

(per e-mail verstuurd op 11 mei 2023 / opgemaakte brief volgt)

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
, directeur

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

uw kenmerk:

Geachte

Hierbij stuur ik u de bevindingen van de Nederlandse Arbeidsinspectie ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel modernisering mensenhandel.

Vooropstaat dat de Arbeidsinspectie blij is dat er modernisering gaat plaatsvinden. Dat is zowel voor mogelijke slachtoffers van belang als voor het tegengaan en aanpakken van misstanden.

Proces

Op 28 februari 2023 heeft de Arbeidsinspectie uw brief ontvangen aan de adviesorganen over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking.

Op 3 maart is met uw medewerkers overleg geweest over de strekking van deze brief, met de conclusie dat zij door de Arbeidsinspectie behandeld wordt als een verzoek tot toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Op 17 april is door uw medewerkers uitstel verleend voor onze reactie tot en met 11 mei. Daarbij is ook overeengekomen dat mijn medewerkers voor de sluiting van de termijn voor internetconsultatie hun reacties over tekstuele zaken en mogelijke verduidelijking met uw medewerkers zouden delen. Hier is op 25 april jl. per e-mail opvolging aan gegeven. In bijlage 1 treft u een gecorrigeerde versie van de inhoud van deze e-mail aan. Er zijn enkele tekstuele aanpassingen gedaan en de overlap met deze brief is verwijderd.

In mijn reactie ga ik eerst in op de belangrijkste verduidelijkingen die wij wenselijk achten. Daarna sta ik stil bij de consequenties die voorliggende concept-wetswijziging heeft voor de Arbeidsinspectie en vervolgens de bescherming voor slachtoffers.

Belangrijkste verduidelijkingen

Reikwijdte delict ernstige benadeling

In het concept-wetsvoorstel is naar ons oordeel de reikwijdte van het delict "ernstige benadeling" onvoldoende duidelijk omschreven, althans is de reikwijdte heel erg ruim. Duidelijkheid over de reikwijdte is van belang om tot een goed en praktisch werkbaar beoordelings- en uitvoeringkader te kunnen komen, zodat duidelijk is in welke gevallen louter bestuursrechtelijk handhaven volstaat en wanneer strafrechtelijk optreden geboden wordt.

Een voorbeeld van de zeer ruime reikwijdte is de overweging in de Memorie van Toelichting (blz 27) dat een arbeidsmigrant (van buiten de EU zonder verblijfs- en/of tewerkstellingsvergunning in Nederland, of een EU-burger zonder kennis van de

Nederlandse taal en rechten) per definitie een kwetsbare positie heeft en dus in potentie een slachtoffer van ernstige benadeling is. Een ander voorbeeld is dat in de tekst (blz 23) gelezen kan worden dat met het benadelen van een persoon in een kwetsbare of afhankelijke positie het bestanddeel "misbruik maken van" wordt vervuld. Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld het innemen van het reisdocument van een arbeidsmigrant het strafbare feit ernstige benadeling kan opleveren. Beide voorbeelden werken ook de andere kant op: ook zal snel sprake kunnen zijn van een verdachte van ernstige benadeling in het geval van een mogelijk welwillende werkgever. De vraag is of dit zo bedoeld wordt. Indien dat zo is, is het goed dit te expliciteren in de Memorie van Toelichting.

Toelichting begrippen "duidelijk signaal" en "verificatieplicht"

In de Memorie van Toelichting wordt in relatie tot voordeeltrekking uit ernstige benadeling en de daaruit vloeiende verificatieplicht voor inleners dan wel uitleners meermaals gesproken over het begrip "duidelijke signalen" van ernstige benadeling. Dit behoeft ons inziens meer toelichting en inkadering, evenals het begrip "verificatieplicht". Temeer omdat het nalaten van actie door de in- dan wel uitlener op duidelijke signalen van ernstige benadeling tot strafbaarheid kan leiden.

Huisvesting

In de Memorie van Toelichting staat dat het bij ernstige benadeling kan gaan om financieel of andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie, of een combinatie van beide. Bij andersoortig nadeel staat dat ook het voorzien in dan wel uitbesteden van huisvesting van werkkenden die ondermaats is, het delictsbestanddeel "ernstig wordt benadeeld" kan vervullen. Het gewicht dat ondermaatse huisvesting in de schaal legt bij de beoordeling of het genoemde delictsbestanddeel is vervuld, hangt af van de mate waarin de geldende huisvestingsnormen zijn overschreden en de aard en ernst van de negatieve effecten daarvan op het woon- en leefklimaat.

In de Memorie van Toelichting is niet opgenomen op welke wijze vastgesteld kan worden dat de huisvestingsnormen zijn overschreden en door wie dit wordt gedaan. Ook de begrippen "woon- en leefklimaat" zijn niet verder toegelicht en ingekaderd, noch de relatie tussen de genoten huisvesting en deze begrippen.

Hierbij wordt ook opgemerkt dat de Arbeidsinspectie geen toezichthoudende taak c.q. bevoegdheid heeft als het gaat om de kwaliteitsnormen en de inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling van de huisvesting. Een dergelijke rol past ook niet bij haar taken die uitsluitend toezien op de naleving van wet- en regelgeving rondom arbeid en is onuitvoerbaar.

Ne bis in idem- en una via-beginsel

De strafbaarstelling van ernstige benadeling vormt een aanvullend strafrechtelijk instrument bij de aanpak van ernstige misstanden op de arbeidsmarkt. Bij strafrechtelijke vervolging dan wel bestuursrechtelijk handhaving geldt onverkort het *ne bis in idem*-beginsel, en in het verlengde daarvan het *una via*-beginsel. Om het *ne bis in idem*- en *una via*-beginsel te kunnen toetsen, is van belang om vast te stellen of sprake is van hetzelfde feit. In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat "Gelet op het aanzienlijk verschil tussen de aard en ernst van enerzijds de feiten die aanleiding kunnen geven tot bestuursrechtelijk optreden en anderzijds het delict ernstige benadeling – waarop maximaal zes jaren gevangenisstraf is gesteld – bij een strafvervolging ter zake van dit delict niet snel sprake zal zijn van 'hetzelfde feit' in de hiervoor bedoelde zin". Wat onder "aanzienlijk verschil" valt, behoeft nadere uitleg, zodat duidelijk is hoe een strafrechtelijke vervolging van ernstige benadeling zich verhoudt tot een bestuursrechtelijke interventie, zoals een boetetraject. Een toelichting over de

verschillende doelen en te beschermen belangen van het bestuursrecht respectievelijk het strafrecht zal hierop inzicht kunnen geven.

Uitvoeringskosten

Voorliggende concept-wetsvoorstel leidt tot extra uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie.

Ten tijde van de aankondiging van het wetsvoorstel modernisering mensenhandel in maart 2021 was de globale inschatting dat de structurele kosten voor de Arbeidsinspectie ten gevolge van de wetwijziging vanaf 2024 € 4 miljoen structureel per jaar zouden bedragen. Deze raming is in maart 2023 gecorrigeerd in minimaal € 4,1 miljoen structureel per jaar. Hierbij is aangegeven dat bij de U&H-toets over het concept-wetsvoorstel dit verder zou worden gespecificeerd. Toen is hiervoor ook € 4,1 miljoen beschikbaar gekomen via de Roemer-envelop uit het Regeerakkoord Rutte IV.

De raming in maart 2021 was gebaseerd op een aanname van wat een zelfstandige strafbaarstelling van uitbuiting in operationeel opzicht voor de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie zou gaan betekenen. In het voorliggende concept-wetsvoorstel wordt echter de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling geïntroduceerd. Daarnaast is de strafbaarstelling van het opzettelijk voordeeltrekken verbreed, aangezien het trekken van voordeel uit ernstige benadeling van een persoon is toegevoegd en het vereiste schuldverband is verruimd.

Bovendien worden uitleners (waaronder uitzendbureaus) en inleners expliciet als normadressant aangemerkt. Hiermee wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor vormen van zeer slecht werkgeverschap aanzienlijk verruimd, meer dan waar voor de oorspronkelijke inschatting vanuit werd gegaan. Al met al een wijziging met meer consequenties dan initieel voor de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie in te schatten was. Vandaar dat die globale inschatting van destijds, wordt aangevuld met een aantal specifieke functies dat aanvullend nodig is.

Straks effectief kunnen handhaven op de voorgestelde wetwijzigingen vraagt een groter beroep op een aantal specialistische en ondersteunende functies binnen de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Ten eerste omvat dit juridische expertise. Niet alleen om de rechercheurs in concrete casussen te adviseren over het toepassen van de (nieuwe) strafbaarstellingen en onderzoeksstrategieën, maar ook voor het in kaart brengen van de effecten van wijzigingen in aanpalend beleid, werkprocessen en -instructies. Ten tweede betreft dit ook bestuurlijke expertise. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat ondermaatse huisvesting van arbeidsmigranten ernstige benadeling kan opleveren. Gemeenten hebben een toezichthoudende taak als het gaat om huisvesting en daarmee een rol als het gaat om signaleren van misstanden. Dit maakt het nog intensiever afstemmen en coördineren met gemeenten noodzakelijk. Ten derde gaat het ook om een groter beroep op functies die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van strategische, tactische en operationele analyses gebaseerd op het informatiebeeld van de Arbeidsinspectie, inclusief de nieuwste (wetenschappelijke) trends en fenomenen op dit terrein. Dergelijke analyses dragen bij aan het maken van onderbouwde keuzes ten aanzien van bijvoorbeeld het prioriteren in tactische onderzoeken of de inzet van het team criminele inlichtingen ten behoeve van een proactieve opsporing.

Concreet betekent voorgaande een uitbreiding van de eerder geraamde benodigde capaciteit bij de Arbeidsinspectie met 5,8 fte; dit komt overeen met € 0,9 miljoen meer aan structurele uitvoeringskosten.

Mogelijke wijzigingen t.a.v. aanpalend beleid

In de concept Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat betrokken organisaties hun beleid en werkprocessen op de nieuwe situatie moeten aanpassen. Te denken valt aan de Aanwijzing Mensenhandel van het Openbaar Ministerie en de regeling in de B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). Op dit moment is nog onduidelijk of en in hoeverre dit beleid ook komt te gelden voor het delict "ernstige benadeling", terwijl dit wel grote gevolgen kan hebben voor het beoordelings- en uitvoeringskader van de Arbeidsinspectie. De Aanwijzing Mensenhandel kan bijvoorbeeld mogelijk gaan verplichten tot het strafrechtelijk oppakken van signalen ernstige benadeling, waardoor er in beginsel weinig ruimte is om bestuursrechtelijk te handhaven. Opgemerkt wordt dat het in de toekomst eventueel moeten gaan aanbieden van de bedenktijd en/of de B8/3-regeling aan slachtoffers van ernstige benadeling kan leiden tot een forse toename van intakegesprekken. Om de gevolgen voor de Arbeidsinspectie goed in kaart te brengen, is het belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over deze punten. Eventuele extra uitvoeringskosten zijn nog geen onderdeel van het hierboven benoemde bedrag.

Bescherming voor slachtoffers

In het verlengde van het vorenstaande wil de Arbeidsinspectie nog de volgende principiële opmerking maken over het toekennen van (vreemdelingrechtelijke) bescherming aan slachtoffers van mensenhandel en mogelijk ook aan slachtoffers van ernstige benadeling.

De B8/3 in de Vc 2000 bepaalt dat opsporingsinstanties bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd kunnen aanbieden aan vermoedelijke slachtoffers. Deze verblijfsregeling beoogt te voorkomen dat slachtoffers of getuigen van mensenhandel afzien van het doen van aangifte uit vrees Nederland te worden uitgezet als illegale vreemdeling. In de opsporingspraktijk van de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie gebeurt de beoordeling of sprake is van de geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel door een gecertificeerd onderzoeker mensenhandel tijdens het intakegesprek. De gecertificeerd onderzoeker mensenhandel beoordeelt de informatie die hem tijdens het intakegesprek ter ore komt tegen de achtergrond van het delict mensenhandel. Duidt die informatie op dat strafbare feit of niet? Het is immers de taak van de onderzoeker – in het verlengde van de taakopdracht van de opsporingsdienst – om dit strafbare feit te stoppen en de verdachte daarvan op te sporen.

Op dit moment heeft de Arbeidsinspectie in het werkproces van arbeidsuitbuiting met zowel het opsporingsperspectief als (tijdens het intakegesprek) het slachtofferperspectief te maken. Deze perspectieven kunnen met elkaar botsen. Bij het opsporingsperspectief staat immers een effectieve opsporing centraal (leidt het signaal tot een verdachte en tot een vervolgbare zaak) en bij het slachtofferperspectief draait het om de vraag of vermoedelijke slachtoffers optimale toegang hebben tot bescherming en ondersteuning. In de huidige opsporingspraktijk staan deze botsende perspectieven soms in de weg aan de uitvoering van het operationele werk. De Arbeidsinspectie voorziet dat dit alleen maar gaat toenemen wanneer de B8/3-regeling ook komt te gelden voor slachtoffers van ernstige benadeling. Dit geldt temeer nu de Arbeidsinspectie niet de aangewezen instantie is om hulpverleningstaken richting slachtoffers uit te voeren. En tevens geldt dat de B8/3 zodanige voordelen oplevert om in Nederland te blijven en te worden beschermd, dat belangenbehartigers door dat aldus gevestigde belang de integriteit van de afwegingen in het opsporingsproces onder oneigenlijke druk zetten. Dit maakt dat er een dilemma optreedt dat een politieke keuze vergt. Indien bescherming *tout court* gewenst is, dus zonder opsporingsoogmerk, dan ligt het minder voor de hand dat de beoordeling van slachtofferschap moet worden uitgevoerd door een opsporingsambtenaar. Temeer daar, indien het opsporingsbelang geen *conditio sine qua*

non is, vastgesteld moet worden tegen welk kader deze beoordeling dan dient plaats te vinden. Dit zijn wat betreft de Arbeidsinspectie niet alleen belangrijke vragen die raken aan de uitvoeringsgevolgen van de beoogde wetswijziging, maar vooral ook politieke vragen. Een duidelijke keuze vastgelegd in beleid of regelgeving is belangrijk zodat het regelgevende kader voor de Arbeidsinspectie ook in lijn is met de politieke en maatschappelijke verwachtingen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het oordeel van de Arbeidsinspectie is dat het voorliggende concept-wetsvoorstel in principe uitvoerbaar en handhaafbaar is. Dit is uitgaande van de situatie dat de Arbeidsinspectie nu geen taak heeft en dat ook niet beoogd is dat zij die krijgt ten aanzien van het vaststellen van ondermaatse huisvesting als vorm van ernstige benadeling. Een dergelijke taak kan de Arbeidsinspectie niet uitvoeren. Daarnaast is het voorliggende concept-wetsvoorstel alleen uitvoerbaar en handhaafbaar, mits tegemoet wordt gekomen aan de wens tot afbakening en toelichting van een aantal begrippen, waaronder de reikwijdte van het delict "ernstige benadeling", de toelichting van de begrippen "duidelijk signaal" en "verificatieplicht", het *Ne bis in idem*- en *una via*-beginsel en de in de bijlage genoemde begrippen en suggesties.

Ook het voorzien van dekking voor de met deze wetswijziging gemoeide uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie is een noodzakelijke voorwaarde. Dit betreft naast de eerder geormerkte/toegezegde dekking de in deze brief verwoorde extra uitvoeringskosten ten aanzien van de benodigde specifieke expertise.

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van SZW heeft aangegeven dat het beleidsinitieërende departement verantwoordelijk is voor het vinden van dekking voor de uitvoeringskosten die voortvloeien uit aanpassingen van wet- en regelgeving. Ik verzoek u dan ook hiervoor zorg te dragen.

Ook de wijze waarop beoordeling van slachtofferschap ernstige benadeling wordt geregeld en beleid en regelgeving inzake ondersteuning en bescherming van slachtoffers wordt vormgegeven, kan consequenties hebben voor de capaciteit van de Arbeidsinspectie. Hoewel gerelateerd aan het thans voorliggende wetsvoorstel, valt dit buiten de uitgevoerde beoordeling.

Mocht het voorliggende concept-wetsvoorstel worden gewijzigd, dan zal de Arbeidsinspectie wellicht opnieuw moeten beoordelen wat de consequenties van die wijzigingen zijn.

Hoogachtend,

Inspecteur-generaal Nederlandse Arbeidsinspectie