welke mogelijkheden en onmogelijkheden partners hebben ten aanzien van hun werkzaamheden. Ondanks dat het vanzelfsprekend klinkt, is de eerste stap tot een gecoördineerde aanpak toch het actief opzoeken van alle verantwoordelijke diensten en organisaties.

GEMEENTEN EN DE INSPECTIE SZW

Binnen het RIEC- en het LSI-verband werken gemeenten en de Inspectie SZW al samen. Daarnaast heeft de Inspectie SZW afspraken met de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam gemaakt. Door deze afspraken ontvangen deze gemeenten maandelijks metadata over opgelegde boetes binnen hun gemeente, bijvoorbeeld in de bouw of horeca. De gemeente kan vervolgens op basis van deze gegevens de eigen aanpak aanscherpen en beter zicht krijgen op mogelijk malafide ondernemingen. In de afspraken die worden gemaakt tussen de Inspectie SZW en de gemeenten worden onder andere het doel, de grondslag en de reikwijdte van de gegevenslevering vastgelegd. Er worden geen boeterapporten gedeeld. Dit kan alleen op casusniveau binnen het RIEC-verband.

5.4 Knelpunten

Een veelgehoord knelpunt is de beperking van het delen van informatie. Onderling informatie uitwisselen wordt vaak in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) als lastig gezien. Ook als er bovenregionaal samengewerkt moet worden, is het delen van gegevens vaak een obstakel. Er kan echter meer gedeeld worden dan vaak wordt gedacht. Binnen een RIEC-verband zijn mogelijkheden tot het delen van informatie. Ook kunnen de politie, de KMAR en bijzondere opsporingsdiensten op basis van de Wet politiegegevens informatie delen. Meer informatie over het delen van (bijzondere) persoonsgegevens in het kader van mensenhandel is te vinden in de 'Handreiking aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens'.

5.5 Praktijkvoorbeelden

Samenwerken en elkaar vinden is veelal lastig, maar wel cruciaal. Elkaar kennen en weten wat de ander voor je kan betekenen is essentieel. Voorbeelden uit de praktijk geven dan ook vaak aan dat samenwerking pas echt goed van de grond komt als er daadwerkelijk een echte casus naar voren komt. De noodzaak om op alle vlakken samen te werken is dan voelbaar. Uit de praktijk is dan ook duidelijk dat in een dergelijk geval echt stappen gemaakt worden. Cruciaal is in dat geval dat de betrokken partners ook in een vroeg stadium informatie met elkaar delen. Vanuit het RIEC-verband is deze deling mogelijk.

VOORBEELD HEIT/RIEC HAAGLANDEN

In het Regionaal Integraal Signaal Overleg (RISO) wordt een keer in de zes weken vergaderd. De signalen over arbeidsuitbuiting die binnen de thematiek van RIEC-Haaglanden vallen, worden hier besproken. Zo ook de sterke signalen van arbeidsuitbuiting van arbeiders in het Westland. Door meerdere signalen aan elkaar te knopen, kwam de casus en samenwerking verder tot stand. De Inspectie SZW, FIOD en Belastingdienst konden op basis van deze signalen hun informatie delen. De politie en gemeenten konden als deelnemers aan het RIEC-convenant hun gegevens delen met de andere convenantpartners en kregen binnen hetzelfde convenant toegang tot de informatie van de Inspectie SZW, FIOD en Belastingdienst. Vanwege de grote regelmaat van het RISO kon vinger aan de pols worden gehouden en acties op elkaar afgestemd worden. Op deze wijze konden 50 professionals van de gemeenten Westland en Den Haag, de Inspectie SZW, politie en Belastingdienst onder de leiding van het RIEC Den Haag een grootscheepse controle uitvoeren. Er werd gecontroleerd op arbeidstijden, beschermingsmiddelen, verdiensten, ingehouden kosten, huisvesting én vervoer.

Een 'gecoördineerde integrale aanpak' is geen aanpak die een vast stramien kent. Vaak is samenwerken gebaseerd op toevalligheden. Een enkele casus biedt vaak al handvatten voor een gecoördineerde aanpak. Maar als die casus er niet is, wordt in de praktijk vaak gewerkt op het bestaande (bekende en vaak gebruikte) netwerk. De methode van de basisaanpak bestuurlijke aanpak mensenhandel is in feite het vertrekpunt voor startende gecoördineerde samenwerking. Zo is het signaleren van mogelijke misstanden belangrijk. Toezichthouders, baliepersoneel of inspectiemedewerkers zien bij controles meer dan dat ze denken. Signalen zijn al voldoende om nader onderzoek te doen of om bespreekbaar te maken binnen de eigen organisatie. In het kader van de bestuurlijke afspraak om aandachtsfunctionarissen mensenhandel binnen de gemeente te hebben, is deze aandachtsfunctionaris de aangewezen persoon om signalen te bundelen en eventueel verder uit te zetten.

VOORBEELD BRP CONTROLES GEMEENTEN

In de regio Limburg kwam een signaal binnen van een groot bedrijf dat veel Roemeense arbeiders uitzond naar kippenbedrijven in Brabant. De Roemenen werkten daar als 'kippenvanger'. Aan de hand van het signaal uit Limburg is met tussenkomst van het RIEC contact gezocht met de ketenregisseurs mensenhandel van Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. Na enig zoekwerk en op basis van een aandachtsfunctionaris bij de Brabantse gemeente waar werkenden waren gehuisvest en met behulp van de zorgcoördinator kwamen de lijnen bij elkaar. De gemeente waarin de Roemenen verbleven, heeft vervolgens een BRP-controle gedaan op het adres waar de Roemenen vermoedelijk woonden. Hieruit bleek dat er veel inschrijvingen op het adres waren en dat er sprake was van zeer slechte woon-omstandigheden. Door deze BRP-controle zijn uiteindelijk de gemeente, politie en de Inspectie SZW samen opgetrokken.

Een bekend gezegde is "onder druk wordt alles vloeibaar". Dit geldt ook voor professionele vraagstukken met betrekking tot de aanpak van arbeidsuitbuiting en gecoördineerde samenwerking. In het kader van misbruik van sociale voorzieningen heeft het ministerie van SZW de landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) opgezet. In 2003 heeft het ministerie met de 'samenwerkingsovereenkomst voor interventieteams' het voortouw genomen om handhaving in het sociale zekerheidsdomein integraal te benaderen. De praktijk leert dat samenwerking tussen UWV, Inspectie SZW, Belastingdienst, SVB, politie en andere partijen succesvol is om sociale zekerheidsfraude effectief, maar vooral integraal gecoördineerd aan te pakken. Deze methode kan ook gekoppeld worden aan de aanpak van malafide werkgevers. Deze werkgevers worden in de praktijk vaak verdacht van het achterhouden van informatie; ook op het sociale zekerheidsdomein.

Malafide werkgevers die werkenden onder slechte omstandigheden te werk stellen, werken vaak bewust mee aan een hele keten van ondermijnende activiteiten. Mensenhandel en uitbuiting valt immers onder de aanpak van ondermijning. Zo verkrijgen veel werkgevers (goedkope) werkenden via uitzendbureaus. In de uitzendbranche zit veel kaf tussen het koren. Om deze uitzendbureaus op te sporen en aan te pakken is samenwerking noodzakelijk. Het CCV heeft met de Inspectie SZW, de Belastingdienst en branchepartijen het 'barrièremodel malafide uitzendbureaus' ontwikkeld. Hiermee kunnen diverse partijen samenwerken om barrières op te werpen, zodat deze uitzendbureaus vroegtijdig hun werkzaamheden moeten staken. Daarnaast heeft de gemeente vaak mogelijkheden om via de APV een bijdrage te leveren aan de aanpak van ondermijning. Het Aanjaagteam Ondermijning heeft een handreiking ontwikkeld die gemeenten kan helpen in het aanpakken van ondermijning via de APV.

VOORBEELD ONDERMIJNING EN APV

De handreiking APV en ondermijning is een uitgave van het Aanjaagteam Ondermijning. Ondanks dat deze handreiking gericht is op de brede aanpak van ondermijning, biedt deze wel handvatten voor samenwerking in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zoals arbeidsuitbuiting. Zo staan in de handreiking bepalingen ter inspiratie die gericht zijn op verhuur van woningen en recreatieparken. In de handreiking staan ook enkele vuistregels die samenwerking versterken. Zo wordt gestimuleerd om een bestuursrechtelijke aanpak altijd af te stemmen met politie en justitie en wordt tevens gedacht aan interne afstemming, zoals vergunningverlening en handhaving.

MALAFIDE UITZENDBUREAUS

Het barrièremodel malafide uitzendbureaus geeft het gehele bedrijfsproces weer. Per bedrijfsstap staan verschillende barrieres genoemd die opgeworpen kunnen worden. In iedere fase worden tevens partijen benoemd die samen kunnen werken om de betreffende barrières effectief op te werpen om gelegenheden tegen te gaan. Zo zijn bij het werven van (goedkoop) personeel partijen als de Belastingdienst, de Inspectie SZW en de politie belangrijke partners om in gezamenlijkheid op te trekken bij het opwerpen van barrières. Bij de barrière huisvesting komen ook de gemeente (afdeling bouw- en woningtoezicht) en eventueel woningbouwcorporaties of de brandweer in beeld.

6 Conclusies

Zowel arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling worden gekenmerkt door werksituaties waarbij werkenden in (sociaal-maatschappelijke en financieel) kwetsbare of afhankelijke posities verkeren. In deze handreiking is uitgelegd dat deze **begrippen wezenlijk anders** zijn. De één verwijst naar een zwaar strafbaar feit en is als zodanig opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. De ander is een ´beleidsconcept´ zonder eenduidige wettelijke definitie en specifieke sanctionering.

Ondanks het verschil tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is de belangrijkste boodschap om juist vanuit een **breder perspectief** naar deze twee begrippen te kijken. Vanuit dat perspectief merk je dat er altijd veel meer mogelijk is dan gedacht om misstanden aan te kunnen pakken. De feitencomplexen in deze handreiking laten bijvoorbeeld zien dat als er aanwijzingen zijn dat er sprake is van arbeidsuitbuiting er vaak meerdere manieren zijn om in te grijpen, omdat er sprake is van meerdere overtredingen en misstanden. Een gemeente kan bijvoorbeeld optreden als slachtoffers gehuisvest worden op een plek waar dat volgens het bestemmingsplan niet mag. De Belastingdienst kan optreden, omdat er fiscale overtredingen zijn gepleegd. Bijvoorbeeld in relatie tot de loonbelasting. Hetzelfde geldt bij ernstige benadeling. Ook dan kan er sprake zijn van fiscale overtredingen en mogelijkheden voor gemeenten om op te treden. En misschien is strafrechtelijk optreden ook hierbij wel mogelijk, voor een ander delict dan uitbuiting. Gedacht kan worden aan mensensmokkel, werkverschaffing illegalen, witwassen, oplichting, misleiding of valsheid in geschrifte.

Misstanden zijn dus met bestaande wettelijke instrumenten aan te pakken. Het doel is om dit op integrale wijze effectief te doen. Hierbij is het devies om altijd **verder te kijken dan de eigen toolkit** met instrumenten waar je als vertegenwoordiger van een organisatie uit kunt putten, om malafide werkgevers en uitzendbureaus aan te pakken en te frustreren. Wanneer integrale controles meer gemeengoed worden, verbetert de gezamenlijke informatiepositie en zal arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling sneller herkend kunnen worden. In de ketenaanpak kunnen ook de aandachtsfunctionarissen bij gemeenten en de keten-regisseurs op regionaal niveau een belangrijke rol spelen. Daarnaast kan het investeren in samenwerking in RIEC-verband zich op de langere termijn uitbetalen. Uitbuiting is namelijk één van de thema's die centraal staan bij het tegengaan van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

Deze handreiking heeft enerzijds het brede palet aan mogelijke interventies en anderzijds gerichte mogelijkheden voor specifieke situaties geschetst. Natuurlijk zijn de mogelijke interventies en situaties in deze handreiking niet uitputtend. Daarom dient dit document ook als startpunt te worden beschouwd om de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling een impuls te geven. Ook de positie van het slachtoffer is kort aangestipt. Het besef dat de aanpak van uitbuiting ook consequenties heeft voor de slachtoffers is niet het primaire doel van de handreiking geweest. Toch is het van groot belang om ook het slachtofferperspectief niet uit het oog te verliezen.

Een integrale benadering van uitbuiting rust op het kennen, gekend worden en een goede afstemming tussen alle relevante partijen en partners. Een blauwdruk voor een optimale integrale samenwerking is per definitie lastig op te stellen. Het besef dat je zonder elkaar geen (gecoördineerde) integrale samenwerking kunt behalen, is echter evident. Samen afspraken maken, integrale controles opzetten en het contact verdiepen is de start voor een goed werkende (gecoördineerde) integrale aanpak.

Handige Links

Kompas aanpak mensenhandel: kompas.vng.nl/aanpakmensenhandel
Mensenhandelacademy: www.comensha.nl/mensenhandel-academy
Comensha: www.comensha.nl
Het CCV: hetccv.nl/onderwerpen/arbeidsuitbuiting
Inspectie SZW: www.inspectieszw.nl/onderwerpen/themas/arbeidsuitbuiting-en-mensenhandel
Gemeente: vng.nl/artikelen/mensenhandel
Politie: www.politie.nl/themas/mensenhandel.html
FIOD: www.fiod.nl
FairWork: www.fairwork.nu
FNV: www.fnv.nl
CNV: www.cnv.nl
Wegwijzer Mensenhandel: www.wegwijzermensenhandel.nl/bezorgd/Arbeidsuitbuiting
Work in NL: workinnl.nl

CCV colofon

Projectcoördinatie
Rodney Haan

Illustraties
Guido Bootz

Vormgeving
CO3 grafisch ontwerpers, Woltera Niemeijer

© het CCV, februari 2021

De handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting is in samenwerking met de volgende partijen tot stand gekomen:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Justitie en Veiligheid

CCV **centrum** voor **criminaliteitspreventie** en **veiligheid**

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchilllaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl