

Rapportage Inspectie SZW

Inleiding

Deze rapportage vloeit voort uit het rondetafelgesprek over uitzendbureaus in uw Kamer op 28 juni jl.¹

Op twee onderwerpen leverde dit rondetafelgesprek uitzoekwerk voor de Inspectie op. Deze rapportage bevat de uitkomsten hiervan.

- **Deel 1** gaat in op verschillende typen constructies die bedrijven gebruiken om hun arbeidskosten te reduceren, inclusief indicatieve kostenvoordelen. Dit onderwerp kwam overigens ook aan de orde tijdens het Commissiedebat over arbeidsmigratie op 7 juli jl., zij het deels in andere bewoordingen.²

Samenvatting: Er is een voortdurende zoektocht naar het goedkoper maken van de productiefactor arbeid.³ Uit de praktijk blijkt dat bedrijven veel mogelijkheden hebben om arbeidskosten te reduceren, en dat zij dat ook doen. Variërend van verplichte huur van kleine leefruimtes en zwartwerken tot arbeidsuitbuiting, detachering binnen de EER en gefingeerde situaties waardoor werknemers stagiairs of zelfstandigen lijken.

- **Deel 2** gaat over arbeidsuitbuiting/mensenhandel. Tijdens het rondetafelgesprek werd besproken dat het wetsartikel waarin mensenhandel strafbaar wordt gesteld, aanpassing behoeft, alsmede dat de gewenste aanpassing nog niet eenduidig is.⁴ In dit deel wordt tevens informatie uit het rapport van de Algemene Rekenkamer⁵ verdiept en geactualiseerd met recente cijfers.

Samenvatting: Vanwege het heimelijke karakter is de precieze omvang van arbeidsuitbuiting niet bekend. De Inspectie onderzoekt alle meldingen en geeft die waar mogelijk opvolging. Strafrechtelijk bij een verdenking van arbeidsuitbuiting, bestuursrechtelijk bij ernstige overtreding van de arbeidswetten ('ernstige benadeling'). Uit de verdiepende analyse van 60 zaken blijkt dat de problematiek effectiever kan worden aangepakt als arbeidsuitbuiting zelfstandig strafbaar wordt, als beëindiging van ernstige situaties direct mogelijk wordt via bestuursrechtelijke stillegging, als ernstig benadeelden hulp kunnen krijgen, en als de Inspectie haar werkwijze verder ontwikkelt.

De groeiende inzet van capaciteit in 2020-2023 leidt tot een effectievere aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Die nog beduidend kan worden versterkt als de genoemde suggesties voor aanpassingen in wet- en regelgeving worden doorgevoerd.

¹ Kamerstukken II, 2020-2021, 29 544, nr. 1074, [Rondetafelgesprek: "Uitzendbureaus" | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

² Kamerstukken II, 2020-2021, 29 861, nr. 74, [Commissiedebat: "Arbeidsmigratie" | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

³ Zie Staat van Eerlijk werk 2019, Bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 29 544, nr. 95.

⁴ Overigens heeft nadien de Staatssecretaris van Justitie & Veiligheid aangegeven dat aanpassing van de strafbaarstelling van mensenhandel mogelijk en wenselijk is. Zie Kamerstukken II, 2021-2022, 28 638, nr. 200.

⁵ Algemene Rekenkamer, Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen, 28 september 2021.

Deel 1: Kostenvoordelen voor bedrijven

Samenvatting

Er is een voortdurende zoektocht naar het goedkoper maken van de productiefactor arbeid.⁶ Uit de praktijk blijkt dat bedrijven veel mogelijkheden hebben om arbeidskosten te reduceren, en dat zij dat ook doen. Variërend van verplichte huur van kleine leefruimtes en zwartwerken tot arbeidsuitbuiting, detachering binnen de EER en gefingeerde situaties waardoor werknemers stagiairs of zelfstandigen lijken.

1.1 Inleiding

Tijdens het rondetafelgesprek over uitzendbureaus en het Commissiedebat over arbeidsmigratie vroegen meerdere Kamerleden naar feitelijke inzichten in kostenstructuren. Daarbij werd gesproken over economische nadelen van vaste werknemers (ten opzichte van flexkrachten) en verschillende typen constructies bij bedrijven⁷, alsmede over normvervaging en verschraving van lonen en omstandigheden in sectoren waar veel arbeidsmigranten werken.⁸

Na bedrijfseconomische principes in paragraaf 2 staan concrete praktijkvoorbeelden in paragraaf 3.

1.2 Bedrijfseconomische principes

Bedrijven hebben productiefactoren nodig om producten te kunnen maken en/of diensten te verlenen. De productiefactoren zijn kapitaal, arbeid, natuur en ondernemerschap. Ondernemerschap omvat het besluit van een ondernemer om ergens te gaan produceren en daarvoor kapitaal, arbeid en natuur op een bepaalde manier en in een bepaalde hoeveelheid te gebruiken en organiseren.

De productiefactor arbeid bestaat uit het werk dat mensen leveren. De hieraan verbonden kosten kennen een ruime definitie. Het gaat niet alleen om het salaris van werknemers, maar bijvoorbeeld ook om de kosten voor inhuur van zelfstandigen, kosten voor werving, selectie, opleidingen, werkplanning, voorzieningen op de werkplek en kosten voor werknemersverzekeringen en pensioenregelingen. Naast de kosten voor arbeid is ook voorspelbaarheid in de beschikbaarheid en continuïteit van arbeid voor veel bedrijven belangrijk.

Internationale concurrentie leidt tot druk op prijzen en lonen. Dit is één van de mechanismen die kunnen leiden tot oneerlijk werk.⁹ Immers, internationalisering zorgt ervoor dat de prijs van steeds meer producten en diensten op de Europese of wereldmarkt wordt bepaald. In sectoren waar (internationale) concurrentie een grote rol speelt, kunnen lagere loonkosten het verschil betekenen tussen voortbestaan of ondergaan van bedrijven. Dit leidt tot een voortdurende zoektocht naar het goedkoper maken van arbeid, vooral in sectoren waar de factor arbeid een groot aandeel heeft in de totale bedrijfskosten.

Ook bekend is dat ruim 10% van alle werkenden (werknemers en zzp'ers) een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben.¹⁰ Dit zijn mensen met een laag loon en een flexibel contract en laagbetaalde zelfstandigen. Juist bij deze groep is sprake van een cumulatie van arbeids- en bestaanszekerheidsrisico's. Zij hebben vaker te maken met oneerlijk werk en uitbuiting, staan vaker bloot aan fysieke belasting en gevaarlijke stoffen én kennen een verhoogde instroom in een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.

⁶ Inspectie SZW, Staat van eerlijk werk 2019, Bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 29 544, nr. 95.

⁷ Verslag rondetafelgesprek over uitzendbureaus, p. 40 en verder. Zie [Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 28 juni 2021, over uitzendbureaus.pdf](#)

⁸ Verslag Commissiedebat over arbeidsmigratie, p. 45 en verder. Zie [Verslag van een commissiedebat, gehouden op 7 juli 2021, over Arbeidsmigratie.pdf](#)

⁹ Staat van eerlijk werk, 2019.

¹⁰ Staat van eerlijk werk, 2019.

1.3 Praktijkvoorbeelden

De Inspectie komt bij inspecties verschillende typen constructies tegen die bedrijven gebruiken om hun arbeidskosten te reduceren (zie tabel, inclusief indicatieve kostenvoordelen¹¹). Deze werkwijzen komen in de praktijk ook in combinatie voor, waardoor kostenvoordelen aanzienlijk kunnen zijn. Onder de tabel worden de werkwijzen kort beschreven.

Nr	Werkwijze	Indicatieve kostenvoordeel
1	Verlagen drempels voor buitenlands arbeidsaanbod door huisvesting aan werknemers te bieden: Uitzendbureaus/werkgevers genereren zo veel mogelijk inkomsten via verplichte huur van beperkte leefruimte in een pand of woning op een vakantiepark	10-25%
2	Zwartwerken: Werkgevers hebben werkenden, die soms wel en soms geen uitkering hebben, in dienst zonder dit op papier te hebben en betalen hun loon zwart uit	15-40%
3	Detachering vanuit een EER-land naar Nederland. Werkgevers hebben een A1-verklaring voor hun werknemers, waardoor zij de lagere sociale premies van dat EER-land betalen.	10-40%
4	Verschijningsvormen van het reduceren van verzuimkosten (ziekte, arbeidsongeschiktheid) en ziektekosten	5-15%
5	Werkgevers betalen de (meer) gewerkte uren niet uit	25-50%
6	24-uurs zorg: niet alle gewerkte uren worden uitbetaald ¹²	20-60%
7	Verkapte vormen van 'stukloon' waarbij niet de feitelijk gewerkte uren worden uitbetaald	25-40%
8	Loon giraal betalen, maar deels contant moeten terugbetalen of doorstorten, of geld wordt op rekening gestort die niet van werknemer is	10-40%
9	Werkgevers en bemiddelaars fingeren werkervarings- of stageplaatsen, terwijl feitelijk regulier werk wordt verricht	40-75%
10	Schijnzelfstandigheid: werkgevers laten zzp-ers werk verrichten, terwijl feitelijk sprake is van een werkgever/werknemer-relatie	15-30%
11	Schijnvennoten die als zelfstandig ondernemer lijken te werken terwijl feitelijk sprake is van werknemerschap	10-50%
12	Werkgevers houden uitzendkrachten in de goedkopere eerste fase van hun uitzendcontract	15-20%
13	Arbeidsuitbuiting zoals bedoeld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr): werkgevers maken inbreuk op de persoonlijke vrijheid van werkenden met het doel hen uit te buiten.	50-100%

Toelichting

Voor het doel van de tabel en de onderstaande beschrijvingen ligt de focus op de werkwijze en het kostenvoordeel. Niet wordt specifiek benoemd of en welke werkwijzen of welke onderdelen – en onder welke omstandigheden – onwenselijk zijn, dan wel een overtreding inhouden. Dat zal steeds in hoge mate afhangen van de feiten en omstandigheden van ieder concreet geval. Deel 2 bevat-- daar vanuit de invalshoek 'ernstige benadeling'-- een aantal fiches met concrete casussen.

¹¹ Dit kostenvoordeel is steeds gebaseerd op bij inspecties geconstateerde situaties en geschat als voordeel ten opzichte van het bedrag dat de werkgever anders had moeten betalen. Voor de vergelijkbaarheid steeds uitgedrukt als besparing ten opzichte van de totale werkgeverslasten bij WML-loon. Een werkwijze kan ook besparen ten opzichte van CAO-loon, maar voor de vergelijkbaarheid is WML-loon de basis.

¹² Dit is een bijzondere casus van constructie 5. Het kostenvoordeel is hoger omdat het bij 24-uurs zorg om meer uren gaat.

1. *Verlagen van drempels, onder andere door huisvesting aan te bieden.* De werkgever of het uitzendbureau verzorgt huisvesting (en/of vervoer naar/binnen Nederland), bijvoorbeeld in een woning op een vakantiepark. Veel arbeidsaanbod (uit EU of buiten EU) zou anders niet beschikbaar komen vanwege de nodige drempels (taal, fysieke afstand, woningmarkt, arbeidsmarkt, sociale zekerheid). Wettelijk mag maximaal 25% van het WML-loon voor gecertificeerde huisvesting worden verrekend. Omgekeerd wordt die 25%, dat is circa 400 euro per maand bij WML-loon, daarmee een soort richtlijn en een verdienmodel op zichzelf. Dat prikkelt 'package deals' voor werken en wonen, en ook tot veel mensen per woning. Bijvoorbeeld acht in een eengezinswoning, meer dan maximale bezetting in woningen op vakantieparken, etc. Zodat de huuropbrengst meer is dan de marktconforme huur. Ook worden 'boetes' opgelegd voor overtreding van door de werkgever opgestelde huisregels (afwas, bezoek, vuilnis) en worden kosten in rekening gebracht voor zaken die niet worden afgenomen (fietsuur bijvoorbeeld).

2. *Zwartwerken, al dan niet met een uitkering.* De werkgevers hebben werkenden, al dan niet met een uitkering, in dienst en betalen hun loon zwart uit. De facto hebben werkgever en werknemers een arbeidsovereenkomst, maar dat is niet op papier vastgelegd dan wel deels (bijvoorbeeld contract van 20 uur en daarnaast 20 uur zwartwerken). De werkgever draagt geen belastingen en premies af en draagt geen risico's uit werkgeverschap (pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid). De werknemer neemt genoeg met soms (fors) lagere nettobetaling, bijvoorbeeld omdat de 'armoedeval' niet optreedt (behoud van uitkering, sociale voorzieningen en toeslagen). Voor werknemers van buiten de EU is (meestal) een tewerkstellingsvergunning nodig. Werken zonder vergunning kan samengaan met zwartwerk. Kostenvoordelen zijn dan mogelijk nog groter; vanwege de grotere afhankelijkheid nemen werkenden mogelijk sneller genoeg met minder.

3. *Detacheren vanuit een EER-land naar Nederland.* De werkgever gevestigd in een ander EER-land, detachert zijn werknemers naar Nederland en heeft een A1-verklaring voor deze werknemers. Hiermee blijven deze werknemers sociaal verzekerd in het land van vestiging van de werkgever. Op deze manier wordt aanzienlijk bespaard op de loonkosten/werkgeverslasten, doordat de lagere sociale premies van dat EER-land worden berekend over het (lagere) bruto-minimumloon van het EER-land. Dit lage brutoloon wordt aangevuld met onbelaste buitenlandvergoedingen. Meestal zijn de sociale premies en lonen in het land van herkomst lager dan in het land waar de arbeidsmigrant werkzaam is. De precieze verschillen zijn landafhankelijk. Bij deze constructie wordt ook wel eens gebruik gemaakt van postbusondernemingen.

4. *Verschijningsvormen van het reduceren van verzuimkosten.* Ziekte en arbeidsongeschiktheid kunnen voor werkgevers dure risico's zijn. Het gemiddelde ziekteverzuim en risico op arbeidsongeschiktheid is gemiddeld 4 tot 7%, afhankelijk van de sector.¹³ Maar incidenteel of bij individuele werkgevers met weinig personeel kan dit verzuimpercentage hoger dan gemiddeld uitvallen. Door dat risico terug te leggen bij de werknemer bespaart de werkgever op kosten van vervanging, productieverlies en verzuimbegeleiding. Werknemers worden geïntimideerd en onder druk gezet om zich niet ziek te melden of door te werken terwijl zij wel arbeidsongeschikt zijn. Het komt overigens ook voor dat premies voor de ziektekostenverzekering wel worden ingehouden op het loon, maar door de werkgever niet aan de verzekeraar worden afgedragen.

5. *De (meer) gewerkte uren worden niet uitbetaald.* De werkgever betaalt niet alle daadwerkelijk (meer) gewerkte uren uit, ondanks dat dat op grond van de WML wel verplicht is. Dit komt regelmatig voor. De werkende accepteert dit eerder bij meervoudige afhankelijkheid, zoals de koppeling met verblijf in Nederland en verplichte huisvesting via de werkgever. Dat leidt bijvoorbeeld tot werkweken van zeven dagen met twaalf uur per dag, terwijl de verloning voor 40 uur in de administratie staat. Complicerende factor hierbij is dat de werkende veelal geen bewijs van zijn daadwerkelijk (meer) gewerkte uren heeft of krijgt.

¹³ Zie CBS: [Ziekteverzuim onder werknemers in 2019 verder toegenomen \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderzoek-en-publicaties/2019/10/ziekteverzuim) (2019) en kwartcijfers via [Ziekteverzuim \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderzoek-en-publicaties/2019/10/ziekteverzuim).

6. *24-uurszorg: Niet alle gewerkte uren worden uitbetaald.* Een specifieke vorm van de vorige constructie is de 24-uurszorg. Daar komen situaties voor waarbij aanwezigheid wordt vereist, waar vervolgens geen vergoedingen tegenover staan. Daardoor resulteert een laag uurloon. Vanwege de langere beschikbaarheid is het geschatte kostenvoordeel bij 24-uurszorg groter dan elders.

7. *Verkapte vormen van 'stukloon' waarbij niet de feitelijk gewerkte uren worden betaald.* Stukloon is, afgezien van een aantal uitzonderingen, verboden. In verkapte vorm komt dit wel voor. Bijvoorbeeld in de vorm van een specifiek aantal 'normuren' voor een bepaalde werkzaamheid of taak. De norm wordt dan zo strak gesteld dat die in realiteit bijna niet gehaald kan worden, behalve door een enkele werknemer.

8. *Loon giraal betalen, maar deels contant moeten terugbetalen of doorstorten.* Op papier kloppen de salarisbetalingen via de bank. Maar uit interviews van de inspecteur met werknemers blijkt dat zij contant geld moeten opnemen van hun rekening, dat ze vervolgens moeten terugbetalen aan hun werkgever. Of dat het geld op een rekening wordt gestort waar wel hun naam aan is gekoppeld, maar die feitelijk van iemand anders is. Ook komt het voor dat de werkgever de pinpas of DigiD van de werkende bezit. Daarnaast komt het moeten doorstorten van een deel van het salaris voor. De hoogte van deze terugbetalingen en doorstoringen varieert.

9. *Fingeren van stage- of werkervaringsplaatsen.* De werkgever en werknemer verklaren dat de arbeidsverhouding een stage- of werkervaringsplek is, terwijl feitelijk regulier werk als werknemer wordt verricht. Op papier zijn stagebegeleiding en leerplan goed beschreven, in de praktijk wordt daar nauwelijks of geen invulling aan gegeven. De schijn-stagiair krijgt dan een stagevergoeding, die lager is dan het loon van een werknemer in loondienst.

10. *Schijnzelfstandigheid.* Door een arbeidsrelatie die feitelijk werknemerschap is, vorm te geven als zelfstandigheid, kan de werkgever belastingen en premies uitsparen¹⁴ leidend tot kostenvoordelen.¹⁵ Bovendien biedt dit de werkgever meer vrijheid om de inzet van personeel af te stemmen op productiepieken en -dalen.

11. *Schijnvennootschap.* De schijnvennoot lijkt zelfstandig ondernemer, bijvoorbeeld als directeur-groottaandeelhouder of door deelname aan een vennootschap, maar is eigenlijk een werknemer. Mensen van buiten de EU komen vaak niet in aanmerking voor een tewerkstellingsvergunning, omdat er binnen de EU zogeheten prioriteitgenietend aanbod is. Op grond van verdragen is werken als zelfstandige onder voorwaarden soms wel mogelijk. De werkgever krijgt zo goedkopere arbeid, de werknemer bouwt verblijfsrecht op in Nederland.

12. *Uitzendkrachten in de 'eerste fase' houden.* Bij het uitvoeren van onderzoeken naar de naleving van de arbeidswetten spreekt de Inspectie zeer geregeld uitzendkrachten om zicht te krijgen op de feiten en omstandigheden in de praktijk. Wat daarbij opvalt, is dat dit bijna altijd uitzendkrachten met de eerste fase van hun uitzendcontract zijn.¹⁶ De Inspectie ziet ook structuren van BV's, waarbij uitzendkrachten op verschillende momenten rouleren tussen die BV's. Het fasesysteem van uitzendcontracten is erop gericht om uitzendkrachten in de loop van de tijd meer rechten toe te kennen. In de eerste fase vindt onder andere geen doorbetaling plaats als er (toch) geen werk is en bij ziekte. Voor de werkgever is de betaling conform volgende fasen in het uitzendstelsel duurder. Onder meer door roulatie blijft de uitzendkracht in de eerste fase.

13. *Arbeidsuitbuiting (meervoudige afhankelijkheid).* Dit betreft de meest ernstige situaties, waarbij werkgevers financiële binding creëren door arbeidskrachten in een permanente afhankelijkheidspositie te houden, om die vervolgens uit te buiten. Zoals door illegaal verblijf van werkenden, opgebouwde schulden en verplichte huisvesting. Dwang, geweld, dreiging, afpersing, fraude en misleiding kunnen een rol spelen. Uitingvormen zijn geen of veel te weinig loon, inning van iemands uitkering, hele lange werkdagen, etc. Arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin is een ernstig misdrijf (zie deel 2 van deze rapportage voor een uitgebreidere omschrijving).

¹⁴ Zie [OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/rapporten/2020/09/01/rapport-regulering-van-werk), het rapport Regulering van Werk (Kamerstukken II, 2019-2020, 29544, nr. 970) en het IBO-rapport Zelfstandig ondernemerschap (Kamerstukken II, 2015-2016, 31311, nr. 154).

¹⁵ Zie: M. Reijmers, Schijnconstructie-schijnzelfstandigheid, in FlexNieuws, september 2013. En: M. Bremmer, Zzp-er of werknemer-Wat kost dat mij?, in MKBTR, april 2015.

¹⁶ De formulering verschilt per CAO: fase A in de CAO van de ABU, fase 1 en 2 in de CAO van de NBBU.

Deel 2: Arbeidsuitbuiting | ernstige benadeling

Samenvatting

Vanwege het heimelijke karakter is de precieze omvang van arbeidsuitbuiting niet bekend. De Inspectie onderzoekt alle meldingen en geeft die waar mogelijk opvolging. Strafrechtelijk bij een verdenking van arbeidsuitbuiting, bestuursrechtelijk bij ernstige overtreding van de arbeidswetten ('ernstige benadeling'). Uit de verdiepende analyse van 60 zaken blijkt dat de problematiek effectiever kan worden aangepakt als arbeidsuitbuiting zelfstandig strafbaar wordt gesteld, als beëindiging van ernstige situaties direct mogelijk wordt via bestuursrechtelijke stillegging, als ernstig benadeelden hulp kunnen krijgen, en als de Inspectie haar werkwijze verder ontwikkelt.

Van de 50 miljoen euro voor de versterking van de handhavingsketen komt in de structurele situatie, dat is na 2022, iets meer dan 1/6^{de} deel ten goede aan de bestrijding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Deze versterking vindt vooral plaats in 2020-2022. Ter illustratie, tot en met 2019 was nog minder dan 1/50^{ste} deel hieraan ten goede gekomen. Uit geactualiseerde cijfers blijkt dat na 2019 de aantallen onderzoeken en ingezette instrumenten bij ernstige benadeling dan ook stijgen.

De groeiende inzet van capaciteit in 2020-2023 leidt tot een effectievere aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Die nog beduidend kan worden versterkt als de genoemde suggesties voor aanpassingen in wet- en regelgeving worden doorgevoerd.

2.1 Inleiding

Tijdens het rondetafelgesprek over uitzendbureaus heeft de Inspectie haar werkwijze en aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling toegelicht.¹⁷ Daarop werd door een aantal Kamerleden gevraagd naar ideeën voor aanpassing van het strafrecht om daadkrachtiger te kunnen optreden in situaties waar het – in de volksmond – wel over arbeidsuitbuiting gaat, maar waar die arbeidsuitbuiting geen juridische dekking in het strafrecht heeft.¹⁸ De Inspectie gaf aan dit als onderzoekwerk te zien.

In deze rapportage staan de bevindingen van de Inspectie. Die bevindingen zijn mede gebaseerd op een uitgebreide, verdiepende analyse van concrete praktijkervaringen. In totaal zijn 60 concrete zaken van 2020 geanalyseerd: 30 aangiftes bij arbeidsuitbuiting (strafrecht) en 30 onderzoeken bij ernstige benadeling (bestuursrecht). Bij deze zaken is gekeken om welke redenen wel of juist geen strafrechtelijke vervolgingen dan wel bestuursrechtelijke interventies mogelijk waren.

De analyse bevestigt dat wetsaanpassingen gewenst zijn om effectiever te kunnen optreden. Strafbarestelling van arbeidsuitbuiting als zelfstandig delict is wenselijk. En de kracht van het bestuursrechtelijke instrumentarium zal toenemen als ernstig benadeelden, net als mogelijke slachtoffers bij arbeidsuitbuiting, bescherming kunnen krijgen en directe stillegging van werkzaamheden bij ernstige misstanden mogelijk zou zijn. Dit staat in paragraaf 2, 3 en 4.

Informatie over de stapsgewijze ingroei van de gelden uit het regeerakkoord staat in paragraaf 5. Paragraaf 6 bevat voorstellen voor concrete wijzigingen in wet- en regelgeving. Ook komen mogelijkheden aan de orde om de eigen werkwijze te verbeteren.

Sinds het rondetafelgesprek heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling over de periode 2016-2019 uitgebracht.¹⁹ Voor een zo actueel en volledig mogelijk beeld heeft de Inspectie de in dat rapport opgenomen cijfers geactualiseerd en verdiept, en in de desbetreffende paragrafen van deze rapportage opgenomen.

¹⁷ Position paper Inspectie SZW, zie [Position_paper_Inspectie_SZW_t.b.v._rondetafelgesprek_Uitzendbureaus_d.d._28_juni_2021.pdf](#)

¹⁸ Verslag rondetafelgesprek over uitzendbureaus, p. 38 en verder. Zie [Verslag_van_een_rondetafelgesprek_gehouden_op_28_juni_2021_over_uitzendbureaus.pdf](#)

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2021).

2.2 Algemene duiding en inkadering

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn een ‘dark number’ vanwege het heimelijke karakter. Dit bemoeilijkt de detectie en aanpak. Het gaat hier om arbeidssituaties waar de ene persoon een ander dwingt om arbeid te verrichten met het doel die ander uit te buiten. En situaties met allerlei vormen van slecht werkgeverschap waarbij de werknemers veel te weinig betaald krijgen, veel te lange werkdagen moeten maken en/of illegale arbeid verrichten en arbeidsomstandigheden zeer onveilig of ongezond zijn.

De omvang van deze problematiek is niet makkelijk vast te stellen, omdat deze situaties een heimelijk karakter hebben en soms in het voordeel van werkgever én werkenden zijn. Schattingen van arbeidsuitbuiting, opgenomen in de Staat van Eerlijk werk 2017 van de Inspectie, lopen uiteen van enkele honderden tot circa 21.000 gevallen.²⁰ De Algemene Rekenkamer hanteert een actualisatie van 2.000 tot 21.000 gevallen.²¹

Genoemde karakteristieken bemoeilijken niet alleen de detectie van dergelijke arbeidssituaties, maar ook de effectieve aanpak ervan. Het belang van veel en goede meldingen en medewerking van gedupeerde werkenden tijdens onderzoeken is daarom cruciaal. Het beleid en de activiteiten van de Inspectie zijn erop gericht het herkennen van en melden van mogelijke situaties van arbeidsuitbuiting te stimuleren.²²

Van net zo groot belang is een gezamenlijke, integrale aanpak door de relevante overheidsorganisaties en NGO's zoals de Politie, gemeenten, onderlinge samenwerkingsverbanden als het Haags Economisch Interventieteam en het Landelijk Operationeel Team-COVID19, hulporganisatie FairWork, CoMensha en de Inspectie.

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Situaties met uitbuiting, misstanden en slecht werkgeverschap worden in de maatschappij vaak over één kam geschoren, in de volksmond ‘arbeidsuitbuiting’.

Het spraakgebruik is wezenlijk anders dan wat de wet daaronder verstaat. De Inspectie licht hieronder de begrippen ‘arbeidsuitbuiting’ en ‘ernstige benadeling’ toe.²³ Helderheid over de terminologie is essentieel, omdat de wettelijke kaders die hieraan ten grondslag liggen gezamenlijk het huidige instrumentarium voor de Inspectie omvatten.²⁴ De Inspectie werkt met handhavingpartners uit binnen- en buitenland aan de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.²⁵

Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een uitingsvorm van mensenhandel en opgenomen in artikel 273f Sr. Dit is een ernstig misdrijf gericht tegen de persoonlijke vrijheid. Arbeidsuitbuiting is het bewust werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of tewerkstellen van een persoon met gebruik van dwang met als doel deze persoon uit te buiten. Kwetsbare mensen worden dan doelbewust onder dwang, geweld of afpersing tewerkgesteld of er wordt daarbij misbruik gemaakt van de omstandigheden of van de kwetsbare positie van werkenden.

Het wettelijk strafmaximum varieert van 12 jaar gevangenisstraf tot een levenslange dan wel tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar, indien het feit de dood ten gevolge heeft. Tegen verdachten van dit delict kunnen de zwaarste opsporingsmiddelen worden ingezet.

²⁰ Zie [Staat van eerlijk werk. Loon naar werken? | Rapport | Inspectie SZW](#), p. 8.

²¹ Zie [Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen | Rapport | Algemene Rekenkamer](#), p. 35.

²² Zie [Jaarplan Inspectie SZW 2020 | Jaarplan | Inspectie SZW](#), p. 19; en [Jaarplan Inspectie SZW 2018 | Jaarplan | Inspectie SZW](#), p. 35.

²³ Zie ook Position paper Inspectie SZW, juli 2021, t.b.v. het rondetafelgesprek over uitzendbureaus.

²⁴ Bovendien hanteren andere organisaties zoals CoMensha en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen andere definities voor begrippen als arbeidsuitbuiting, slachtoffer en melding.

²⁵ Jaarverslag Inspectie SZW 2020, p. 33, 46, 47, 91 en verder.

De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting valt uiteen in drie fasen: de voorfase (bijvoorbeeld doordat iemand wordt geworven), de tewerkstelling en de slotfase van profijttrekking²⁶. In de voorfase en bij de tewerkstelling moet sprake zijn van (de 'bestanddelen') het verrichten van een handeling met gebruikmaking van een dwangmiddel met het oogmerk van uitbuiting. Ook moet sprake zijn van een causaal verband tussen het dwangmiddel en de handeling. De criteria voor (het oogmerk van) uitbuiting zijn: (1) de aard en de duur van de tewerkstelling, (2) de beperkingen voor de betrokkenen, en (3) het economisch voordeel voor de tewerksteller.²⁷ Arbeidsuitbuiting is niet strafbaar als zelfstandig delict.

Vanwege de ernst van dit misdrijf en het strafmaximum bij veroordeling mag in het rechtstatelijke belang van een rechtvaardige behandeling van verdachten, niet lichtvaardig worden omgegaan met het verwijt van mensenhandel, en dus arbeidsuitbuiting. Het in acht nemen van de rechtstatelijke waarborgen, waaronder diepgaand onderzoek gericht op waarheidsvinding, is dus van ononderhandelbaar belang.

Samengevat, de Inspectie hanteert voor arbeidsuitbuiting de strafrechtelijke definitie van artikel 273f Sr. De Bijzondere Opsporingsdienst van de Inspectie ('opsporingstak') richt zich op de aanpak van arbeidsuitbuiting. Als arbeidsuitbuiting nog niet bewezen is, dan wordt gesproken van mogelijke of vermoedelijke arbeidsuitbuiting. Zodra de geringste aanwijzing van mensenhandel is vastgesteld, waarna recht ontstaat op de B8/3-regeling²⁸ voor hulp en ondersteuning, wordt gesproken van 'slachtoffer'. Indien dit nog niet het geval is, wordt gesproken van mogelijk of vermoedelijk slachtoffer.

Ernstige benadeling

Naast (mogelijke) arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin bestaan arbeidssituaties met ernstige misstanden en slecht werkgeverschap. Daartoe beschikt de Inspectie over het instrumentarium in de huidige arbeidswetten.²⁹ Een voorbeeld uit de praktijk betreft hotelpersoneel dat gedurende langere periodes zonder rustdagen doorwerkt: het keukenpersoneel minimaal vier maanden onafgebroken, de nachtbewaker zeven nachten tot soms 14 nachten achter elkaar en ander personeel minimaal zes werkdagen per week voor tien uur per dag. Het personeel kon niet zomaar vertrekken omdat de werkzaamheden op een schip plaatsvonden.

Omdat dit aanschurkt tegen maar niet gelijk is aan arbeidsuitbuiting, heeft de Inspectie het begrip 'ernstige benadeling' geïntroduceerd. Ernstige benadeling betreft de situatie waarin een werkgever de arbeidswetten voor loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en/of legaal werk één of meerdere malen in ernstige mate overtreedt: er is dan sprake van een ernstige overtreding van één of meer van deze wetten.³⁰ Het betreft bijvoorbeeld situaties zonder (aantoonbare) dwang³¹ en/of situaties waarin de werkgever niet (aantoonbaar) handelt met het oogmerk van uitbuiting; dit ter onderscheid van het strafrecht. De voorkomende situaties zijn divers van aard. Het kan gaan om de cumulatieve ernst van het handelen van de werkgever: niet alle werkenden hoeven dan individueel 'ernstig' benadeeld te zijn, maar de verschillende overtredingen ten aanzien van verschillende werkenden zijn opgeteld dan wel ernstig. Ook kan sprake zijn van recidive, van elkaar opvolgende overtredingen in een tijdvak van (bijvoorbeeld) vijf jaar of van een meervoudig feitencomplex (één situatie met meerdere overtredingen). Tot slot omvat ernstige benadeling ook de aanpak van aan arbeidsuitbuiting gerelateerde strafbare feiten, zoals mensensmokkel.

²⁶ Het begrip 'profijttrekking' dient ruim te worden geïnterpreteerd: elk voordeel of elke vorm van inkomsten die iemand verkrijgt uit of verkrijgt als gevolg van die uitbuiting, is strafbaar. De profijttrekker kan, maar hoeft niet een ander te zijn dan degene die de uitbuitingssituatie tot stand heeft gebracht.

²⁷ De Chinese Horeca-criteria die volgens jurisprudentie sinds 2009 gelden (ECLI:NL:HR:2009:BI7099).

²⁸ Vreemdelingen-circulaire 2000 (B), hoofdstuk 8, paragraaf 3 (kortweg B8/3). Deze regeling geldt niet voor alle slachtoffers; bijvoorbeeld niet voor een Nederlands slachtoffer.

²⁹ Arbeidstijdenwet (ATW), Wet arbeid vreemdelingen (WAV), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet).

³⁰ Deze ernstige overtredingen (en de mogelijke interventies) zijn gedefinieerd in het Arbeidstijdenbesluit, het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag en het Besluit wet arbeid vreemdelingen. Een werkgever met 20 of meer werknemers zonder tewerkstellingsvergunning overtreedt in ernstige mate de WAV. Bij overtreding kan de Inspectie een waarschuwing geven, bij herhaling stilleggen.

³¹ Dwangindicaties zijn onder meer slapen op de werkplek, inhouden van het reisdocument, schuldbinding, niet hebben van een bankpas en dreigen met ontslag en/of geweld.

In genoemde situaties spreekt de Inspectie dus van ernstige benadeling. Ernstige benadeling als zodanig is geen juridisch begrip. De aanpak van ernstige benadeling is nadrukkelijk geen alternatief voor het strafrecht, maar juist aanvullend bedoeld waar er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f Sr. De Inspectie hanteert daarbij mogelijke middelen en manieren die ten dienste staan aan het interveniëren bij slecht werkgeverschap. Dit kan overigens ook vervolging van andere delicten dan mensenhandel omvatten³², zoals mensensmokkel (artikel 197s Sr), illegale tewerkstelling (artikel 197b Sr), valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) en verduistering bij inname reisdocumenten (artikel 321 Sr). Deze aanpak is gericht op effect: het stoppen van de benadeling in brede zin. Dit omvat zowel het sanctioneren en vervolgen van de criminele werkgever, als het – door de benadeling te stoppen – helpen en beschermen van diegenen die ernstig zijn benadeeld. En in aanvulling, door hen te verwijzen voor looncompensatie, nieuw werk en tijdelijke huisvesting. Of in samenwerking met gemeenten opvang voor de gedupeerden te regelen. Zo heeft de Inspectie een groep Roemenen geholpen om hun paspoort terug te krijgen van het uitzendbureau, waarop zij konden terugreizen naar Roemenië.³³ Omdat zij nog niet hadden gewerkt, kon hun uitzendbureau niet worden aangepakt via overtreding van de WML of ATW.

Samengevat, de Inspectie spreekt van ernstige benadeling bij ernstige overtredingen van de arbeidswetten. Als dit nog niet aangetoond is, dan wordt gesproken van mogelijke of vermoedelijke ernstige benadeling. Van een ‘ernstig benadeelde’ is sprake bij een aangetoonde ernstige overtreding. Indien dit nog niet het geval is, wordt gesproken over mogelijk of vermoedelijk ernstig benadeelde. Voor een ernstig benadeelde bieden wet- en regelgeving geen mogelijkheden voor hulp en ondersteuning, zoals de B8/3-regeling voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De Inspectie heeft hierin dus geen wettelijke taak; een taak die bovendien niet bij de Inspectie past.

Eén Informatieplein

Meldingen van personen en organisaties zijn cruciaal voor de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Meldingen komen binnen bij de front office, bij het Operationeel Informatiecentrum Cluster Mensenhandel (OICM) van de opsporingstak of bij individuele medewerkers. Snel optreden na een melding kan nodig zijn om vermoedelijke slachtoffers uit kritieke situaties te halen. Daarom hebben rechercheurs piketdienst. Binnen de Inspectie bestaat het zogeheten Informatieplein. Dit is een tweewekelijks overleg waar alle meldingen van mogelijke arbeidsuitbuiting en mogelijke ernstige benadeling worden besproken en waar, indien geen sprake van een kritieke situatie is, gezamenlijk wordt bekeken en besloten welke opvolging op dat moment passend is: strafrechtelijk door de opsporingstak of bestuursrechtelijk door het toezichtsprogramma. Op een later moment kan een melding, bijvoorbeeld als alsnog vermoedens van arbeidsuitbuiting blijken, van toezicht naar recherche worden doorgezet of, indien bij een door de opsporingstak onderzochte melding geen sprake van vermoedens van arbeidsuitbuiting blijkt, vice versa.

Definities en cijfers

Een melding is een door een persoon of organisatie ingediende mededeling over een gebeurtenis, geconstateerde waarneming of een geconstateerd feit of vermoeden. Bij een melding over arbeidsuitbuiting is dus *volgens de melder* sprake van arbeidsuitbuiting: de Inspectie heeft daarover zelf dan nog niet geoordeeld. Het aantal meldingen zegt daarmee dus niets over het aantal (mogelijke) slachtoffers. Ook omdat een melding over meerdere personen kan gaan.

In de volgende paragrafen presenteert de Inspectie geactualiseerde en verdiepende cijfers over aantallen meldingen, onderzoeken en interventies. Daarbij wordt steeds benoemd wat de basis van die cijfers is. Enerzijds kan sprake zijn van ‘standen’, zoals jaarcijfers³⁴, bijvoorbeeld het aantal meldingen dat in een bepaald jaar is ontvangen. Anderzijds kan sprake zijn ‘stroomcijfers’, bijvoorbeeld het aantal aangiftes dat is gedaan vanuit de meldingen in een bepaald jaar. Meldingen in 2019 kunnen namelijk leiden tot aangiftes in 2020. Stroomcijfers van recente jaren als 2020 en 2021 zijn daarom dynamisch. Jaar- en stroomcijfers kunnen verschillen.

³² De betrokken inspecteurs zijn bevoegd als Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) voor de opsporing van aan deze aan arbeidsuitbuiting gerelateerde strafbare gedragingen.

³³ Jaarverslag Inspectie SZW 2020, p. 95.

³⁴ Alle documenten staan onder: [Jaarplannen en -verslagen | Inspectie SZW | Inspectie SZW](#)

2.3 Duiding arbeidsuitbuiting

Procesbeschrijving

Voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel bestaan regels, die beschreven staan in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie (OM).³⁵ Uitgangspunten zijn onder meer: mensenhandel wordt geïntegreerd aangepakt (met partners, bestuurs- en strafrechtelijk), signalen van mensenhandel worden in alle gevallen opgepakt, en slachtofferzorg neemt een centrale plaats in. Deze regels en uitgangspunten gelden ook voor de strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting die de Inspectie onder gezag van het Functioneel Parket (FP) van het OM uitvoert.

De meldingen die de opsporingstak van de Inspectie ontvangt, volgen daarom een proces waarin alle meldingen worden beoordeeld. Een melding doorloopt het volgende proces voordat sprake is van een strafzaak die voor de rechter wordt gebracht³⁶:

1. De Inspectie ontvangt een melding. Bij registratie kan deze melding het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgen. Hierbij wordt afgegaan op de formuleringen van de melder.
2. De Inspectie bekijkt de melding, verrijkt deze met informatie uit open en/of gesloten bronnen, en geeft een eerste oordeel of sprake is van mogelijke arbeidsuitbuiting. Waar mogelijk wordt contact met de melder opgenomen voor meer informatie. Als dat het geval is, dan wordt gesproken van 'melding mogelijke arbeidsuitbuiting'. Meldingen blijken nogal eens te weinig aanknopingspunten te bevatten om te kunnen spreken van verdenking van arbeidsuitbuiting. Alle meldingen worden beoordeeld en besproken.
3. Indien een melding zicht geeft op een of meerdere mogelijke slachtoffers, dan zijn de speciaal hiervoor opgeleide en gecertificeerde rechercheurs mensenhandel aan zet. Omdat meldingen 24/7 kunnen binnenvallen, werken zij in piketdienst; bij spoedeisende situaties komen zij direct in actie. De rechercheurs gaan naar de desbetreffende locatie en voeren met het mogelijke slachtoffer(s) een informatief gesprek, ook wel intake genaamd.
4. Tijdens het intakegesprek bekijken de rechercheurs of sprake is van de geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel. Als dat zo is, dan wordt het vermoedelijke slachtoffer, indien hij/zij een nationaliteit van een land buiten de EU heeft, bedenkijd van maximaal drie maanden aangeboden.³⁷ Vermoedelijke slachtoffers krijgen in deze periode hulp, opvang en verblijfsrecht. Rechercheurs zijn in het intakegesprek dus primair gericht op het vaststellen van slachtofferschap. In geval er aan individuen te relateren (opsporings)informatie beschikbaar komt, dan kan dit waar nodig ambtshalve worden opgepakt. Overigens komt ook voor dat rechercheurs de geringste aanwijzing van mensenhandel vaststellen en iemand de bedenkijd aanbieden, maar dat diegene zichzelf niet als slachtoffer ziet en dit aanbod niet accepteert. In 2020 gebeurde dit vijf keer.
5. Slachtoffers moeten binnen deze drie maanden beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze willen meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Dit wordt niet in alle gevallen gedaan. Met de aangifte start over het algemeen het strafrechtelijke traject. Het vermoedelijke slachtoffer kan dan gebruik blijven maken van de voorzieningen.
6. In het strafrechtelijke traject van de Inspectie kunnen meerdere aangiftes opgaan in dezelfde zaak. In deze fase wordt door de Inspectie onder gezag van het FP de informatie vanuit de aangifte verrijkt met informatie uit openbare en gesloten bronnen en in de context geplaatst. Ook kunnen, in geval van verdenking, opsporingsmiddelen worden ingezet. In deze fase kunnen zaken om meerdere redenen moeten worden gestopt, onder meer als onvoldoende aanknopingspunten voor de verdenking van mensenhandel bestaan of als er onvoldoende opsporingsindicaties zijn om de bestanddelen van arbeidsuitbuiting te bewijzen. Deze fase van werkvoorbereiding wordt afgesloten met een 'proces-verbaal voortijdige beëindiging' of een 'weegdocument'.³⁸ Daarin wordt alle beschikbare informatie neergelegd en wordt de haalbaarheid van een tactisch onderzoek ingeschat.

³⁵ Zie [Aanwijzing mensenhandel \(2013A012\) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

³⁶ Zie ook antwoorden op Kamervragen d.d. 1 november 2021 (AH 504 2021Z15712).

³⁷ Vreemdelingencirculaire 2000 (B), hoofdstuk 8, paragraaf 3 (kortweg B8/3). Voor EU-onderdanen wordt dit protocol gevolgd, maar wordt de B8/3 niet als zodanig aangeboden; zij hebben immers al verblijfsrecht. In het spraakgebruik wordt, ook door ons, gesproken van slachtoffer als de geringste aanwijzing is vastgesteld. Dit laat onverlet dat later mogelijk niet genoeg bewijzen blijken voor daadwerkelijk daderschap.

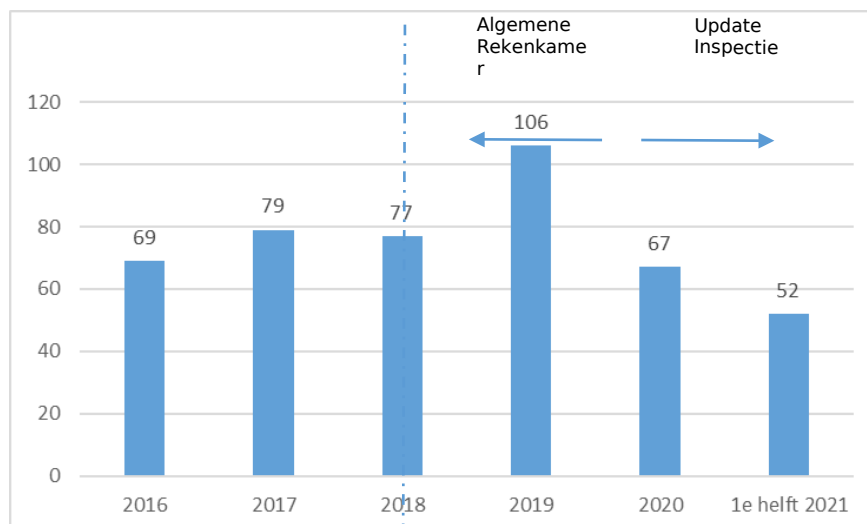
7. De zogeheten Stuur- en Weegploeg beslist – onder voorzitterschap van het FP – over de weegdocumenten, en daarmee of en welk vervolg wordt gekozen. Dit kan leiden tot de start van een tactisch onderzoek. Het kan zijn dat meerdere meldingen over meerdere vermoedelijke slachtoffers opgaan in één strafrechtelijk onderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerde onder gezag van het FP.
8. Als het strafrechtelijk onderzoek leidt tot voldoende bewijsmiddelen van de bestanddelen van het strafbare feit, dan zal het FP de verdachte vervolgen.³⁹

Actuele cijfers

De Inspectie registreert alle meldingen bij binnenkomst (processtap 1). Het aantal meldingen dat bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting krijgt, was in 2019, 2020 en de eerste helft van 2021 respectievelijk 132, 160 en 93. Hierin zit een stijgende lijn.

Na registratie vindt direct een eerste beoordeling plaats, onder meer om te kijken of sprake zou kunnen zijn van mogelijk slachtofferschap van arbeidsuitbuiting (processtap 2). Deze beoordeling leidt tot meldingen die als ‘meldingen arbeidsuitbuiting’ te kwalificeren zijn (zie figuur 1). Veel meldingen vallen dus af. De melder denkt dat sprake is van (arbeids)uitbuiting, maar dat blijkt niet zo te zijn; in de volksmond hebben deze begrippen namelijk een andere connotatie dan volgens het strafrecht. Het aantal meldingen lijkt in 2021 een vergelijkbaar niveau te bereiken als in 2019.

Figuur 1: aantal ontvangen meldingen arbeidsuitbuiting

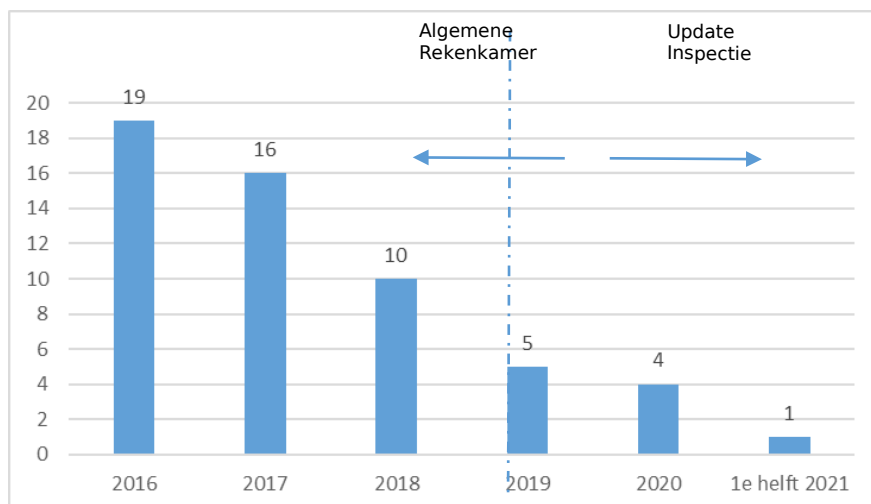


In figuur 2 staat het aantal gestarte tactische onderzoeken op basis van de meldingen in de genoemde jaren. Bijvoorbeeld: de 77 meldingen arbeidsuitbuiting in 2018 hebben geleid tot 10 tactische onderzoeken. De Stuur- en Weegploeg beslist over al dan niet tactisch onderzoek (processtap 7). De afname van het aantal gestarte tactische onderzoeken komt onder meer omdat recente meldingen vanwege de benodigde doorlooptijd nog niet het gehele proces (stappen 2 t/m 7) hebben doorlopen.

³⁸ De beslissing tot voortijdige beëindiging van EU-burgers en derdelanders wordt ook verstuurd aan de aangever (vertaald in zijn/haar taal), zijn/haar advocaat, IND en CoMensha (vanwege de B8/3-voorzieningen).

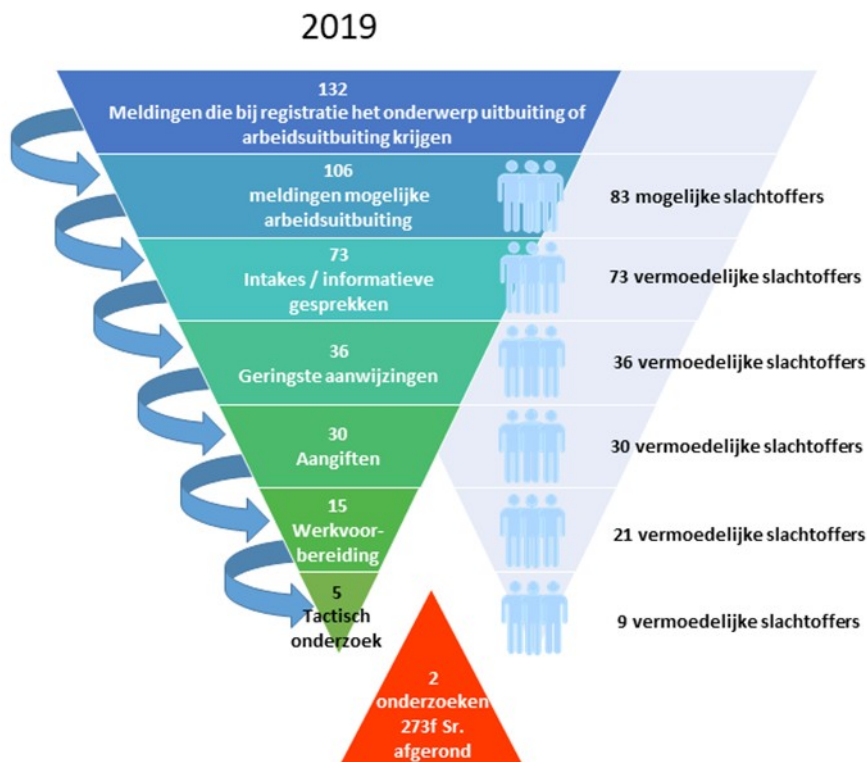
³⁹ Ook anderszins toetst de rechterlijke macht of de juiste beslissingen worden genomen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag waarin het beklag van aangeefster wegens niet vervolging naar aanleiding van mensenhandel door arbeidsuitbuiting in een massagesalon, werd afgewezen (ECLI:NL:GHDHA:2020:2351, zaaknummer K19/220338). De uitspraak verwijst ook naar de Chinese Horeca-criteria.

Figuur 2: aantal gestarte tactische onderzoeken per jaar (stand 18 oktober 2021, stroomcijfers)

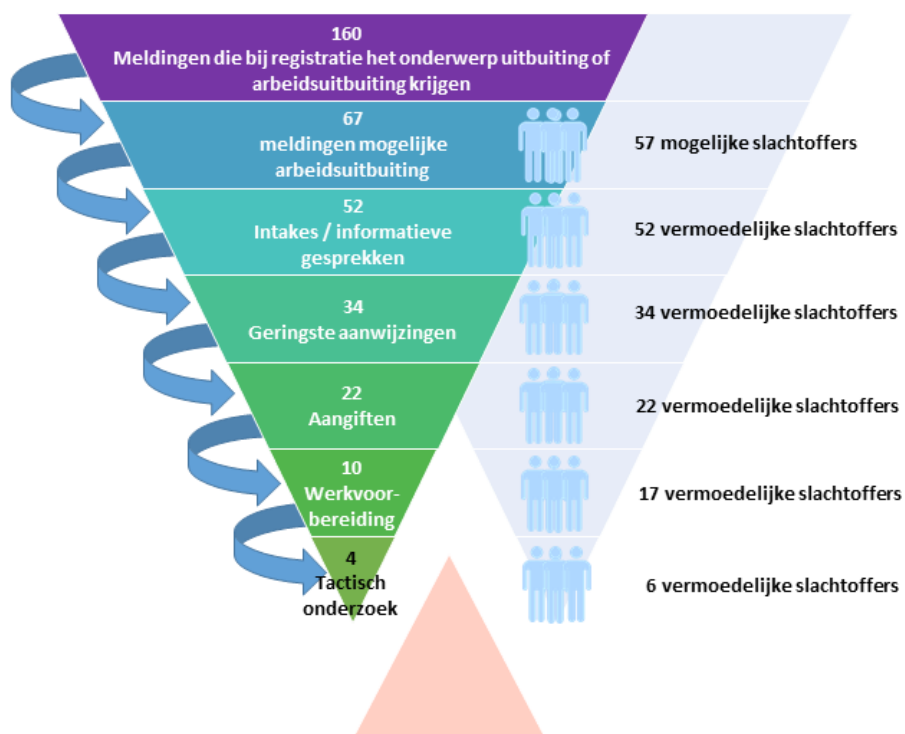


De stap van melding naar tactisch onderzoek is groot, een verdiepingsslag (stappen 3 t/m 6) is nodig. In alle stappen vinden onderzoekshandelingen en beoordelingen plaats, die wel of juist niet tot een vervolg kunnen leiden, uiteindelijk tot strafrechtelijke vervolging. Wet- en regelgeving (strafrecht, aanwijzing, etc.) en jurisprudentie zijn daarbij kaderstellend. In figuur 3 staan de gevolgen van de (af)wegingen voor de cijfers. De meldingen in een jaar zijn steeds het uitgangspunt en die worden gevolgd, ook over de jaargrens.

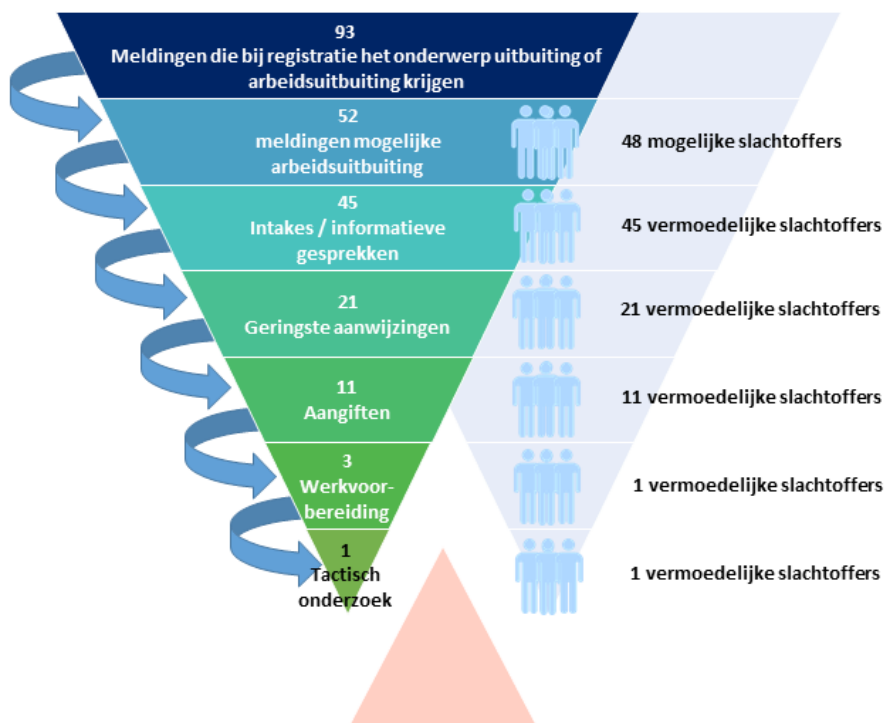
Figuur 3: cijfers van de opsporingstak (2021 t/m 30 juni, stroomcijfers, stand 18 oktober 2021)



2020



2021



Uitleg bij de cijfers van 2020 (stroomcijfers⁴⁰)

In 2020 ontving de opsporingstak 160 meldingen die bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting kregen (stap 1). Deze duiding was op basis van de formuleringen van de melder. Vanaf de eerste beoordeling houden rechercheurs rekening met de strafrechtelijke kaders. Om diverse redenen vielen bijna 100 meldingen af (stap 2): te weinig aanknopingspunten (anoniem, werkgever onbekend), geen verdenking van mensenhandel, etc. Van de overblijvende 67 meldingen was bij 52 meldingen zicht op mogelijke slachtoffers (stap 3). De gecertificeerde rechercheurs hebben daarop 52 intakes gedaan om te bepalen of er een geringste aanwijzing is dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn (stap 4). Dit bleek bij 34 personen het geval, die daarop de bedenktijd aangeboden kregen op grond van de B8/3-regeling. Binnen deze bedenktijd hebben uiteindelijk 22 slachtoffers aangifte gedaan (stap 5). Deze aangiftes zijn de start van het strafrechtelijke traject. Meerdere aangiftes kunnen betrekking hebben op dezelfde arbeidssituaties. Als dat het geval is, dan worden deze aangiftes in dezelfde zaak onderzocht. Bij voldoende aanknopingspunten voor verdenking van mensenhandel en voldoende opsporingsindicaties gaat de zaak naar 'werkvoorbereiding' (stap 6). In 2020 waren tien zaken in de fase van werkvoorbereiding. Uiteindelijk beslist de Stuur- en Weegploeg over het al dan niet starten van een tactisch onderzoek (stap 7). In 2020 liepen vier van dergelijke onderzoeken.

De verbeterde werkwijze van de opsporingstak heeft vanaf 2019 geleid tot betere registratie van mogelijke slachtoffers en kortere doorlooptijden. Tot 2019 waren de researcheteams op het gebied van Werk en Inkomen verantwoordelijk voor het hele (opsporings)proces met betrekking tot arbeidsuitbuiting (van intake tot en met eindproces-verbaal). In 2019 is, nadat er extra gelden vanuit het regeerakkoord beschikbaar kwamen, besloten om af te stappen van deze werkwijze. Allereerst door de oprichting van het Operationeel Informatiepunt Cluster Mensenhandel (OICM). Alle meldingen en signalen van arbeidsuitbuiting worden ter beoordeling voorgelegd aan het OICM. Met de komst van het OICM is de slachtofferregistratie sterk verbeterd en is de reactietijd na een melding van of over een potentieel slachtoffer verkort.

In juni 2020 is een nieuw researcheteam ingericht, waarvan een groot deel van de rechercheurs zich alleen op de bestrijding van arbeidsuitbuiting richt. In dit team is een groot deel van de gecertificeerde rechercheurs mensenhandel ondergebracht. Het proces van intake en aangifte is een verantwoordelijkheid van dit nieuwe team geworden. Daarnaast zijn de rechercheurs binnen dit team verantwoordelijk voor het proces van werkvoorbereiding nadat een aangifte van arbeidsuitbuiting is opgenomen en de informatieofficier van justitie heeft beslist dat er voldoende aanknopingspunten zijn om deze strafrechtelijk op te pakken. Sinds de start van dit team wordt er sneller gereageerd op meldingen en wordt meer 'in de actualiteit' gerechercheerd. Hierdoor zullen de doorlooptijden van de onderzoeken naar verwachting kunnen worden verkort.

Ervaringen uit de praktijk

De aangifte is, zoals genoemd, de start van het strafrechtelijke traject. Uit voorgaande blijkt ook dat in het vervolgtraject niet alle aangiftes leiden tot een tactisch onderzoek. Om inzichtelijk te maken welke overwegingen een rol spelen en welke weging plaatsvindt, zijn alle aangiftes gezien die in het jaar 2020 zijn gedaan.⁴¹ Daarbij is gekeken welke redenen ertoe leiden dat wel of niet in werkvoorbereiding mee te nemen en vervolg wel of niet tot een tactisch onderzoek hebben geleid. Deze 30 aangiftes in het jaar 2020 hebben geleid tot 22 verschillende zaken; meerdere aangiftes zijn dus in dezelfde zaak opgenomen.

De belangrijkste bevindingen zijn (zie ook figuur 4):

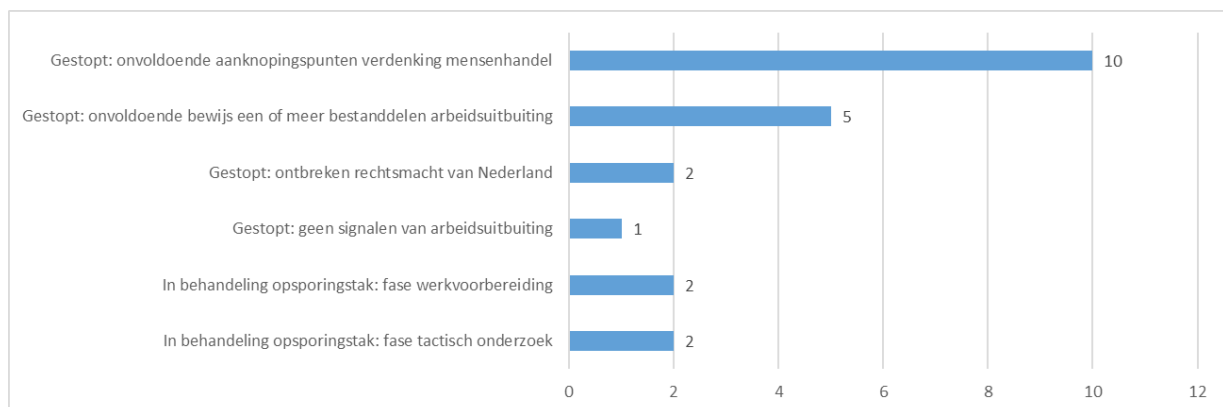
- Tien zaken zijn gestopt vanwege onvoldoende aanknopingspunten om tot verdenking van mensenhandel te komen. De redenen zijn divers, onder meer:
 - o Nader onderzoek om de verdachte te identificeren heeft geen aanknopingspunten opgeleverd.
 - o De aangifte bleek niet op waarheid te berusten.
 - o Nader onderzoek werd bemoeilijk: aangever wist zich weinig details te herinneren.

⁴⁰ De meldingen van het jaar 2020 vormen de basis. Handelingen van de Inspectie (onderzoek, beoordeling, etc.) kunnen in 2020 of in 2021 hebben plaatsgevonden of zelfs nog moeten plaatsvinden.

⁴¹ Hier gaat het om jaarcijfers: de aangiftes in 2020 kunnen dus meldingen in 2019 als basis hebben.

- o De aangever had geen informatie over adressen en collega's, afspraken stonden niet op papier en nader onderzoek naar de werkgever leverde geen ondersteuning op van de verklaring van de aangever.
- o Een getuige verklaarde dat hij de aangever nauwelijks aan het werk had gezien. Het salaris was laag en de aangever maakte volgens eigen verklaring lange werkdagen, maar deze omstandigheden alleen waren onvoldoende om tot een verdenking ex artikel 273f Sr te komen.
- Vijf zaken zijn gestopt, omdat onvoldoende bewijs werd gevonden voor een of meer bestanddelen van arbeidsuitbuiting (handeling, dwangmiddel, oogmerk van uitbuiting).
 - o Er was geen sprake van een handeling, omdat werkgever ontkent dat aangever voor hem heeft gewerkt en getuigen niets kunnen verklaren over hoe aangever is geworven. Evenmin was sprake van een dwangmiddel; niet kon worden vastgesteld dat de werkgever wist van het ontbreken van een verblijfsstatus van de aangever.
 - o Er was geen sprake van een dwangmiddel, en het betreft ook een relatief korte periode van tewerkstelling. In een andere zaak was ook geen sprake van een dwangmiddel. De aangever kon beschikken over zijn paspoort en ook de aard en duur van de werk- en woonomstandigheden van de korte periode van tewerkstelling waren onvoldoende voor nader onderzoek. Hoewel de aangever bijna geen loon ontving, levert dit geen nadeel op dat vervolg op grond van 273f Sr rechtvaardigt.
 - o De aangever was al langere tijd in Europa en bleek diverse malen naar het land van herkomst te zijn teruggereisd. Er bleek onvoldoende van een dwangmiddel.
- Overige bevindingen:
 - o In één zaak bleken er in het geheel geen signalen van arbeidsuitbuiting te zijn. De aangever was in de opzegtermijn gestopt met werken en ontving over drie werkweken geen salaris. Omdat personen het recht hebben om aangifte te doen, is deze aangifte door de rechercheur opgenomen.
 - o In twee zaken bleek Nederland niet over rechtsmacht te beschikken. De feitelijkheden waren onvoldoende concreet om informatie voor verder onderzoek over te dragen aan de desbetreffende landen.
- Vier zaken zijn in behandeling door de opsporingstak: twee zaken bevinden zich in de fase van werkvoorbereiding, twee zaken in de latere fase van tactisch onderzoek. Deze vier zaken zien (ook) op mensenhandel.

Figuur 4: stand van zaken van de 22 zaken op basis van 30 aangiftes in 2020



In de zaken die geen vervolg op basis van artikel 273f Sr hebben gekregen, is in ruimere zin bekeken of het strafrechtelijk onderzoek op een andere wijze kon worden opgepakt. Zo is in vijf zaken sprake van onderzoek en/of vervolging voor andere strafbare feiten, zoals illegale tewerkstelling, mensensmokkel en valsheid in geschrifte. In twee zaken is informatie gedeeld met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en de Koninklijke Marechaussee. En (informatie uit) meerdere zaken zijn overdragen aan het toezichtsprogramma voor een controle op naleving van de arbeidswetten.

2.4 Duiding ernstige benadeling

Procesbeschrijving

Het proces bestaat uit drie stappen, voordat eventuele overdracht aan de boeteoplegger plaatsvindt: melding, vooronderzoek, onderzoek. De Inspectie beoordeelt alle meldingen waarbij er sprake is van aanknopingspunten met betrekking tot arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Meldingen met aanknopingspunten worden ter beoordeling voorgelegd aan het tweewekelijkse Informatieplein, waaraan ook rechercheurs van de opsporingstak deelnemen. Spoedmeldingen worden tussentijds beoordeeld met rechercheurs en opgevolgd. De uitkomsten van de beoordeling over de meldingen zijn: niet in behandeling nemen, in onderzoek nemen of in onderzoek nemen door de opsporingstak.

Nadat een melding leidt tot een zaak, doet een inspecteur onderzoek. Een onderzoek start onder andere met het verzamelen van informatie over de werkgever, contact met de melder en/of betrokken collegadienst en een voorverkenning voor eventuele inspectie. Deze fase wordt vooronderzoek genoemd. In deze fase kan een onderzoek worden afgebroken in verband met onder andere de onbereikbaarheid van de melder of mogelijke gedupeerde(n), het staken van de onderneming en/of het ontbreken aan aanknopingspunten van ernstige benadeling. Eventueel wordt het onderzoek dan overgedragen aan een collegadienst.

Mocht na het vooronderzoek blijken dat er aanknopingspunten van ernstige benadeling bestaan, dan worden verdere onderzoekshandelingen verricht. Deze onderzoekshandelingen kunnen de volgende zijn: observatie, het horen van de melder en getuigen, het opvragen van informatie bij collegadiensten en eventueel bij banken en ondernemingen en het uitvoeren van een werkplekcontrole. Bij zo'n inspectie worden meestal alle werkenden gecontroleerd en kort als getuige gehoord. Ook wordt de administratie onderzocht. Indien bij de werkplekcontrole het vermoeden van arbeidsuitbuiting ontstaat, vindt direct afstemming plaats met de opsporingstak.

Zaken kunnen op verschillende manieren worden afgesloten, via overdracht naar de opsporingstak, geen handhavingresultaat (geen overtreding van arbeidswetten geconstateerd), handhavingresultaat van een partnerdienst (bijvoorbeeld inzake huisvesting), overtredingen van de arbeidswetten al dan niet in combinatie met andere strafbare feiten (zoals ingenomen reisdocumenten en mensensmokkel). Bij geconstateerde overtredingen kan niet altijd worden gehandhaafd, bijvoorbeeld als de werkgever failliet of niet meer traceerbaar is.

Voorbeelden uit de praktijk

Een melding over 15 werkenden met de Oekraïense nationaliteit, die zonder werkvergunning onder slechte arbeidsomstandigheden zouden werken en slapen bij een bedrijf in de land- en tuinbouw. Uit vooronderzoek bleek dat zij niet langer werkzaam waren bij dit bedrijf, waardoor het niet langer mogelijk was deze vreemdelingen daar werkend aan te treffen. Het proces: melding is een zaak geworden, vooronderzoek gedaan, onderzoek moeten afbreken want de gemelde situatie bestaat niet meer.

Een melding over onderbetaling en lange werkdagen in de land- en tuinbouw, waarbij de Inspectie contact heeft gehad met de melder en de opgestuurde loonstroken heeft onderzocht. Er blijkt geen overtreding van de WML: er was geen onderbetaling en alle gewerkte uren werden betaald. De gedupeerde wilde vanwege angst voor baanverlies niet verder meewerken aan het onderzoek. Het proces: melding is een zaak geworden, vooronderzoek en onderzoek gedaan, geen overtreding, dus geen handhaving ('geen handhavingresultaat').

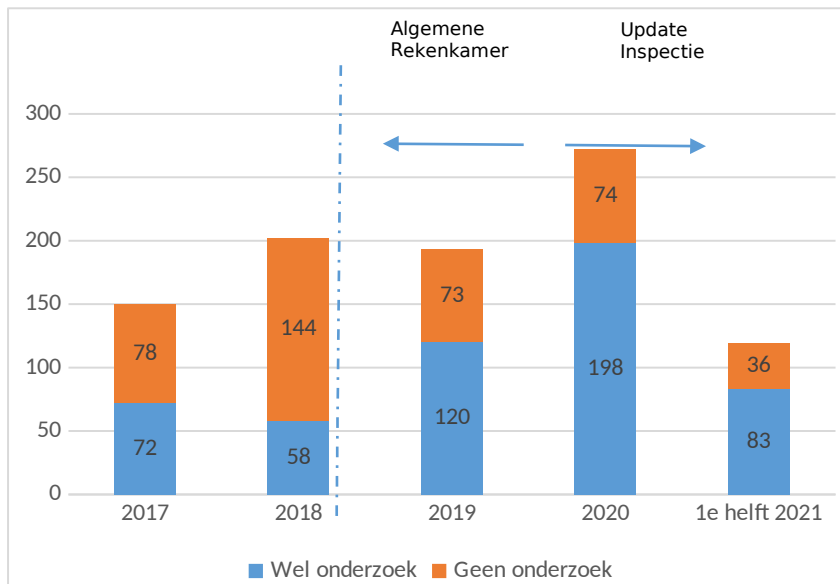
Een melding over medewerkers die zorg verlenen en huishoudelijke taken uitvoeren aan huis. Zij hadden werkdagen van tien tot twaalf uur, 24/7 oproepbaarheid, vier weken achter elkaar moeten werken en huisvesting als inwonende bij de werkgever. Uit onderzoek bleek dat meerdere arbeidswetten zijn overtreden. Het proces: melding is een zaak geworden, onderzoek gedaan, overtredingen vastgesteld, meerdere handhavingsinstrumenten ingezet (boeterapport, waarschuwing, waarschuwing preventieve stillegging).

Actuele cijfers: toezicht

De figuren 4 tot en met 6 bevatten informatie over het toezicht op ernstige benadeling. Cijfers over ingezette (handhavings)instrumenten volgen daarna.

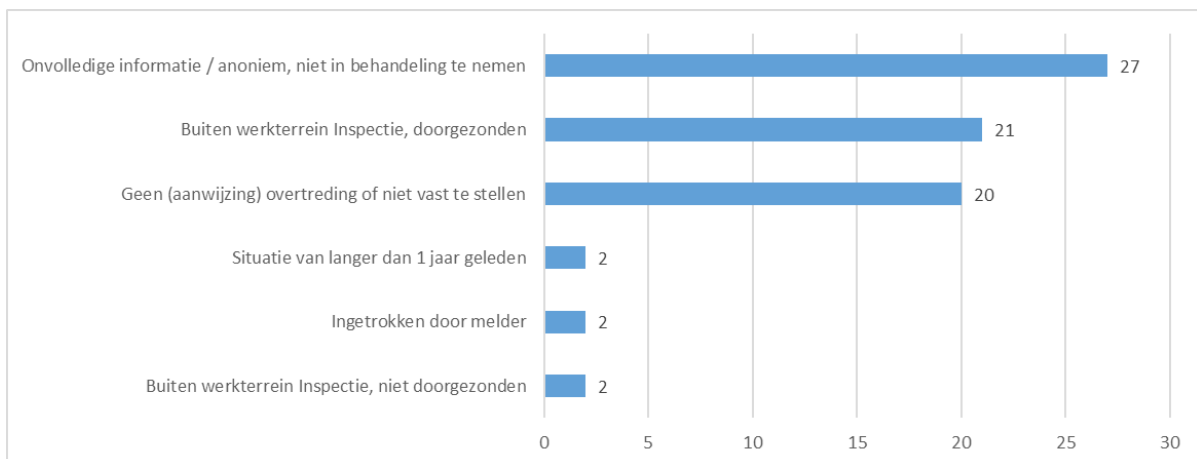
In figuur 4 staan de meldingen over de periode tot en met 30 juni 2021, inclusief welk aantal daarvan wel of niet in onderzoek zijn genomen. Hierin wordt voor 2020 bevestigd wat de Algemene Rekenkamer voor 2019 al concludeerde⁴², namelijk dat een groter deel van de meldingen tot onderzoek door de Inspectie leidt. In 2021 leidde circa 2/3 deel van de meldingen tot onderzoek.

Figuur 4: aantal meldingen die wel of niet in onderzoek zijn genomen (2021 t/m 30 juni)



Van de 74 meldingen in 2020 die niet in onderzoek zijn genomen, was dit bij bijna de helft omdat sprake is van onvolledige informatie in de melding – die ook via (voor)onderzoek niet voldoende te verrijken bleek – of de melding viel buiten het werkkerrein van de Inspectie. Zie figuur 5.

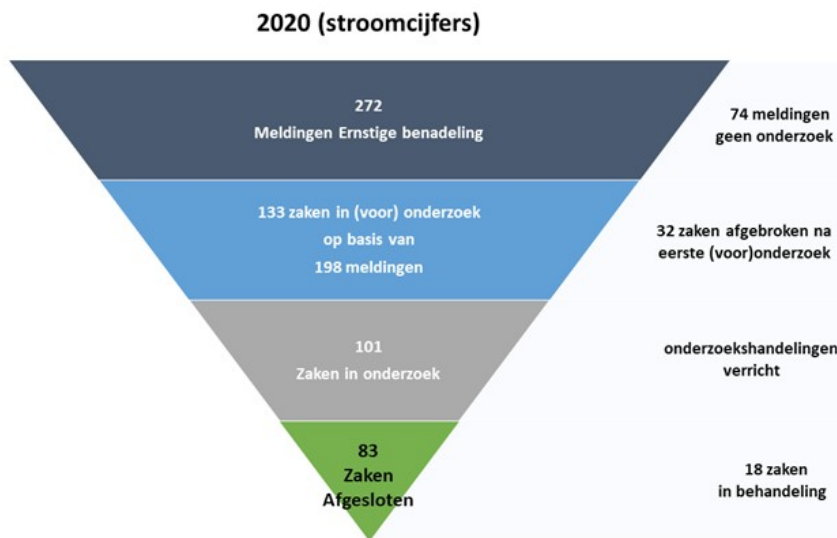
Figuur 5: redenen waarom meldingen uit 2020 niet in onderzoek zijn genomen



Voor de 272 meldingen die in 2020 binnenkwamen is ook geanalyseerd welk deel daarvan leidt tot zaken in (voor)vooronderzoek, en hoeveel zaken daarvan zijn afgerond of nog in behandeling zijn. De bevindingen hiervan staan in figuur 6. Meerdere meldingen kunnen betrekking hebben op dezelfde situatie en daarom in dezelfde zaak nader worden onderzocht. De 272 meldingen uit 2020 hebben geleid tot 83 afgesloten zaken (stand 29 oktober 2021, 18 zaken uit het jaar 2000 zijn nog in behandeling).

⁴² Algemene Rekenkamer (2021), p. 31.

Figuur 6: opvolging van meldingen uit 2020 (stand van 29 oktober 2021, stroomcijfers)



Actuele cijfers: (handhavings)instrumenten en effect

Vervolgens is gekeken naar de aantallen ingezette (handhavings)instrumenten in zaken. Daarbij kijkt de Inspectie nadrukkelijk breder dan alleen opgelegde (meervoudige) boetes. Effectiviteit blijkt namelijk niet alleen uit boetes. Sinds 2016 neemt de Inspectie daarom afstand van de notie dat alleen 'streepjes' (aantallen inspecties, boetes, etc.) van belang zijn.

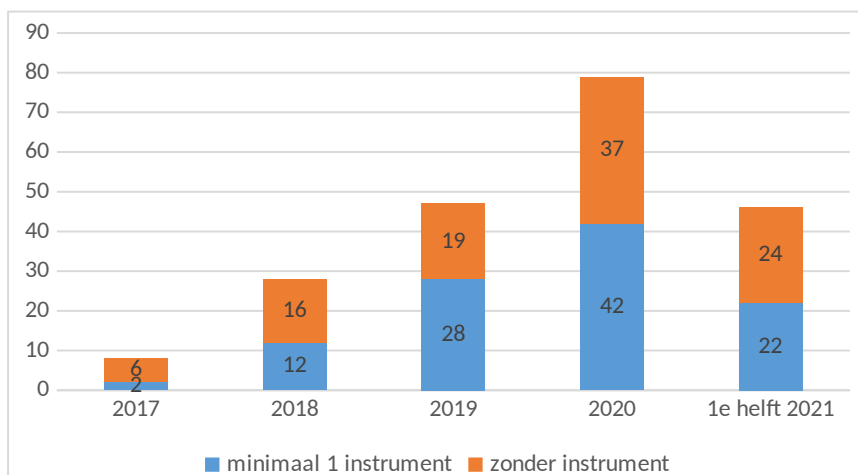
Effect kan uitgaan van een bredere mix aan instrumenten, zoals communicatie en druk op ketens, maar ook waarschuwingen, eisen, lasten onder dwangsom en (waarschuwingen) preventieve stillegging. Het meten van effect is niet eenvoudig, tegelijk is dat wel relevanter dan alleen aantallen.⁴³ Voor een beeld van activiteiten, resultaten en effectiviteit is een analyse nodig van een bredere set aan cijfers. Dit beeld met jaarcijfers staat hieronder (stand van 24 oktober 2021).

Allereerst is gekeken naar het aantal afgeronde zaken, waarin de Inspectie zelf heeft kunnen controleren op de naleving van minimaal één artikel van een arbeidswet, bij een of meerdere werkgevers. De Inspectie heeft dus én alle benodigde onderzoekshandelingen kunnen doen én kunnen constateren in hoeverre sprake is van regelnaleving. Geconstateerde overtredingen kunnen leiden tot de inzet van een of meer instrumenten door de Inspectie. In bepaalde gevallen kan de Inspectie geen instrument inzetten, ofwel omdat sprake is van regelnaleving ofwel omdat de werkgever niet meer te achterhalen is of failliet is.

Uit deze analyse blijkt dat het aantal afgeronde zaken jaarlijks toeneemt. Tot en met de eerste helft van 2019 had het programma een regiefunctie richting andere inspectieprogramma's en een minimale bezetting. Door de aanpak van dit risico steeds meer centraal te organiseren binnen één programma, is stapsgewijs meer capaciteit beschikbaar gekomen: eerst door verschuivingen, later via nieuwe instroom vanuit de extra gelden.

⁴³ Zie de jaarplannen van de Inspectie voor beoogde effecten, en de jaarverslagen voor verantwoording daarover.

Figuur 7: aantal afgeronde zaken met of zonder instrument

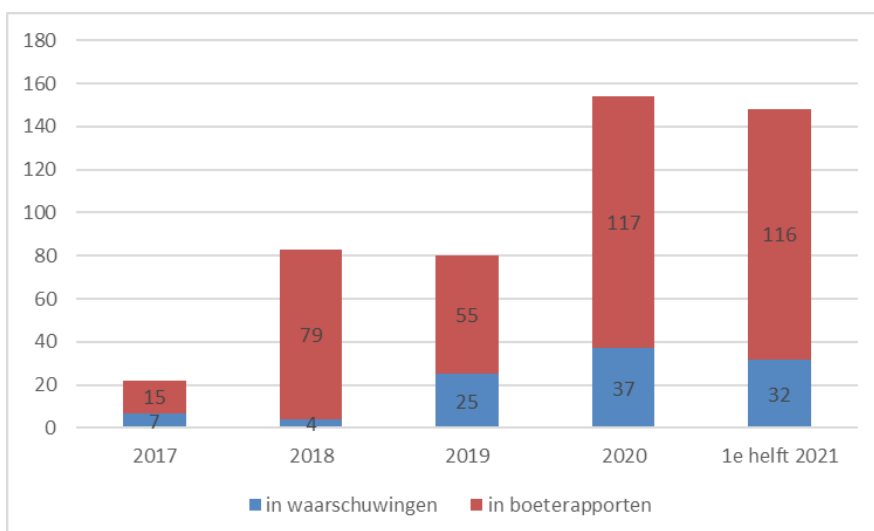


Instrumenten kunnen door de inspecteur of de boeteoplegger van de Inspectie worden ingezet. Deze instrumenten kunnen vanwege de juridische doorlooptijden in een ander jaar plaatsvinden dan het jaar van de productiezaak.

Inspecteur. Als de inspecteur in zijn zaak overtredingen heeft geconstateerd, dan kan hij een of meer verschillende instrumenten inzetten. Allereerst boeterapporten, die vervolgens tegelijkertijd naar de overtreder én de boeteoplegger van de Inspectie worden gestuurd. Daarnaast waarschuwingen, bijvoorbeeld als een werkgever zijn werknemers beperkt minder dan het WML-loon heeft betaald. In een waarschuwing staat dan dat de werkgever moet nabetalen. Doet de werkgever dat niet, dan volgt alsnog een boeterapport. En tot slot kan de inspecteur bij overtredingen een (kennisgeving⁴⁴) eis opleggen, in geval van niet zware of ernstige overtreding waarvoor geen concrete norm in de wet staat. De inspecteur geeft in de eis aan welke maatregelen de werkgever moet nemen om de overtreding op te heffen en binnen welke termijn.

Een aspect van effectiviteit betreft het aantal betrokken werkenden in de verschillende zaken. Een beoogd effect van de Inspectie is namelijk ook om benadeelde werkenden op allerlei manieren te helpen, door de situatie te beëindigen, de situatie via sanctionering minder profijtelijk te maken en nabetaling van achterstallig loon te bewerkstelligen. In figuur 8 staat het aantal betrokken werkenden bij de waarschuwingen en boeterapporten van de inspecteurs. Vooral in 2020 en 2021 hebben de afgeronde zaken betrekking op meer werkenden dan daarvoor.

Figuur 8: aantal betrokken werkenden bij waarschuwingen en boeterapporten



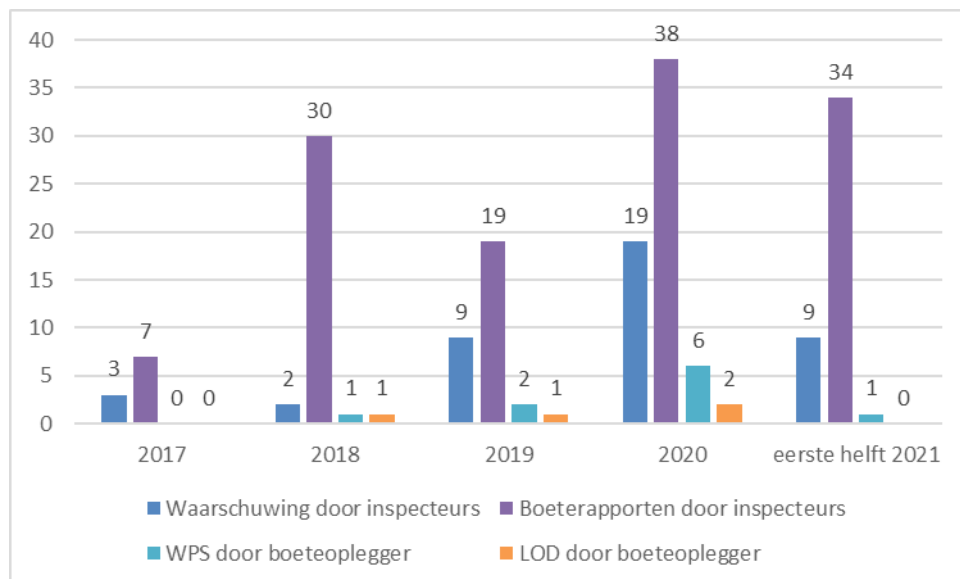
⁴⁴ De kennisgeving is het voornemen om een eis op te leggen.

Boeteoplegger. De boeteoplegger van de Inspectie oordeelt eigenstandig over de door de inspecteur in het boeterapport geconstateerde overtredingen. Het boeterapport is dus het startpunt. Belangrijk is dat één zaak meerdere werkgevers en/of meerdere overtredingen van een of meerdere wetten kan betreffen. Een boeterapport wordt echter per werkgever per wet opgemaakt, en zo'n rapport kan meerdere overtredingen van dezelfde wet bevatten.

Op basis van de aangedragen feiten en omstandigheden kan de boeteoplegger besluiten tot geen boete of een (deels gematigde) boete – vastgelegd in een boetebeschikking⁴⁵ – en waar nodig aangevuld met een last onder dwangsom (gericht op nabetaling van onterecht niet betaald WML-loon) en/of een waarschuwing preventieve stillegging. Op één boeterapport volgt dus altijd één boetebeschikking met één totaal bedrag aan boetes. Dit totaal kan echter wel de som zijn een aantal aparte boetes voor verschillende overtredingen. Zo geldt vanuit de WML een boetenormbedrag per overtreding per werknemer. De Inspectie spreekt uiteindelijk van één overtreding met één boete.

De (handhavings)instrumenten die inspecteurs en de boeteopleggers hebben ingezet, staan in figuur 9 (stand van 24 oktober 2021). Omwille van overzichtelijkheid staat het instrument (kennisgeving) eis vanwege overtreding van de Arbowet niet in deze figuur.

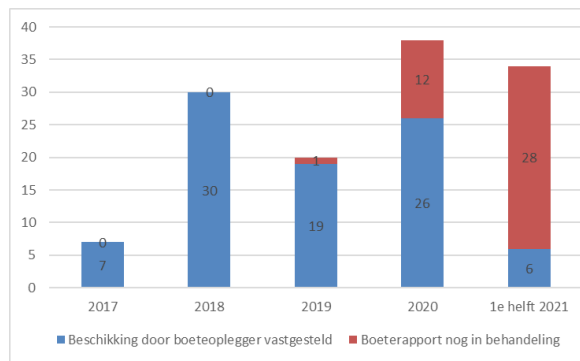
Figuur 9: aantal (handhavings)instrumenten (stand van 24 oktober 2021)



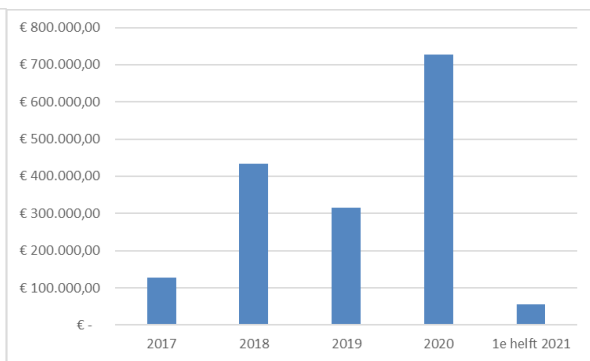
Ter verdieping volgen de figuren 10 en 11 over de stand van zaken bij de beoordeling van de boeterapporten door de boeteoplegger respectievelijk het totale opgelegde boetebedrag. Hieruit blijkt het onderhanden werk van de boeteoplegger in 2020 en 2021 (resp. 12 en 28) en dat het totale boetebedrag uit de nu al vastgestelde boetebeschikkingen voor 2020 stijgen ten opzichte van eerdere jaren. Omdat in 2021 18% van de boeterapporten is behandeld, kan het uiteindelijke boetebedrag voor 2021 aan het einde van het jaar hoger zijn. Tegen de boetebeschikkingen kan nog bezwaar en (hoger) beroep open staan. Deze fasen zijn niet in deze figuren meegenomen.

⁴⁵ Als met de boetebeschikking geen boete wordt opgelegd of de boete voor 100% wordt gematigd, dan wordt gesproken van 'nulbeschikking'.

Figuur 10: stand beoordeling boeterapporten



Figuur 11: totaal opgelegd boetebedrag



Ervaringen uit de praktijk

Uit voorgaande figuren blijkt dat niet alle meldingen tot een zaak en een onderzoek leiden, en niet alle onderzoeken tot de inzet van (handhavings)instrumenten. Ook blijkt dat ánderen (zoals gemeenten) door onze inspanningen wel actie hebben kunnen ondernemen.

Net als voor arbeidsuitbuiting heeft de Inspectie gekeken wat de verschillende overwegingen gedurende het werkproces waren. Daarom zijn 30 onderzoeken naar ernstige benadeling bekeken. Deze zijn aselekt gekozen uit het totaal aantal afgesloten onderzoeken in het jaar 2020. In de bijlage van deze rapportage staan voorbeelden van zes onderzoeken naar gemelde situaties, waaruit de inzet van de Inspectie blijkt en het resultaat daarvan.

De belangrijkste bevindingen zijn (zie ook figuur 12):

- In 17 onderzoeken blijkt dat mogelijke ernstig benadeelden geen belang hebben om mee te werken. Vaak is het gevolg van medewerking namelijk het verlies van werk en huisvesting en vaak geen (adequate) loonbetaling. Andere voorkomende redenen zijn: groepsdruk door collega's, geen vertrouwen in de overheid, schaamtecultuur bij verlies van werk en inkomen, het primaire doel is geld verdienen. Het komt daarom dus regelmatig voor dat eerdere contacten worden verbroken en mensen niet meer vindbaar zijn voor de Inspectie, en dat hierdoor verder onderzoek wordt bemoeilijkt of onmogelijk is.⁴⁶
- In negen onderzoeken wordt er geen handhaving toegepast of wordt dit bemoeilijkt, onder meer omdat de werkenden worden afgeschermd op de woon- en/of werklocatie door geografische ligging of de aanwezigheid van een coördinator van de werkgever, waardoor men niet durft te verklaren. Ook komt in onderzoeken voor dat de werkenden een door de werkgever ingefluisterde verklaring afleggen.
- In zeven onderzoeken is vastgesteld dat de huisvesting van de werkenden niet voldoet aan de geldende regelgeving. In een aantal onderzoeken komt naar voren dat gemeenten niet altijd weten welke rol ze hierbij kunnen spelen.
- In vijf onderzoeken bleek bij werkplekcontroles dat de situaties zodanig ernstig waren dat die eigenlijk direct zouden moeten worden gestopt. De Inspectie kan echter alleen het handhavingsinstrumentarium inzetten dat is neergelegd in de arbeidswetten (boetes, waarschuwingen preventieve stillegging en – bij de WML als nabetalingsverplichting – lasten onder dwangsom). Daarvoor is langer durend onderzoek nodig is om tot voldoende bewijs te komen. Met uitzondering van arbeidsomstandigheden (waar stillegging kan bij direct gevaar bij het in ernstige mate niet nemen van coronamaatregelen) zijn er nu dus geen bestuursrechtelijke instrumenten die snel stilleggen bij oneerlijk werk mogelijk maken.
- In twee onderzoeken is er sprake van intrinsiek kwetsbare werkenden gerelateerd aan verslaving, verstandelijke en/of lichamelijke beperking en/of psychische problematiek.

⁴⁶ Dit komt ook doordat in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) geen Nederlandse verblijfsgegevens van arbeidsmigranten staan. In februari 2020 heeft de Inspectie dit signaleert bij de ministeries van BZK en SZW (zie: bijlage bij [Signaleringsbrief Fraudefenomenen 2020 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)). Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten adviseert ook om deze gegevens vast te leggen (rapport Geen tweederangsburgers, oktober 2020, p. 5, 30 en 31). Bijlage bij Kamerstukken II, 2020-2021, 29 861, nr. 5.

- In twee onderzoeken is er wel een overtreding van arbeidswetten vastgesteld, maar kon er door vertrek of opheffing van de onderneming geen handhavinginstrument worden ingezet.

Figuur 12: Bevindingen onderzoeken naar ernstige benadeling



-

2.5 Budgettaire versterking handhavingsketen

Voor de versterking van de handhavingsketen van de Inspectie komen via een ingroei-pad jaarlijks extra gelden beschikbaar. Deze gelden zijn bedoeld voor de versterking van de opsporingstak en alle 17 inspectieprogramma's van de Inspectie, over de volle breedte van gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid. Deze versterking gaat als volgt:

- Het regeerakkoord 2017 bevat een uitbreiding van 50 miljoen euro per jaar voor de handhavingsketen van de Inspectie, conform het Inspectie Control Framework (ICF).⁴⁷
- In het regeerakkoord is bepaald dat deze gelden via het volgende ingroei-pad beschikbaar komen: 13 miljoen euro in 2018, 25 miljoen euro in 2019, 31 miljoen euro in 2020, 38 miljoen euro in 2021 en structureel 50 miljoen euro vanaf 2022.⁴⁸
- Het ICF maakt de relatie inzichtelijk tussen enerzijds de maatschappelijke problemen, risico's en verwachtingen op het domein van SZW en anderzijds de inzet van de Inspectie. Dit heeft geleid tot een gewenst eindbeeld van de uitbreiding in 2022, in de zin van de gewenste budgetverdeling over de domeinen en de gewenste opbouw van functiegroepen en disciplines van 2017.⁴⁹ Vanaf 2022 is 30 miljoen euro van de totale 50 miljoen jaar beschikbaar voor het domein van eerlijk werk.
- Om de opdracht van het regeerakkoord uit te voeren, was het nodig om eerst 'het fundament te verstevigen voordat er verdiepingen kunnen worden gebouwd'.⁵⁰ Daarom is 2018 6,8 miljoen euro van de beschikbare 13 miljoen euro besteed aan 'frontloading' van de versterking van de juridische en beleidsmatige kant. Enerzijds om het ministerie van SZW te versterken voor het verder uitwerken van het brede SZW-handhavingsbeleid en de versterking van het sluitstuk van handhaving (bezwaar en beroep). Anderzijds om de groei van de benodigde disciplines voor de inspectieprogramma's en de opsporingstak (inspecteurs, onderzoekers, analisten, projectleiders, boeteopleggers, etc.) in de daaropvolgende jaren aan te kunnen.
- Ook geldt dat doorlooptijd van werving, selectie, screening, opleiding etc. maakt dat – als vuistregel – de uitgaven voor extra capaciteit in jaar t in het daaropvolgende jaar t+1 tot operationele inzet leiden.⁵¹
- In 2018 is de bezetting van de Inspectie toegenomen met 123 fte tot 1.250 fte, in 2019 met 85 fte tot 1.335 fte.⁵² In 2018 is dit inclusief 25 medewerkers in het kader van de banenafspraken. Per saldo zijn in 2018 circa 100 fte netto geworven, en dat is meer dan de indicatie van 66 fte die eind 2017 werd gegeven. De in 2018 geworven medewerkers zijn in 2018 met hun opleiding gestart en pas in de loop van 2019 operationeel inzetbaar geworden.
- Het streven was/is (sinds jaarplan 2018) om voor gezond en veilig werk en toezicht op Brzo-bedrijven de capaciteitsuitbreiding binnen twee jaar af te ronden. Voor eerlijk werk en informatiegestuurd werken vindt de uitbreiding plaats tot 2022⁵³, met 2021 en 2022 als zwaartepunt. Die capaciteit wordt steeds circa 1 jaar na aanname operationeel inzetbaar. Het grootste deel van nieuwe medewerkers in 2018 en 2019 is geworven voor gezond en veilig werk en Brzo-toezicht, een beperkt deel voor eerlijk werk.
- De doelstelling bij eerlijk werk is een verdubbeling van de inspectiedekking vanaf 2023. De programmatische aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling maakt hier deel van uit.

⁴⁷ Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst, oktober 2017, p. 28.

⁴⁸ Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst, oktober 2017, p. 61.

⁴⁹ Zie Meerjarenplan 2019-2022 Inspectie SZW, p. 36 en 37.

⁵⁰ Zie [Jaarplan Inspectie SZW 2018 \(pdf\) | Jaarplan | Inspectie SZW](#), p. 59 en 60.

⁵¹ Zie [Jaarplan Inspectie SZW 2018 \(pdf\) | Jaarplan | Inspectie SZW](#), p. 61.

⁵² Jaarverslag Inspectie SZW 2018, p. 82; Jaarverslag Inspectie SZW 2019, p. 41.

⁵³ Zie [Jaarplan Inspectie SZW 2018 \(pdf\) | Jaarplan | Inspectie SZW](#), p. 61.

Stand tot en met 2019

Tot en met 2019 is van de extra 50 miljoen extra gelden per saldo minder dan 1/50^{ste} deel ten goede gekomen aan de bestrijding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Uit bovenstaande blijkt het volgende. Versterking van het programma Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in 2019 kwam door de inzet van medewerkers die in 2018 zijn aangenomen. Dat waren er circa 100 in totaal voor de Inspectie als geheel, die in hoofdzaak werden geworven voor 'frontloading', en voor gezond en veilig werk en Brzo-toezicht. De werving voor eerlijk werk, waarvan arbeidsuitbuiting één van de inspectieprogramma's is, was beperkt in 2018 (en overigens ook in 2019).

Structurele situatie (na 2022)

Na 2022 komt van de 50 miljoen extra gelden uitbreiding structureel per saldo iets meer dan 1/6^{de} deel ten goede aan de bestrijding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

De structurele situatie geeft straks dus een heel ander beeld. Eind 2022 is de voorziene formatie voor de Inspectie 1.570 fte.⁵⁴ Structureel is circa 50% daarvan bestemd voor eerlijk werk.⁵⁵ Op grond van de meerjarenprogrammering 2019-2022⁵⁶ en huidige risico-inschatting is circa 70 fte voor activiteiten van het programma Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Dat is het drievoudige van de capaciteit in de periode 2017-2019. Daarbij is rekening gehouden met de relatieve verhouding tussen de verschillende disciplines en functiegroepen binnen de Inspectie.⁵⁷ Daarnaast wordt circa 35% van de capaciteit van de opsporingstak ingezet voor arbeidsuitbuiting⁵⁸ en dus ook circa 35% van de groei van de opsporingstak.

⁵⁴ Bijlage bij Kamerstuk 35 570 XV, nr. 12, p. 41

⁵⁵ Bijlage bij Kamerstuk 35 300 XV, nrs. 18 en 96, p. 52

⁵⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10

⁵⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10, p. 37

⁵⁸ Kamerstuk 34775-XV-12, p. 35.

2.6 Samenvatting en conclusies

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn ‘dark numbers’. Vanwege het heimelijke karakter en de meervoudige afhankelijkheden van werkenden is de precieze omvang niet makkelijk vast te stellen. Vaststaat dat ook in Nederland arbeidssituaties voorkomen waar mensen worden uitgebuit of anderszins sprake is van slecht werkgeverschap leidend tot veel te weinig loon, veel te lange werkdagen of zeer onveilig werk.

De Inspectie bekijkt en beoordeelt alle meldingen. Daarbij zijn de arbeidswetten en het Wetboek van Strafrecht de belangrijkste kaders. Waar nodig en mogelijk krijgen meldingen opvolging via (voor)onderzoek en worden inspecteurs en gecertificeerde rechercheurs ingezet. Dit om vast te stellen of er de geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel is. In het gehele uitzoek-, beoordelings- en wegingsproces van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling krijgt een deel van de meldingen om diverse redenen geen vervolg. Onder meer omdat de melder spreekt van arbeidsuitbuiting (‘volksmond’) maar dat dit in strafrechtelijke zin niet blijkt, informatie is onjuist of niet verifieerbaar, etc.

De Inspectie concludeert dat deze ernstige problematiek effectiever kan worden aangepakt als arbeidsuitbuiting zelfstandig strafbaar wordt, als beëindiging van ernstige situaties direct mogelijk wordt via bestuursrechtelijke stillegging, als ernstig benadeelden hulp en bescherming kunnen krijgen, en als de Inspectie haar werkwijze verder blijft ontwikkelen. Dit volgt uit de genoemde praktijkervaringen, aangevuld met een verdiepende analyse van 60 zaken en wordt onderstaand specifiek toegelicht.

Arbeidsuitbuiting

De opsporingstak van de Inspectie heeft een deel van de in 2020 gestarte tactische onderzoeken moeten stoppen vanwege onvoldoende aanknopingspunten voor de verdenking van mensenhandel dan wel omdat onvoldoende bewijs beschikbaar was voor de bestanddelen van arbeidsuitbuiting (handeling, dwangmiddel, oogmerk van uitbuiting). De redenen zijn zeer divers. Gebleken is dat bij deze ernstige gevallen vervolging op grond van artikel 273f Sr niet haalbaar is, terwijl de misstand of handeling wel rechtvaardigt dat een norm wordt gesteld via het strafrecht. Deze praktijkervaringen, in combinatie met het feit dat een effectieve aanpak zeer noodzakelijk is, bevestigen dat aanpassing van het strafrecht zeer wenselijk is.⁵⁹

Mogelijkheden voor het strafbaar stellen van arbeidsuitbuiting:

- Het is wenselijk om arbeidsuitbuiting, zoals bedoeld onder artikel 273f, eerste lid, onder 4 Sr, óók strafbaar te stellen als zelfstandig delict wat leidt tot een ruimere strafrechtelijke aansprakelijkheid met een ruimere betekenis. De fase van uitbuiting (de tewerkstelling in Nederland) staat dan los van de voorfase (o.a. het werven, vervoeren en huisvesten ten behoeve van de uitbuiting) en de slotfase (profijtrekking).
- De term uitbuiting kan in deze nieuwe strafbaarstelling een andere, ruimere betekenis krijgen dan het impliciete bestanddeel ‘uitbuiting’ in de huidige strafbaarstelling. Dus ruimer dan de inkadering via de thans geldende criteria (aard en duur van de tewerkstelling, beperkingen voor betrokkenen, economisch voordeel voor de tewerksteller). Daarnaast is het wenselijk het bestanddeel ‘dwangmiddel’ geen onderdeel van deze delictsbepaling te laten zijn. De kern van dit verwijt rechtvaardigt mogelijk een andere kwalificatie dan mensenhandel en in het verlengde daarvan ook een andere strafdreiging dan bepaald in artikel 273f Sr. Ten behoeve van een effectieve opsporing, alsmede gelet op de ernst van het delict, zou de strafdreiging minimaal voorlopige hechtenis moeten toelaten.
- Bij elke wetsaanpassing is het van cruciaal belang voor de meldingsbereidheid dat slachtoffers bescherming via voorzieningen kan worden aangeboden.
- Tot slot is het noodzakelijk dat ook handelingen die door de Inspectie als ernstige benadeling worden betiteld, strafbaar worden. Gedacht kan worden aan een economisch delict waarbij het structureel en/of in ernstige mate overtreden van arbeidswetten ten koste van een werknemer strafbaar wordt gesteld.

⁵⁹ Zie: Algemene Rekenkamer (2021), Brief van de Staatssecretaris van J&V van 1 juli jl., Kamerstukken II, 2020-2021, 28638, nr. 200.

Bepaalde misstanden die nu als ernstige overtredingen van de arbeidswetten gelden, worden met genoemde voorstellen dan ook strafbaar onder het strafrecht. Daarmee wordt beter aangesloten bij onacceptabel handelen wat men in de volksmond als arbeidsuitbuiting betitelt, maar nu niet valt onder de delictsbepaling van artikel 273f Sr. Overigens zal de Inspectie ook het bestuursrechtelijke instrumentarium blijven inzetten (al dan niet in combinatie met het strafrecht) om misstanden aan te pakken.

Ernstige benadeling

Bij ernstige benadeling is de praktijkervaring dat mogelijke ernstig benadeelden zeer geregeld geen belang hebben om mee te werken⁶⁰, dat men niet durft te verklaren dan wel dat de werkgever de werkenden influistert hoe te verklaren. Ook komt de Inspectie bij werkplekcontroles misstanden tegen die zodanig ernstig zijn dat die eigenlijk direct zouden moeten worden gestopt. Op basis van het huidige handhavingsinstrumentarium in de arbeidswetten is dat echter niet mogelijk. De Inspectie kan alleen boetes, waarschuwingen (preventieve stillegging) en – bij de WML als nabetalingsverplichting – lasten onder dwangsom opleggen. Daarvoor is echter langer durend onderzoek nodig om tot voldoende bewijs te komen.

De Inspectie ziet de volgende **aanpassingen ter versterking van bestuursrechtelijk toezicht**:

- Er moet snel betere hulp en zorg voor mogelijk ernstige benadeelden kunnen zijn, zodat zij zelf ook redenen hebben om zich te melden bij de Inspectie en mee te werken aan mogelijk onderzoek.⁶¹ De Inspectie heeft hierin geen wettelijke taak; een taak die bovendien ook niet bij de Inspectie past. Hulp en zorg kan onder meer worden geboden via voldoende beschikbare noodbedden, die ketenpartners zoals gemeenten dan kunnen gebruiken voor directe opvang. Ernstige benadeelden zijn namelijk veelal afhankelijk van de huisvesting die de werkgever biedt.
- Bij het vermoeden van ernstige benadeling zou de Inspectie de bevoegdheid moeten hebben voor een bestuursrechtelijke stillegging.^{62 63} Ernstige misstanden kunnen dan direct worden opgeheven, herstel van de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden is mogelijk en er kan zo vermeden worden dat andere werkenden een dag later hetzelfde overkomt.

Werkwijze Inspectie

Uit de verdiepende analyse komt ook een aantal mogelijke verbeteringen voor de werkwijze van de Inspectie naar voren, die los van de gewenste wetsaanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Uiteraard geldt dat de aanpassingen (wetten én werkwijze Inspectie) gecombineerd de effectiviteit van de aanpak maximaal doen toenemen. De verdere doorontwikkeling betreft⁶⁴:

1. Het verder verbeteren van de informatiepositie, onder meer via het themaregister arbeidsuitbuiting dat in februari 2021 is gestart. Hiermee wordt inzicht opgebouwd in de criminele fenomenen en netwerken die zich bezighouden met arbeidsuitbuiting.
2. Het blijvend vergroten van kennis en kunde, onder meer via voortdurende versterking van competenties en kennis bij rechercheurs en inspecteurs. Zo kunnen zij situaties van mogelijke arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling beter herkennen.
3. Het intensiveren van de opsporingsaanpak en toezichtsaanpak: Dit omvat onder meer het zoeken naar mogelijkheden om de inzet van de beschikbare opsporingsmiddelen efficiënter en effectiever te benutten. Maar ook het vaker uitvoeren van herinspecties. Bij bewuste overtreders is er namelijk een aanzienlijke kans op herhaling; via herinspecties kunnen ongewenste situaties sneller worden aangepakt.

⁶⁰ Zie Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, aanbevelingen over afhankelijkheid van arbeidsmigranten voor werk, huisvesting en vervoer, Bijlage bij Kamerstukken II, 2020-2021, 29 861, nr. 5, p.5

⁶¹ Dit sluit aan bij de kern van het advies van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, Geen tweederangsburgers, 30 oktober 2020. Daarin is het advies dat de overheid in den brede haar regelgeving zo moet inrichten dat arbeidsmigranten als gelijkwaardige en volwaardige burgers worden behandeld, en dat de overheid een actievere rol moet nemen in de bescherming van arbeidsmigranten.

⁶² Brede maatschappelijke heroverwegingen, bijlage 4, 22 april 2020, p. 61.

⁶³ Vergelijk de stilleggingsbevoegdheid bij ernstig gevaar en het in ernstige mate niet nemen van voldoende coronamaatregelen (op basis van de Arbowet).

⁶⁴ Zie ook Jaarplan Inspectie SZW 2022, te verschijnen eind november 2021.

4. Verdere samenwerking met ketenpartners, waaronder met de AVIM's⁶⁵. Met als doel om de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting te versterken.

Deze ingezette doorontwikkelingen sluiten aan op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

⁶⁵ De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) houdt toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet binnen de politie.

Bijlage

Ernstige benadeling: voorbeelden van geanalyseerde onderzoeken

De Inspectie heeft 30 onderzoeken vanuit het toezichtsprogramma Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bekeken en geanalyseerd wat de verschillende overwegingen gedurende het werkproces waren.

In deze bijlage staan zes onderzoeken ter illustratie. Deze voorbeelden laten beknopt zien om welk type situaties het gaat, wat de Inspectie heeft kunnen doen en wat niet, of en met wie is samengewerkt en tot welk resultaat de aanpak heeft geleid.

De eerste regel bevat steeds de kern van het onderzoek.

Kern voorbeeld 1	Afgerond onderzoek, overtredingen WML en ATW, nabetaling achterstallig loon, veroordeling dader
Originele melder	Inspecteur arbo
Melding/zaak overgedragen vanuit Opsporing ja/nee	Nee
Datum afgesloten	11-3-2020
Omschrijving zaak (beknopt)	Vleesverwerking: Werkende woont op behoorlijke afstand van werkplaats en rijdt dagelijks met collega's naar werk (auto van werkgever), werkende woont met meerdere personen op 1 adres. Dit geldt ook voor andere werknemers. Werkgever zendt personeel uit in vleesverwerking, bakkerijen etc. Werknemers hebben een lange reistijd van 1,5/2 uur bovenop de werkdag van 9-11 uur. De werkenden krijgen wel pauzes. Huisvesting is geregeld door werkgever. Deze huisvesting is niet SNF gecertificeerd. Huisvesting bedraagt € 125 per week, en energie per 4 weken komt daarbij. Niet alle werknemers staan op het woonadres ingeschreven. Een getuige verklaart samen te wonen met 16-20 personen. Onderzoek liet zien dat urenregistratie inlener niet correspondeerde met die van het uitzendbureau. En overuren werden weggeschreven onder onbelaste reiskosten. Info is doorgezet naar Belastingdienst en directie Opsporing. Herinspectie heeft ook al plaatsgevonden. Wederom overtreding WML (onderbetaling door ingehouden boetes en de loonsverhoging niet tijdig doorvoeren bij verjaring van de werknemer). Overtredingen m.b.t. niet tijdige verhoging van het loon leken bij de boekhouder te liggen. Overtredingen zoals in de eerste zaak (overuren uitbetalen als onbelaste reiskosten en inhouden van huur zonder SNF-certificering) zijn de herinspectie niet meer aangetroffen.
Afgerond/ afgebroken	Afgerond
Reden voor afbreken	n.v.t.
Overtreding ja/nee	Ja
Toegepaste instrument (waarschuwing, boete etc.)	LOD, Boete, Waarschuwing
Wet afkorting	WML, ATW
Boeterapporten 2> wetten ja/nee	Nee
Bevindingen zaakresultaat	Boeterapport voor meerdere artikelen WML voor het uitzendbureau (aan de nabetalingsverplichting is niet voldaan, dat leidde tot opleggen LOD) Waarschuwing ATW voor de inlener.
Sprake van Ernstige benadeling ja/nee	Ja
Factoren Ernstige benadeling (beoordelingskader overtredingen wetten en dwangindicaties)	Meerdere overtredingen. Hoge huur. Lange reistijd bovenop werktijd. Overbewoning van huisvesting (laatste is niet vastgesteld tijdens inspectie).
Bevindingen ernstige benadeling	Huisvesting is niet-SNF-gecertificeerd, huisvesting bedraagt € 125 per week + energie per 4 weken (komt daar nog bij). Niet alle werknemers staan op het woonadres ingeschreven.
Is de situatie gestopt? ja/nee/ niet vastgesteld	Niet vastgesteld
Bevindingen over stoppen van situatie	Herinspectie is inmiddels uitgevoerd en heeft laten zien dat er geen overtreding meer is t.a.v. de huur en ook aan nabetalingsverplichting is voldaan.
Is de zaak overgedragen naar ISZW-Directie Opsporing? ja/nee	Ja, i.v.m. vermoeden valsheid in geschrifte omdat door het uitzendbureau een urenregistratie werd aangeleverd die niet correspondeerde met die van de inlener. Overuren stonden niet vermeld op de loonstroken. De onbelaste (hoge) reiskosten bleken

	de overuren te compenseren.
Is er samengewerkt, met wie?	Belastingdienst i.v.m. onbelaste reiskosten
Zijn er andere bestuurlijke instrumenten ingezet door partners? Ja/nee	Ja (Belastingdienst)
Welke interventies heeft Inspectie SZW gedaan?	LOD, Boete en informatie doorgezet naar Directie Opsporing en Belastingdienst i.v.m. mogelijke andere misstanden. Opsporing heeft onderzoek gedaan en Proces-Verbaal opgemaakt. Dit leidt tot een aanzienlijke taakstraf, een fiscale boete van meerdere tonnen en een betaling van achterstallige loonheffingen (gaat om meerdere miljoenen euro's). Info RNI is benut voor signalering over gebrekkige registratie van arbeidsmigranten.
Welke interventies hebben anderen gedaan?	Naheffing door Belastingdienst
Welk effect is er bereikt?	Bedrijf heeft werkwijze aangepast. Werknemers zijn nabetaald.
Bevindingen t.a.v. interventies	

Kern voorbeeld 2	Afgerond onderzoek, geen overtreding vastgesteld, melder heeft zich teruggetrokken
Originele melder	Bijgaande melding ontvangen van de IND via het EMM. Familielid werknemer
Melding/zaak overgedragen vanuit Opsporing ja/nee	Nee
Datum Start zaak	24-6-2020
Datum afgesloten	7-10-2020
Omschrijving zaak (beknopt)	Champignonenteelt. Familielid doet melding over een verwant: die ervaart zeer hoge werkdruk in een champignonkwekerij. Hij werkt via een uitzendbureau op een 0-uren contract. Gemiddeld werkt hij 40 uur per week in een hal zonder daglicht. Familielid verklaarde dat zijn verwant mogelijk ook s 'nachts en in het weekend werkte en daar niet of weinig voor betaald kreeg. Hij verklaarde dat zijn verwant veel werkstress ervaarde en dit niet aan durfde te geven uit angst voor de managers.
Afgerond/ afgebroken	Afgerond
Reden voor afbreken	Aan de hand van de opgestuurde loonstroken is gebleken, dat er geen overtreding van de WML aanwezig was, de werkende werd niet onderbetaald en alle gewerkte uren werden uitbetaald. Melder wenste geen contact meer met inspecteur i.v.m. angst voor verlies van de baan zijn verwant. Er liep ook een arbo-onderzoek i.v.m. Corona (1,5 m). Dat leidde niet tot extra indicaties arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Werkgever heeft maatregelen genomen.
Overtreding ja/nee	Nee
Toegepaste instrument (waarschuwing, boete etc.)	n.v.t.
Wet afkorting	n.v.t.
Boeterapporten 2> wetten ja/nee	n.v.t.
Bevindingen zaakresultaat	In deze zaak is de inspecteur deels afhankelijk geweest van de medewerking van de melder/betrokkene om omstandigheden van de situatie vast te stellen.
Sprake van Ernstige benadeling ja/nee	Nee
Factoren Ernstige benadeling (beoordelingskader overtredingen wetten en dwangindicaties)	n.v.t.
Bevindingen ernstige benadeling	n.v.t.
Is de situatie gestopt? ja/nee/ niet vastgesteld	Niet vastgesteld
Bevindingen over stoppen van situatie	n.v.t.
Is de zaak overgedragen naar ISZW-Directie Opsporing? Ja/nee	Nee
Is er samengewerkt, met wie?	Nee
Zijn er andere bestuurlijke instrumenten ingezet door partners? Ja/nee	Nee
Welke interventies heeft Inspectie SZW gedaan?	Geen
Welke interventies hebben anderen gedaan?	n.v.t.
Welk effect is er bereikt?	Geen
Bevindingen t.a.v. interventies	Er is voldaan aan de internationaal rechtelijke verplichting om signalen over mogelijke arbeidsuitbuiting te onderzoeken.

Kern voorbeeld 3	Afgerond onderzoek, overtreding ATW, overgedragen aan Opsporing voor onderzoek arbeidsuitbuiting, ernstig benadeelde geholpen via onderdak in hotel
Originele melder	Familielid werknemer
Melding/zaak overgedragen vanuit Opsporing ja/nee	Ja
Datum Start zaak	2-4-2019
Datum afgesloten	10-3-2020
Omschrijving zaak (beknopt)	Horeca. Melding betreft een familielid die als kok ingehuurd werd, maar voor alles werd ingezet. Sinds 2018 werkt hij 7 dagen per week en is hij geen dag vrij geweest. Paspoort is door werkgever ingenomen. Werkende was erg afgefallen, spreekt geen Nederlands. Krijgt giraal loon gestort, maar moet contant terugpinnen en aan werkgever teruggeven. Werkende woont boven restaurant. Melder durft zelf geen contact te leggen, alles liep via familielid. Uit onderzoek blijkt: dat werknemer onafgebroken werkt van 19 februari 2019 tot 2 mei 2019.
Afgerond/ afgebroken	Afgerond
Reden voor afbreken	n.v.t.
Overtreding ja/nee	Ja
Toegepaste instrument (waarschuwing, boete etc.)	Boete
Wet afkorting	ATW
Boeterapporten 2> wetten ja/nee	Nee
Bevindingen zaakresultaat	Directie Opsporing heeft de zaak overgenomen van Toezicht en heeft het nu in onderzoek.
Sprake van Ernstige benadeling ja/nee	Ja
Factoren Ernstige benadeling (beoordelingskader overtredingen wetten en dwangindicaties)	Schulden n.a.v. rekrutering. Paspoort in bezit van werkgever. Geen verlof (ATW), contante betalingen.
Bevindingen ernstige benadeling	Werknemer verdient 1400 euro. 200 euro moet contant aan werkgever terugbetaald worden. Ziektekosten voor rekening werknemer. Ontvangt geen vakantiebijslag. Betaling per bank. Uren op loonstrook kloppen niet
Is de situatie gestopt? ja/nee/ niet vastgesteld	Ja
Bevindingen over stoppen van situatie	Werkende is uit situatie gehaald en door inspecteurs in hotel ondergebracht. Zaak is door Opsporing is overgenomen en in onderzoek t.a.v. arbeidsuitbuiting.
Is de zaak overgedragen naar ISZW-Directie Opsporing? Ja/nee	Ja
Is er samengewerkt, met wie?	Nee
Zijn er andere bestuurlijke instrumenten ingezet door partners? Ja/nee	Nee
Welke interventies heeft Inspectie SZW gedaan?	Boeterapport opgelegd, overgedragen aan ISZW-Directie Opsporing
Welke interventies hebben anderen gedaan?	n.v.t.
Welk effect is er bereikt?	Onbekend
Bevindingen t.a.v. interventies	Deze zaak komt in aanmerking voor herinspectie.

Kern voorbeeld 4	Afgerond onderzoek, overtreding WAV, geen boeterapport want bedrijf is opgeheven, ernstig benadeelden geholpen via onderdak in hotel
Originele melder	(Ex) Werknemer
Melding/zaak overgedragen vanuit Opsporing ja/nee	Nee
Datum Start zaak	7-8-2019
Datum afgesloten	11-3-2020
Omschrijving zaak (beknopt)	Teelt. Ontmantelen van bedrijf: 9-10 uur per dag 6 dagen per week voor 720 euro per maand. Werkzaamheden werden uitgevoerd in het kader van een leerstage voor de vestiging in Maleisië. Hiertoe was door de Maleisische vestiging een leerplan opgesteld, waarbij de opgestelde leerdoelen niet stroken met de werkelijke werkzaamheden. De werkende zijn in dienst van een Maleisische onderneming (betaling op Maleisische rekening) en illegaal werkzaam in Nederland. De werkenden sliepen op de werkplek.
Afgerond/ afgebroken	Afgerond
Reden voor afbreken	Uitgeschreven uit de KvK. Eigenaar in Amerika
Overtreding ja/nee	Ja
Toegepaste instrument (waarschuwing, boete etc.)	Boete
Wet afkorting	WAV
Boeterapporten 2> wetten ja/nee	Nee
Bevindingen zaakresultaat	Bij controle is bijstand verleend door politie en brandweer. Er zijn metingen verricht in verband met een zeer penetrante geur en aanwezigheid asbest op het terrein van de onderneming. Boeterapport is niet verstuurd vanwege uitschrijving van de onderneming uit de KvK.
Sprake van Ernstige benadeling ja/nee	Ja
Factoren Ernstige benadeling (beoordelingskader overtredingen wetten en dwangindicaties)	Slapen op werkplek, onderbetaling, illegale tewerkstelling, financiële afhankelijkheid van werkgever.
Bevindingen ernstige benadeling	Misleiding van werknemers vanwege stage, dat in de praktijk normale arbeid betrof.
Is de situatie gestopt? ja/nee/ niet vastgesteld	Ja
Bevindingen over stoppen van situatie	De twee werknemers die sliepen op de werkplek, zijn door de werkgever ondergebracht in een hotel in de buurt. Dit is gebeurd naar aanleiding van aandringen van de inspecteur en gemeente.
Is de zaak overgedragen naar ISZW-Directie Opsporing? Ja/nee	Nee
Is er samengewerkt, met wie?	Gemeente, Politie en brandweer (i.v.m. veiligheid)
Zijn er andere bestuurlijke instrumenten ingezet door partners? Ja/nee	Nee
Welke interventies heeft Inspectie SZW gedaan?	Bedrijfsleider ter plaatse is aangesproken op de aangetroffen situatie van de verblijfslocatie van de werkenden. Werkenden zijn vervolgens door de werkgever ondergebracht in hotel. Boeterapport opgemaakt.
Welke interventies hebben anderen gedaan?	n.v.t.
Welk effect is er bereikt?	Werkenden zijn uit situatie gehaald en in hotel ondergebracht
Bevindingen t.a.v. interventies	

Kern voorbeeld 5	Onderzoek gestopt, meldster onvindbaar
Originele melder	(Ex) Werknemer
Melding/zaak overgedragen vanuit Opsporing ja/nee	Nee
Datum Start zaak	12-6-2019
Datum afgesloten	7-1-2020
Omschrijving zaak (beknopt)	Uitzendbureau. Melding via Politie: Werkzaamheden betroffen sorteren van groenten, verpakken cosmetica, vervoeren van mensen. Huisvesting door werkgever op vakantiepark. Meldster kreeg te horen dat er geen werk meer was en dat ze haar woning uit moest. Ook kreeg ze geen loon uitgekeerd. Salaris werd uitgekeerd op rekening waarvan de meldster zelf het pasje niet van had, deze lag op kantoor van het uitzendbureau.
Afgerond/ afgebroken	Afgebroken
Reden voor afbreken	Door een inspecteur is meerdere malen getracht om de meldster te benaderen. Hierin is de inspecteur niet geslaagd.
Overtreding ja/nee	Nee
Toegepaste instrument (waarschuwing, boete etc.)	n.v.t.
Wet afkorting	n.v.t.
Boeterapporten 2> wetten ja/nee	n.v.t.
Bevindingen zaakresultaat	Door inspecteur is deze zaak in vooronderzoek genomen en zijn verschillende handelingen verricht. De inspecteur was voor kennis over de omstandigheden van de situatie afhankelijk van de medewerking van de meldster.
Sprake van Ernstige benadeling ja/nee	Nee
Factoren Ernstige benadeling (beoordelingskader overtredingen wetten en dwangindicaties)	n.v.t.
Bevindingen ernstige benadeling	n.v.t.
Is de situatie gestopt? ja/nee/ niet vastgesteld	n.v.t.
Bevindingen over stoppen van situatie	n.v.t.
Is de zaak overgedragen naar ISZW-Directie Opsporing? Ja/nee	Nee
Is er samengewerkt, met wie?	met politie
Zijn er andere bestuurlijke instrumenten ingezet door partners? Ja/nee	Nee
Welke interventies heeft Inspectie SZW gedaan?	Geen
Welke interventies hebben anderen gedaan?	n.v.t.
Welk effect is er bereikt?	Onbekend
Bevindingen t.a.v. interventies	

Kern voorbeeld 6	Afgerond onderzoek, geen overtredingen geconstateerd
Originele melder	Gemeente
Melding/zaak overgedragen vanuit Opsporing ja/nee	Nee
Datum Start zaak	6-8-2020
Datum afgesloten	2-10-2020
Omschrijving zaak (beknopt)	Anonieme melding over massagesalon. Boven de massagesalon zou een kleine ruimte bevinden, waar twee dames zouden verblijven. De dames werken lange dagen, de salon is van 10-22u open, de dames werken 6-7 dagen per week. De dames zouden een contract als oproepkracht hebben en zo'n 500 euro per maand verdienen (op papier), maar in werkelijkheid ontvangen zij meer. De schoonmaakster zou er zwart werken. Ook zouden er regelmatig familieleden voor enkele maanden overkomen en werken in de salon.
Afgerond/ afgebroken	Afgerond
Reden voor afbreken	Geen overtredingen aangetroffen (ook geen slaapplekken)
Overtreding ja/nee	Nee
Toegepaste instrument (waarschuwing, boete etc.)	n.v.t.
Wet afkorting	n.v.t.
Boeterapporten 2> wetten ja/nee	n.v.t.
Bevindingen zaakresultaat	Door inspecteur is meermaals de locatie 'voorverkend' (hoe het pand er uit ziet, of er bedrijfsactiviteit is, etc.). Ook heeft er een werkplek- en administratieve controle plaatsgevonden. Ook bij verificatie van de locatie na de werkplekcontrole zijn er door inspecteurs geen onregelmatigheden aangetroffen.
Sprake van Ernstige benadeling ja/nee	Nee
Factoren Ernstige benadeling (beoordelingskader overtredingen wetten en dwangindicaties)	n.v.t.
Bevindingen ernstige benadeling	n.v.t.
Is de situatie gestopt? ja/nee/ niet vastgesteld	n.v.t.
Bevindingen over stoppen van situatie	n.v.t.
Is de zaak overgedragen naar ISZW-Directie Opsporing? Ja/nee	Nee
Is er samengewerkt, met wie?	Nee
Zijn er andere bestuurlijke instrumenten ingezet door partners? Ja/nee	Nee
Welke interventies heeft Inspectie SZW gedaan?	Gecontroleerd door de inspecteurs of er sprake was van slapen op de werkplek. Geen slaapplekken aangetroffen. Het niet aantreffen van de slaapplekken per email gecommuniceerd aan gemeente. Gesproken met eigenaresse en werkneemster. Naleving WAV en WML gecontroleerd, geen overtredingen geconstateerd.
Welke interventies hebben anderen gedaan?	n.v.t.
Welk effect is er bereikt?	Onbekend
Bevindingen t.a.v. interventies	