

Nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting, een veelkoppig monster

**Onderzoek naar nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting en
hoe Europese informatie hierover systematisch kan worden
uitgewisseld**

Manja Abraham

Paul van Soomeren, Jan van Dijk, Conny Rijken

RAPPORT



Nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting, een veelkoppig monster

Onderzoek naar nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting en
hoe Europese informatie hierover systematisch kan worden
uitgewisseld

Manja Abraham
Paul van Soomeren, Jan van Dijk, Conny Rijken

Amsterdam, 8 juli 2015

Manja Abraham
mabraham@dsp-groep.nl

Als één boodschap blijkt uit het onderzoek is het wel dat de vormen van arbeidsuitbuiting continu veranderen. Steeds wanneer een wet wordt aangepast of de opsporing en vervolging worden aangescherpt, worden de modus operandi aangepast. De verzamelde arbeidsuitbuiters in Europa fungeren als een lerende organisatie. De nieuwe fenomenen zijn als de steeds terugkerende koppen van de Hydra van Lena, het monster uit de Griekse mythologie waarvan elke afgehouden kop dubbel terug groeide.

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
Inleiding en aanleiding onderzoek	5
Bevindingen	6
Tot slot	9
 DEEL I INTRODUCTIE EN KADER	 10
1 Inleiding	11
1.1 Arbeidsuitbuiting in Nederland	11
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek	12
1.3 Centrale vraagstelling	12
1.4 Aanpak	13
1.5 Leeswijzer	15
 2 Arbeidsuitbuiting	 16
2.1 Definities van arbeidsuitbuiting	16
2.2 Typologie van arbeidsuitbuiting	19
2.3 Vraag en aanbod	21
 DEEL II NIEUWE FENOMENEN VAN ARBEIDSUITBUITING	 24
3 Trends en ontwikkelingen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Trends en ontwikkelingen	26
3.3 Fenomenen van arbeidsuitbuiting	29
3.4 Fenomenen die zich in Nederland kunnen gaan voordoen	36
 DEEL III SYSTEEM VOOR INFORMATIE-UITWISSELING	 39
4 Signalering van nieuwe fenomenen	40
4.1 Nederland	40
4.2 Omliggende landen	43
4.3 Hoe signalen van nieuwe fenomenen kunnen worden gebruikt	43
 5 Netwerken	 45
5.1 Bestaande netwerken	45
5.2 Welke bestaande netwerken kunnen worden gebruikt	47
5.3 Behoeften van respondenten	48
5.4 Hoe netwerken kunnen worden gebruikt	49
 6 <i>Labour exploitation early warning system</i> ; systeem voor informatie-uitwisseling	 50
6.1 Voorstel: methode voor informatie-uitwisseling	50

6.2	Reflectie	55
6.3	Bruikbaarheid van het voorgestelde systeem	57
DEEL IV CONCLUSIES		58
7	Conclusies	59
7.1	Nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting	59
7.2	Systeem voor informatie-uitwisseling	61
7.3	Tot slot	62
Bijlagen		
	Bijlage 1 Afkortingenlijst	64
	Bijlage 2 Literatuur	65
	Bijlage 3 Onderzoeksvragen	67
	Bijlage 4 Respondentenoverzicht	68
	Bijlage 5 Definities en indicatoren van arbeidsuitbuiting	70
	Bijlage 6 LEEW approach	75
	Bijlage 7 Beantwoording van de afzonderlijke onderzoeksvragen	81
	Bijlage 8 Landenrapportages	85

MANAGEMENTSAMENVATTING

Inleiding en aanleiding onderzoek

Arbeidsuitbuiting is een ernstige schending van de fundamentele rechten van de mens. Het is strijdig met de Grondwet en met de principes van sociale zekerheid, het stelsel dat mede is ontwikkeld om afhankelijkheid van - en willekeur door - een werkgever tegen te gaan.

Arbeidsuitbuiting valt strafrechtelijk onder het ruimere begrip 'mensenhandel' en is in Nederland sinds 1 januari 2005 strafbaar gesteld. In de Engelse taal gebruikt men veelal het begrip 'forced labour' (dwangarbeid) dan wel het begrip 'modern slavery' (moderne slavernij).

Arbeidsuitbuiting is niet uniek voor Nederland. Het is een wereldwijd probleem, met een belangrijke internationale component. Slachtoffers in Nederland zijn grotendeels buitenlanders: uit EU en niet-EU landen (derdelanders¹). Arbeidsuitbuiting is daarmee sterk gerelateerd aan migratie. Veel arbeidsuitbuiting in Nederland hangt dan ook samen met het vrije verkeer van personen en diensten binnen de EU en de migratiestromen binnen en naar de EU. Om zicht te krijgen op nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland is het daarom noodzakelijk om ook internationaal te kijken.

Onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), directie Arbeidsverhoudingen (AV), heeft behoefte aan meer kennis over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting die zich in Nederland voor kunnen gaan doen. Het ministerie heeft DSP-groep in samenwerking met het International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) van Tilburg University, de opdracht gegeven hiernaar onderzoek te verrichten.

De twee centrale vragen waar dit onderzoek op ingaat zijn:

- 1 Wat speelt er op het terrein van uitbuiting in brede zin in de ons omringende landen dat zich mogelijk ook in Nederland zal manifesteren?
- 2 Op welke wijze kan in de toekomst systematisch informatie worden verzameld over voor Nederland potentiële risico's van nieuwe fenomenen van uitbuiting?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn meerdere onderzoeksmethoden ingezet. Er zijn interviews gehouden met deskundigen in Nederland en uit omringende landen (totaal 25) en er is literatuuronderzoek verricht. Ten slotte is er een terugkoppeling gevraagd over de ontwikkelde (LEEW) methode aan deskundigen uit Nederland en omringende landen.

Beperking van het onderzoek

Binnen de scope van het onderzoek is het niet mogelijk is alle vormen van uitbuiting in de diverse landen volledig in kaart te brengen. Hier gegeven overzichten zijn niet volledig, maar indicatief. De door ons gepresenteerde methode om informatie uit te wisselen biedt hiervoor een oplossing.

Noot 1 Dernelanders: elke persoon die geen burger van de Europese Unie is volgens artikel 20 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of EU werkingsverdrag).

Bevindingen

Nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting

Algemene bevindingen en trends

Arbeidsuitbuiting is slecht in beeld. Er zijn diverse signalen dat het aantal gevallen van uitbuiting vele malen groter is dan het door de betrokken organisaties in beeld gebrachte aantal. Dit impliceert ook dat de vormen van arbeidsuitbuiting slecht in beeld zijn. Dit geldt voor Nederland, maar ook voor de andere landen die in dit onderzoek een rol spelen (Europese landen, m.n. België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Spanje en Italië).

De vormen van uitbuiting doen zich voor waar dat kan en vormen een spiegelbeeld van waar het in de economie van een land, of streek, om draait. Overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht (DDD: Dirty, Dangerous, Degrading) kan uitbuiting zich voor doen. Onze bevinding is dat de beroepen waarbinnen wordt uitgebuit zich veelal enigszins buiten het zicht van bijvoorbeeld omstanders en reguliere controleurs bevinden. Dit geldt a fortiori voor uitbuiting van werknemers zonder geldige papieren.

De fenomenen zijn veranderlijk en passen zich steeds aan. De organisaties achter de uitbuiting zijn schoolvoorbeelden van lerende organisaties die steeds de mazen van de wet opzoeken en die flexibel reageren op de gepleegde inzet van opsporing en opvolging.

Er is ook grote diversiteit in definiëring van arbeidsuitbuiting in de context van mensenhandel. De harmonisatie van de definitie van mensenhandel op Europees niveau middels richtlijn 2011/36 heeft niet geleid tot een harmonisatie op nationaal niveau. Bijvoorbeeld de definities in België en Frankrijk - waarbij het verrichten van 'werkzaamheden onder omstandigheden in strijd met menselijke waardigheid' centraal staan - wijken af van de EU-definitie. Wel hebben alle definities gemeen dat zij geen heldere definitie van arbeidsuitbuiting geven.

Zo ook is er grote diversiteit in de organisaties die zich bezig houden met de signalering, opsporing en vervolging van zaken in de verschillende landen. Lang niet ieder land heeft bijvoorbeeld een (arbeids)inspectie.

Nieuwe fenomenen in Nederland en omliggende landen, verwachtingen

De verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting die zich in Nederland voordoen zijn zeer divers. In Nederland worden in dit onderzoek uitbuiting gezien van EU-onderdanen in de sectoren bos, land en tuinbouw, bouw, metaalbranche, transport en logistiek, uitzendbranche, de vleesverwerkende industrie, zorg/verzorging en de criminaliteit. De uitbuiting van migranten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning wordt gezien in de sectoren dienstverlening, horeca, markt, detailhandel, metaalbranche, schoonmaak, transport en logistiek, vleesverwerkende industrie en daarnaast ook in de criminaliteit. Uitbuiting binnen de diaspora zien we in de sectoren dienstverlening, huishouden, zorg/verzorging en in de criminaliteit.

In de omliggende landen worden op hoofdlijnen dezelfde trends gezien en dezelfde nieuwe fenomenen waargenomen. Overal waar dat rendabel is, vindt arbeidsuitbuiting plaats en overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht, kan uitbuiting zich voor doen. In alle gevallen is

er sprake van een financieel voordeel voor de werkgevers/uitbuiters, omdat deze in alle gevallen vergoedingen opeisen, loon inhouden, documenten achterhouden, of arbeid zo framen dat bescherming en arbeidsrechten worden ondermijnd. Dit geldt voor Nederland net zo goed als voor de omringende landen. Wel zijn er diverse trends voor verschillende doelgroepen. Zo wordt aan de ene kant gezien dat er een toenemende mate van professionalisering is en dat aan de andere kant het aantal individuele zaken toeneemt. Voorts blijkt dat een aantal sectoren in alle door ons onderzochte landen kwetsbaar is voor uitbuittingspraktijken. Dit zijn met name de bouwsector, agrarische sector, schoonmaakdiensten en vleesverwerkende industrie. Tot slot geldt dat met name in de internationale context arbeidsuitbuiting slecht in beeld is.

Trends in Nederland die zich in vergelijking tot enkele omringende landen nu relatief weinig voordoen en waarvan op basis van een vergelijking een mogelijke toename wordt verwacht zijn:

- Het steeds meer omzeilen van sociale zekerheid, of innen van uitkeringen van anderen voor eigen gewin.
- Mogelijke toename van gedwongen bedelarij als aparte vorm van mensenhandel.

Daarnaast zien we ook meer landgebonden praktijken, of nieuwe fenomenen die opkomen in de ons omringende landen. Specifieke voorbeelden daarvan zijn de uitbuiting van wc-dames langs snelwegen in België, de nanny's voor ouderen in Oostenrijk, uitbuiting op maneges in België, uitbuiting middels het inhouden van uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk, en in Duitsland uitbuiting door migranten met identiteitsdocumenten en werkvergunning van landgenoten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning, door hen te laten werken op hun werkvergunning.

Meer algemeen merken we op dat in Nederland, in tegenstelling tot (enkele) omringende landen, geen of weinig ontwikkelingen worden gezien bij uitbuiting in de visserij, de uitbuiting van EU-onderdanen in de horeca, de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de bouw en de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de textiel. Ook de uitbuiting van werknemers uit de Baltische staten wordt in Nederland nog niet op grote schaal gezien. Deze ontwikkelingen kunnen zich mogelijk in de toekomst ook in Nederland gaan voordoen. Voorts wordt een toename verwacht van uitbuiting van uitgeprocedeerde Syrische, Iraakse en Eritreëse asielzoekers. En tot slot ontstaat mogelijk een toename van uitbuiting van kwetsbare mensen met beperkingen met name ten gevolge van de decentralisaties in welzijn, zorg en arbeidsparticipatie.

Er is een gerede kans dat fenomenen die zich afspelen in omringende landen zich in Nederland gaan voordoen. Hiervoor dienen de aanbod- en vraagzijde in kaart te worden gebracht. Omdat er (nog) geen instrument wordt gebruikt om deze informatie systematisch te verzamelen is het niet mogelijk een inschatting te maken van de kans en gevolgen van de op handen zijnde verschuivingen/uitbreidingen van nieuwe fenomenen.

Systeem voor informatie-uitwisseling

Signalen

Signalen over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland worden verkregen via diverse bronnen. Met name de opsporings- en handhavingdiensten spelen hier een rol: de inspectie SZW en de politie. Daarnaast komen signalen over nieuwe vormen binnen via NGO's, steun en

hulpverleners en via internationale netwerken waarbij Nederlandse organisaties/sleutelpersonen zijn aangesloten. De expertise om nieuwe vormen van arbeidsuitbuiting te traceren is vooral nationaal geborgd. De signalen over verschijningsvormen van fenomenen die zich in omliggende landen voordoen, worden beperkt en internationaal niet systematisch uitgewisseld. Uitzondering daarop is de informatie-uitwisseling binnen European Police Office (EUROPOL) en het netwerk van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM).

Netwerken

Er zijn diverse netwerken in Nederland waarbinnen informatie wordt uitgewisseld over fenomenen van arbeidsuitbuiting. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) zijn daarvan op nationaal niveau een goed voorbeeld. In internationale context wordt informatie uitgewisseld over fenomenen van arbeidsuitbuiting via meerdere overlegstructuren. De meest relevante in het kader van dit onderzoek zijn European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats (EMPACT), EUROPOL, het nieuw op te starten netwerk van de International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)/Gangmasters Licensing Authority (GLA). Ook via het NRM-netwerk en de netwerken van de NGO's wordt veel informatie uitgewisseld. Geen van deze netwerken focust expliciet op het uitwisselen van signalen over *nieuwe* fenomenen. Dit is echter wel wenselijk omdat, zoals we al eerder constateerden, de organisaties achter de uitbuiting snel lerende organisaties zijn.

LEEW systeem voor informatie-uitwisseling

Op de diverse nationale niveaus wordt veel data verzameld waarmee nieuwe fenomenen kunnen worden gesignaleerd. Tegelijkertijd is er op zowel nationaal als internationaal niveau meer behoefte aan onderlinge informatie-uitwisseling. Op basis van deze wetenschap en de geldende kennis over risk management en early warning, is door DSP-groep een voorstel ontwikkeld voor een eenvoudig internationaal systeem voor informatie-uitwisseling: het Labour Exploitation Early Warning (LEEW) systeem. Een systeem dat gebaseerd is op bestaande overlegstructuren.

Het LEEW-systeem geeft een methode om op systematische wijze informatie te verzamelen, te rapporteren en - tijdens een jaarlijkse of tweejaarlijkse bijeenkomst - samen integraal te bediscussiëren. Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande informatieverzameling in de verschillende landen. Het systeem voorziet in een behoefte en kan per direct worden gestart.

Het LEEUW proces bestaat uit drie stappen:

1. *Informatie verzamelen op nationaal niveau, rapporteren van bevindingen*

Leden van het netwerk (vertegenwoordigers van verschillende landen) verzamelen informatie over nieuwe trends in hun land en rapporteren hun bevindingen. De uitkomsten dienen te worden gerapporteerd aan de coördinator van het netwerk.

2. *Resultaten analyseren*

De coördinator van het netwerk verrijkt en analyseert de data (of wijst daarvoor iemand aan) om inzicht te krijgen in nieuwe fenomenen in Europa. De uitkomsten worden gerapporteerd en teruggekoppeld aan alle leden van het netwerk ter voorbereiding van een gezamenlijke assessmentbijeenkomst.

3. *Bespreken van de uitkomsten en bepalen van early warning signals*

Alle leden in het netwerk komen bijeen om de uitkomsten op internationaal niveau te bespreken. Als uitkomst kunnen *early warning signals* worden geformuleerd voor specifieke landen of Europa-breed.

Om de gegevens op een gestructureerde en onderling vergelijkbare wijze te vergaren is een standaard questionnaire ontwikkeld. Voor de uitwisseling van informatie middels deze methode wordt bij voorkeur aangesloten bij bestaande of reeds in ontwikkeling zijnde overleggen. Het nieuw op te starten ICMPD/GLA overleg wordt daarvoor het meest geschikt geacht. Argument om voor dit overleg te kiezen is dat het een duidelijke focus heeft op arbeidsuitbuiting en de leden (o.a.) (vertegenwoordigers van) inspecties zijn. Een tweede optie is aansluiten bij het EMPACT overleg. Bij dit goed in de EU structuur ingebedde overleg zijn vrijwel alle lidstaten aangesloten.

Tot slot

Duidelijk mag zijn dat gezien het constant veranderende gezicht van arbeidsuitbuiting en de internationale component het noodzakelijk is om internationaal zicht te krijgen en continu structureel zicht te houden op nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland.

Er wordt binnen de afzonderlijke landen informatie verzameld, maar nog onvoldoende nationaal en internationaal gedeeld om signalen te kunnen afgeven over de komst van nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting naar een bepaald land. Het door ons ontwikkelde systeem Labour Exploitation Early Warning system (LEEW) biedt een methode voor structurele internationale informatie-uitwisseling.

De uitkomsten van deze studie bieden het ministerie van SZW concrete handvatten om in de toekomst mee aan de slag te gaan. De NRM adviseert om het systeem te bespreken met het organisatiecomité van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016. Het lijkt ons een zinvol idee om via het EU-voorzitterschap dit SZW-idee van structurele informatie-uitwisseling op het gebied van arbeidsuitbuiting op de agenda te krijgen.

Het is aan het ministerie van SZW om de volgende stappen te zetten. Arbeidsuitbuiting is een veelkoppig monster. Uitschakeling van de veelkoppige Hydra in de Griekse mythologie vergde de interventie van de legendarische Hercules. Het door ons gepresenteerde LEEW-systeem voor informatie-uitwisseling kan een bijdrage leveren aan het tegengaan en voorkomen van arbeidsuitbuiting om de nationale en internationale aanpak van arbeidsuitbuiting kracht bij te zetten.

DEEL I

INTRODUCTIE EN KADER

1 Inleiding

1.1 Arbeidsuitbuiting in Nederland

Arbeidsuitbuiting is een ernstige schending van de fundamentele rechten van de mens. Het is strijdig met de Grondwet en met de principes van sociale zekerheid, het stelsel dat mede is ontwikkeld om afhankelijkheid van - en willekeur door - een werkgever tegen te gaan.

Arbeidsuitbuiting zoals hieronder gedefinieerd valt strafrechtelijk onder het ruimere begrip 'mensenhandel' en is in Nederland sinds 1 januari 2005 strafbaar gesteld. In de Engelse taal gebruikt met veelal het begrip 'forced labour' (dwangarbeid), dan wel het begrip 'modern slavery' (moderne slavernij).

Arbeidsuitbuiting betreft het uitbuiten van een persoon door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een afhankelijkheidsrelatie en een sterke inperking van de vrije keuze. Daarbij gaat het om meer dan slecht werkgeverschap. Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting is een stapeling van factoren zoals onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk die leiden tot meervoudige afhankelijkheid van het slachtoffer.

Arbeidsuitbuiting is niet uniek voor Nederland. Het is een wereldwijd probleem, met een belangrijke internationale component. Slachtoffers in Nederland zijn grotendeels buitenlanders: uit EU en niet-EU landen (derdelanders²). Arbeidsuitbuiting is daarmee sterk gerelateerd aan migratie. Veel arbeidsuitbuiting in Nederland hangt dan ook samen met het vrij verkeer van personen en diensten binnen de EU en de migratiestromen binnen en naar de EU.

Terecht wordt er veel aandacht besteed aan arbeidsuitbuiting, zowel nationaal als internationaal. Er zijn in Nederland uiteenlopende organisaties die zich bezig houden met de preventie, signalering, opsporing en vervolging van arbeidsuitbuiting en de bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Belangrijke organisaties zijn in Nederland de onafhankelijk (Bureau) Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM), de nationale politie, de inspectie van Sociale zaken en werkgelegenheid (Inspectie SZW), het Openbaar Ministerie (OM), het functioneel parket (FP, onderdeel van het OM), niet gouvernementele organisaties (NGO's) als CoMensha en Fairwork, migranten informatiepunten (zoals La Srada) en natuurlijk de verantwoordelijke ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Veiligheid en Justitie (VenJ)³. Ook op Europees niveau zijn er zeer diverse organen actief. De Europese Unie heeft de aanpak van mensenhandel – met inbegrip van arbeidsuitbuiting - aangewezen als een van haar prioriteiten.

Om zicht te krijgen op nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland is het noodzakelijk om ook internationaal te kijken. "Mensenhandel verplaatst zich, qua vorm en locatie;

Noot 2 Derdelanders: elke persoon die geen burger van de Unie is volgens artikel 20 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of EU werkingsverdrag).

Noot 3 Ook de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken zijn betrokken.

mensenhandelaren zijn innovatief en zoeken de gaten op. Er verschijnen nieuwe vormen van arbeidsuitbuiting die we nu al in bijvoorbeeld België en Frankrijk zien en die zich ook, zoals de ervaring leert, bij ons zullen manifesteren”⁴. Om deze nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig te signaleren is het nodig om over de grenzen te kijken.

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

Het ministerie van SZW, directie Arbeidsverhoudingen (AV), heeft behoefte aan meer kennis over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting die zich in Nederland kunnen gaan voor doen. Het gaat hierbij om inhoudelijke kennis over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in de ons omringende landen die zich in Nederland mogelijk kunnen manifesteren. Daarbij is het ministerie van SZW ook op zoek naar een methode om die informatie in de toekomst op systematische manier te vergaren en te monitoren. Het ministerie heeft DSP-groep in samenwerking met het International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) van Tilburg University de opdracht gegeven hiernaar onderzoek te verrichten. In dit rapport worden de uitkomsten van dat onderzoek gepresenteerd.

Het doel van het onderzoek is om:

- 1 inzicht te krijgen in fenomenen van uitbuiting in brede zin in de ons omringende landen, die zich mogelijk ook in Nederland zullen manifesteren;
- 2 te bepalen op welke wijze systematisch en vroegtijdig (early warning) informatie over nieuwe fenomenen van uitbuiting kan worden verzameld, hoe daartoe een bestaand internationaal netwerk kan worden benut, dan wel een nieuw netwerk met relevante organisaties kan worden opgezet en hoe hierover nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Dit alles met als verder weg liggend doel om te zorgen dat tijdig:

- informatie kan worden uitgewisseld;
- kennis kan worden genomen van de signalering in de betreffende landen;
- de effectiviteit van die buitenlandse signalering kan worden vastgesteld.

Voorts kan het van belang zijn dat er samenwerkingsverbanden ontstaan om nieuwe vormen van uitbuiting effectiever te kunnen bestrijden. Deze lange termijn doelen vallen echter buiten de scope van het onderzoek.

1.3 Centrale vraagstelling

Het doel van het onderzoek is vertaald in twee centrale vragen:

- 1 Welke vormen van arbeidsuitbuiting in brede zin doen zich voor in de ons omringende landen die zich mogelijk ook in Nederland zullen manifesteren?
- 2 Op welke wijze kan in de toekomst systematisch informatie worden verzameld over voor Nederland potentiële risico's van nieuwe fenomenen van uitbuiting?

Noot 4 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013) Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur, Den Haag.

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn opgenomen in de bijlage 1.

1.4 Aanpak

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. Eerst is in fase 1 een beeld geschetst van verschillende fenomenen van arbeidsuitbuiting zoals die naar voren komen in interviews met nationale en internationale experts en uit de bestaande literatuur, diverse rapporten en onderzoeken. Vervolgens is bekeken op welke wijze een methode voor informatie-uitwisseling over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting kan worden ingericht. Door aandacht te besteden aan de bronnen waaruit de informatie afkomstig is, wordt inzicht gegeven in de potentieel beschikbare bronnen en informatieverstrekkers. Daarnaast is gekeken naar de netwerken waarbinnen de informatie wordt uitgewisseld. Vervolgens is in fase 2 op basis van de uitkomsten van fase 1 en aan de hand van relevante literatuur een werkmethode ontwikkeld. Het resultaat is een systeem voor informatie-uitwisseling en netwerk (LEEW; Labour exploitation early warning system). Deze methode is vervolgens voorgelegd aan een selectie van betrokken partijen binnen Europa ter toetsing van de bruikbaarheid van en het draagvlak voor de werkmethode.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn meerdere onderzoeksmethoden ingezet.

Fase 1

Interviews met deskundigen in Nederland

Er zijn er interviews gehouden met deskundigen in Nederland uit de diverse betrokken organisaties. Gesproken is met de Nationale Rapporteur Mensenhandel, het ministerie van SZW, Inspectie SZW, politie, Functioneel Parket, Openbaar Ministerie en NGO's (Fairwork, CoMensha, migranten informatiepunt). In totaal zijn 10 personen geïnterviewd. Zij hebben inzicht gegeven in de recente ontwikkelingen en nieuwe fenomenen in Nederland en de bestaande en gewenste methoden van informatie-uitwisseling.

Interviews met deskundigen uit omliggende landen

Voorts zijn interviews gehouden met deskundigen uit omliggende landen in de EU. Gesproken is met personen die zicht hebben op de situatie in hun land vanuit diverse organisaties. In totaal zijn 15 personen geïnterviewd. Respondenten zijn afkomstig uit België, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Oostenrijk, Bulgarije en internationale organisaties zoals de ICMPD. Zij hebben inzicht gegeven in de situatie in hun land(en) ten aanzien van de wet- en regelgeving en opvolging en vervolging, de recente ontwikkelingen en nieuwe fenomenen, en de bestaande en gewenste methoden van informatie-uitwisseling.

Literatuuronderzoek nationale en internationale rapporten

Daarnaast is literatuuronderzoek uitgevoerd. Onderzocht zijn diverse rapporten van betrokken organisaties uit binnen- en buitenland, zoals de rapportages van de nationale rapporteur of vergelijkbare instanties en de GRETA rapporten.

Fase 2

Literatuuronderzoek risk assessment en early warning

Om zicht te krijgen op mogelijke methoden van informatie uitwisseling is literatuur geraadpleegd over early warning systemen, internationale standaarden voor Risk assessment en Risk management.

Terugkoppeling methode aan deskundigen uit Nederland en omliggende landen

Op basis van de uitkomsten van fase 1 en de relevante literatuur is een methode voor informatie-uitwisseling opgesteld. Deze methode hebben we voorgelegd aan acht nationale en internationale sleutelpersonen ter toetsing en reflectie. Uiteindelijk gaven, na een reminder, zes respondenten feedback (NRM, ISZW, GLA, NGO, NRM-equivalent Be, Gendarmerie Fr).

Een overzicht van respondenten/organisaties die deelnamen aan het onderzoek is opgenomen in bijlage 2.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op Nederland en de ons omringende landen (o.a. België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Spanje en Italië).

Het veldwerk van het onderzoek vond plaats in de periode oktober 2014 tot en met april 2015. Dat betekent dat een belangrijk overzichtsrapport van de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) ⁵, verschenen in juni 2015, niet meer kon worden meegenomen in dit onderzoek.

De in dit onderzoek gehanteerde definitie van arbeidsuitbuiting komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. In dit onderzoek beschouwen we ook gedwongen bedelarij en het dwingen tot strafbare activiteiten als vorm van arbeidsuitbuiting. We gaan in dit onderzoek niet in op mensenhandel ten behoeve van orgaanverwijdering.

Beperking

Dit onderzoek beoogt (o.a.) inzicht te geven in nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting die naar Nederland kunnen komen. Vooruitlopend op de bevindingen is arbeidsuitbuiting lastig in beeld te brengen. Binnen de scope van het onderzoek is het dan ook niet mogelijk alle vormen van uitbuiting in de diverse landen volledig in kaart te brengen. Overzichten zijn dus niet volledig maar indicatief. Het door ons gepresenteerde methode om informatie uit te wisselen biedt hiervoor een oplossing.

Noot 5 European Union Agency for Fundamental Rights (2015) Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union; States' obligations and victims' rights. Wenen.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgesplitst in vier delen. In deel I, bestaande uit de hoofdstukken 1 en 2, wordt de introductie en het kader voor het onderzoek gegeven. Na dit hoofdstuk 1 gaan we in hoofdstuk 2 in op de definitie van arbeidsuitbuiting zoals die wordt gehanteerd in dit onderzoek en geven we een typologie van arbeidsuitbuiting. In deel II, bestaande uit hoofdstuk 3 gaan we in op de trends en nieuwe fenomenen die we zijn tegengekomen in Nederland en de ons omringende landen. In deel III, bestaande uit hoofdstukken 4, 5, 6 gaan we in op het systeem voor informatie-uitwisseling. De hoofdstukken 4 en 5 zijn gewijd aan de bronnen en informatieverstrekkers, en netwerken. In hoofdstuk 6 wordt het LEEW systeem voor informatie-uitwisseling gepresenteerd. In deel IV, hoofdstuk 7 besluiten we met de conclusies.

2 Arbeidsuitbuiting

In dit hoofdstuk gaan we in op de definitie van arbeidsuitbuiting en presenteren een typologie van arbeidsuitbuiting. De informatie in dit hoofdstuk biedt daarmee een kader voor het onderzoek en voor de invulling van de te ontwikkelen methode voor informatie uitwisseling. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuurstudie en interviews met Nederlandse experts.

2.1 Definities van arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is niet eenduidig gedefinieerd. Volgens het ministerie van SZW gaat het om “een combinatie van ernstige en vaak onmenselijke situaties op de werkvloer zoals onderbetaling en fysieke/psychische druk” en “om meer dan slechtwerkgeverschap”⁶. De Nationaal Rapporteur verstaat onder arbeidsuitbuiting alle vormen van gedwongen arbeid- of dienstverlening die geen seksuele component hebben. De Nationaal Rapporteur heeft een lijst opgesteld met indicatoren voor arbeidsuitbuiting.⁷ Volgens het CCV is arbeidsuitbuiting een vorm van mensenhandel die verder gaat dan alleen slecht werkgeverschap waarbij sprake is van “misbruik van kwetsbare mensen. Deze werknemers worden onder meer gedwongen om zwaar of ongezond werk te doen. Daarbij is hun huisvesting slecht, is hun paspoort ingenomen, hebben ze hoge schulden bij de werkgever, worden ze zwaar onderbetaald, maken ze te lange werkdagen of mogen ze niet uit vrije wil het bedrijfsterrein verlaten.” “Er is sprake van afhankelijkheid en dwang”. De dwang hoeft niet altijd fysiek te zijn, maar kan ook psychisch zijn, of uit dreiging bestaan.⁸

Arbeidsuitbuiting is strafrechtelijk gezien een vorm van mensenhandel zoals beschreven in het wetboek van strafrecht artikel 237f lid 1 sub 4. Het gaat dan om gedwongen arbeid en diensten zoals omschreven in lid 2. Door de brede uitleg van dwangmiddelen in de context van mensenhandel en daarnaast een brede invulling van wat uitbuiting in kan houden, worden arbeidsuitbuiting en mensenhandel steeds meer gezien als synoniem. Overigens is in sommige andere landen gekozen voor een separate strafbaarstelling van (vormen van) arbeidsuitbuiting naast mensenhandel. Er is daarom zowel op nationaal als Europees niveau discussie en verschil van mening over de vraag of arbeidsuitbuiting gezien moet worden als vorm van mensenhandel of als separaat delict. Gezien de afwezigheid van een separate strafbaarstelling in Nederland wordt in dit onderzoek arbeidsuitbuiting begrepen als vorm van mensenhandel.

Noot 6 Ministerie van SZW (mei 2010) Factsheet Arbeidsuitbuiting op Nederlandse werkvloeren.

Noot 7 Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Noot 8 CCV 2013, in Trends Arbeidsuitbuiting

Werkdefinitie

In dit onderzoek is gekozen om aan te sluiten bij de uitleg van artikel 237f lid 2 wetboek van strafrecht zoals hierboven is weergegeven.

Alle vormen van gedwongen arbeid- of dienstverlening die geen seksuele component hebben, zoals bedoeld in art. 273f Sr.

Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht lid 1 sub 1, sub 4 en sub 6 en lid 2

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijke of door dreiging met geweld of een andere feitelijke, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;

[]

4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;

[]

6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;

[]

2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.

De reden voor deze keuze is dat we op deze manier een zo zuiver mogelijke afbakening kunnen geven. Een kader dat ook houvast biedt bij de internationale inventarisatie – en dat is belangrijk gezien de internationale component van arbeidsuitbuiting. Vrijwel alle respondenten onderschrijven deze keuze (o.a. SZW, NRM, Inspectie SZW, OM). Internationaal wordt arbeidsuitbuiting vaak beperkt tot het strafrechtelijk kader. Door de definitie van mensenhandel in de Europese richtlijn 2011/36 is dit kader in theorie in alle Europese landen hetzelfde.

Dit alles betekent niet dat er geen discussie is over de reikwijdte van de toepassing van 237f in Nederland. Artikel 237f is een uitgebreid en complex wetsartikel waarin een groot scala aan activiteiten strafbaar wordt gesteld. Het wetsartikel bevat ook enkele vage termen die niet worden uitgelegd (denk aan misbruik van een kwetsbare positie en 'opzettelijke uitbuiting'). De nadere

invulling van de reikwijdte van het artikel en met name van uitbuiting is daarmee aan de rechtspraak overgelaten⁹.

Ook de reikwijdte van het begrip arbeidsuitbuiting in gevolge het artikel is onderwerp van debat. Met de huidige stand van zaken wordt de term uitbuiting door de definitie en de jurisprudentie breed ingevuld. Dit is aanleiding geweest voor kritiek van de NRM en vanuit wetenschappelijke hoek.¹⁰ Zo stelt ook de NRM dat arbeidsuitbuiting alleen moet worden toegepast voor ernstige zaken en excessen, om te voorkomen dat er inflatie optreedt.¹¹ De landelijk officier van justitie mensenhandel betoogt dat het juist nodig is arbeidsuitbuiting als zodanig ruim te benoemen. Juist door toepassing van het opportuniteitsbeginsel en het toemeten van de strafmaat kan maatwerk worden geleverd. Officieren van Justitie in den lande worden dan ook aangemoedigd om verkennend aan de slag te gaan en zodoende jurisprudentie op te bouwen. Dat is met name voor nieuwe fenomenen een constante zoektocht. Vaak is er sprake van een glijdende schaal waarbij een combinatie van factoren rondom arbeidsomstandigheden gelden, die zich voordoen in verschillende mate van ernst, die al dan niet samen ervoor zorgen dat een zaak wordt beschouwd als arbeidsuitbuiting.

Strikt genomen valt in de Nederlandse definitie van uitbuiting zoals opgenomen in lid 2 gedwongen bedelarij onder het begrip arbeidsuitbuiting, maar het dwingen tot strafbare activiteiten niet. Wel is het dwingen tot strafbare activiteiten benoemd als een aparte vorm van uitbuiting. Op verzoek van de opdrachtgever is dit laatste niet uitgesloten van het onderzoek en moet het worden begrepen als onderdeel van arbeidsuitbuiting. We gaan in dit onderzoek niet in op mensenhandel ten behoeve van orgaanverwijdering¹².

Internationaal perspectief

Internationaal is er geen consensus tussen de verschillende landen over de definiëring van arbeidsuitbuiting in de context van mensenhandel¹³. De definitie van mensenhandel op Europees niveau middels richtlijn 2011/36 heeft niet geleid tot volledige harmonisatie op nationaal niveau. Bijvoorbeeld de definities in België en Frankrijk - waarbij het verrichten van 'werkzaamheden onder omstandigheden in strijd met menselijke waardigheid' centraal staan - wijken af van de EU definitie; in en in VK en Ierland i gedwongen arbeid apart strafbaar gesteld naast mensenhandel. Bovendien is in het Verenigd Koninkrijk recent de Modern Slavery Act aangenomen. Wel hebben alle definities gemeen dat zij deels vage terminologie bevatten en geen heldere definitie van arbeidsuitbuiting geven.

Noot 9 Lestrade, S. & Rijken, C. (2014). Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald. Delikt en Delinkwent, 44(9), 664-681.

Noot 7 Zie onder andere: Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Noot 7 Zie onder andere: Esser, L.B. en C.E. Dettmeijer-Vermeulen (2014) Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictomschrijving van artikel 237f lid 1 sub 4 Sr. Delikt en Delinquent, Kluwer 2014/48. Lestrade, S. & Rijken, C. (2014). Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald. Delikt en Delinkwent, 44(9), 664-681

Noot 12 In artikel 273f valt mensenhandel ten behoeve van orgaanverwijdering niet onder arbeid of diensten. In de interviews met experts uit Nederland en de omliggende landen zijn we orgaanverwijdering ook niet tegengekomen.

Noot 13 European Union Agency for Fundamental Rights (2015) Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union; States' obligations and victims' rights. Wenen.

Ook is er geen consensus tussen de verschillende landen over wat nu slecht werkgeverschap is, of wat 'decent work conditions' zijn. Daarbij ontwikkelt slecht werkgeverschap zich niet per definitie tot een nieuwe (of oude) vorm van arbeidsuitbuiting. Op het snijvlak van slecht werkgeverschap en arbeidsuitbuiting vinden er vanzelfsprekend ontwikkelingen plaats maar deze ontwikkelingen spelen zich voornamelijk af binnen het grijze gebied (NRM, SZW) waarvan niet altijd duidelijk is of deze als arbeidsuitbuiting gekwalificeerd dienen te worden.

In bijlage 3 is een meer uitvoerig overzicht gegeven van verschillende definities en indicatoren van arbeidsuitbuiting.

2.2 Typologie van arbeidsuitbuiting

Strikt genomen en in gevolge artikel 273f lid 1 sub 4 is (arbeids-)uitbuiting het proces waarbij door middel van een van de dwangmiddelen genoemd in lid 1 wordt gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten. In het spraakgebruik wordt arbeidsuitbuiting gezien als een vorm van mensenhandel. In publicaties van de VN wordt mensenhandel aangemerkt als een van de belangrijkste verschijningsvormen van georganiseerde misdaad, naast drugshandel en wapenhandel. Hoewel dit onderzoek niet ingaat op seksuele dienstverlening is het belangrijk te beseffen dat de bekendste vorm van mensenhandel plaatsvindt in de bedrijfstak van de seksuele dienstverlening. Daarbij is er sprake van een internationale verschuiving van aandacht en politieke awareness om naast seksuele uitbuiting/prostitutie ook te kijken naar arbeidsuitbuiting. Hoewel het zwaartepunt – in ieder geval met betrekking van vervolging – ligt op mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting, verschuift dit. Dit zien we in diverse landen gebeuren. Vaak krijgt deze verschuiving een impuls nadat een grote arbeidsuitbuiting zaak is opgerold en veel aandacht heeft gekregen.

De criminalisering van arbeidsuitbuiting is vrij recent en dateert van deze eeuw. In Nederland was de invoering van het Palermo-protocol 2000 de trigger om arbeidsuitbuiting op te nemen in het wetboek van strafrecht in 2005, maar alleen binnen de context van mensenhandel. In Frankrijk is de wetgeving pas kort geleden aangepast met een nieuw artikel in het WvS over "exploitation par le travail". In het Verenigd Koninkrijk is in maart dit jaar de Modern Slavery Act aangenomen.

In de discussie over mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting hebben zich de laatste jaren belangrijke accentverschuivingen voorgedaan die ook gelden voor arbeidsuitbuiting. Een belangrijke bevinding is dat er verschillende typen van mensenhandel voorkomen en de uitbuiting voor komt in verschillende gradaties. Deze constatering geldt ook voor arbeidsuitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting in Europa gaat het niet per se om slachtoffers die geheel tegen hun zin zijn geworven en in het buitenland tewerkgesteld. De slachtoffers zijn vaak, maar zeker niet altijd, actief op zoek geweest naar werk in het buitenland en accepteren tot op zekere hoogte lage lonen en slechte werkomstandigheden. Ook komt het met enige regelmaat voor dat een werknemer start met het verrichten van legaal werk, waarna de situatie langzaam overgaat in uitbuiting. Indien door wetgever en jurisprudentie gestelde regels zijn overtreden wat betreft de hoogte van het loon, arbeidsomstandigheden, huisvesting en dergelijke en /of indien er vormen van dwang zijn toegepast (bijv. oplichting, vrijheidsbeneming, ontvreemding van documenten), is er sprake van arbeidsuitbuiting en/of mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting.

Drie typen van arbeidsuitbuiting

Om tot een goed begrip te komen van het verschijnsel arbeidsuitbuiting onderscheiden we drie typen van arbeidsuitbuiting. We kijken daarbij naar zowel de kenmerken en motieven van de daders als die van de slachtoffers/gedupeerden. Het gaat hierbij om zogenoemde *idealtypen*, dat wil zeggen beschrijvingen van de meest essentiële kenmerken van een verschijnsel. In de praktijk zullen zuivere verschijningsvormen niet vaak voorkomen; het zal veeleer gaan om mengvormen. De idealtypen zijn in ons geval gebaseerd op een analyse van de krachten aan vraag en aanbodzijde die op elkaar inwerken en kunnen leiden tot uitbuiting.

- **Uitbuiting van EU onderdanen**

Werkgevers worden actief geworven, vaak door malafide uitzendbureaus. Banden tussen degene die rekruteert en werkgevers vereisen een relatief grote mate van organisatie. Omdat medewerkers over het algemeen legaal werken, is de uitbuiting over het algemeen niet extreem maar ligt eerder in de grijze zone. De vraag kan sterk zijn omdat de werkgevers vanwege de globalisering onder druk staan om lage lonen te betalen en/of omdat tijdens piektijden grote oogsten moeten worden binnengehaald.

Voorbeelden zijn werknemers uit Midden- en Oost-Europa die worden uitgebuit door middel van *sham*-contracten en *sub-contracting* van projecten in West-Europa. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de bouw. In België evenals in Nederland zijn gevallen bekend van een dergelijke uitbuiting in de transportindustrie. Een ander voorbeeld is het geval van een groep Bulgaren die geworven is door een Pools uitzendbureau, en uitgebuit in de vleesverwerkingsindustrie in Duitsland.

- **Uitbuiting van migranten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning**

Wisselend (en onbekend) aanbod van arbeid komt van de belangrijkste emigratielanden, inclusief de landen van herkomst van de asielzoeker. Migranten worden geworven door mensenhandelaars/smokkelaars (georganiseerd) of komen op eigen initiatief (bijvoorbeeld wanneer asielaanvraag is afgewezen). Deze groep werknemers werkt in het algemeen in een verborgen context. Er is sprake van een zwakke vraag omdat werkgevers over het algemeen niet bereid zijn om te werken met migranten zonder vergunning vanwege het risico op een boete (in Nederland circa 12.000 euro per werknemer). Een bekend voorbeeld is de uitbuiting van Chinezen in Chinese restaurants/keukens. Een ander voorbeeld is de uitbuiting van Filipijnen die zonder vergunning op olieplatforms werken. In Zuid Europese landen werken tienduizenden Noord Afrikaanse en Zuid Amerikaanse immigranten in de seizoenarbeid in de land- en tuinbouw.

- **Uitbuiting binnen de diaspora**

Het gaat hier om opportunistische exploitatie waarbij arbeiders en dienstverleners worden gerekruteerd en geëxploiteerd binnen hun eigen diaspora, binnen etnische groepen, met de hulp van bekende netwerken en de banden met het land van herkomst. Zij zijn afkomstig uit zowel EU landen als derde landen. Bij het werven wordt gebruik gemaakt van bekende netwerken binnen eigen land. Het werk is voornamelijk – maar niet alleen – *domestic work* (huishoudelijk werk). Een typisch voorbeeld vormen de Filipijnse dienstmeisjes die werken voor een Filipijnse familie. Een ander bekend voorbeeld is de uitbuiting van Indiase werknemers uit

hetzelfde dorp in India, die elkaar in Cyprus uitbuiten als een vorm van een piramidespel¹⁴. Een derde voorbeeld zijn Bulgaarse meisjes die door een Bulgaars gezin naar Nederland worden gehaald om te werken in de huishouding en te zorgen voor de kinderen van het gezin.

De ruwe typologie arbeidsuitbuiting helpt ons in het verdere onderzoek de fenomenen op een geordende manier te beschrijven.

2.3 Vraag en aanbod

De feitelijke verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting worden bepaald door de wisselwerking van vraag en aanbod. Om deze inzichtelijk te maken hebben we het volgende risicomodel opgesteld:¹⁵

Aan de **aanbodzijde** van arbeidsuitbuiting kunnen verschillende risicofactoren of determinanten worden onderscheiden, die betrekking hebben op maatschappelijke verschijnselen en individuele verschijnselen.

- Allereerst uiteraard (extreme) armoede in het land van de thuissituatie van de aanbieders ten gevolge van een lage levensstandaard en/of chronische werkloosheid, eventueel verergerd door economische crises. De ongelijke mogelijkheden om aan werk te komen en het gebrek aan inkomen (met name jonge ongeschoolde mannen en vrouwen). Degenen die hierdoor worden gemotiveerd zoeken werk tegen een betere beloning dan in hun thuisland kan worden gevonden. Ze zijn bereid hiervoor een offer te brengen.
- Een tweede factor van het aanbod zijn irreguliere vluchtelingenstromen. Achterliggende oorzaken zijn (burger) oorlogen, rampen extreme armoede en discriminatie in thuislanden.
- Als derde factor zien wij overige vormen van kwetsbaarheid, dat wil zeggen persoonlijke factoren die maken dat iemand op de arbeidsmarkt zwak staat. Bijvoorbeeld omdat men ongeschoold is, werkloos is, of het gaat om mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking. Deze factor kan ook een rol spelen bij de eerste twee categorieën, maar kan ook een zelfstandige oorzaak zijn van het aanvaarden van irregulier werk. Daarbij is er soms ook nog sprake van factoren die potentiële slachtoffers een extra zetje geven zichzelf aan te dienen voor irreguliere arbeid. Zoals de aanwezigheid van rekruteurs die vanuit oogpunt van financieel gewin inspelen op de zwakke positie van de slachtoffers, hen afpersen en/of gouden bergen beloven.

Aan de **vraagzijde** kunnen eveneens verschillenden factoren worden onderscheiden.

- De eerste is de vraag naar goedkope arbeidskrachten, arbeidskrachten die met name beneden het wettelijke minimumloon betaald krijgen. Deze vraag is vooral aanwezig bij ondernemers met een product of dienst met een grote prijs- of loonsom-elasticiteit (dat wil zeggen dat de betaling van lage lonen een groot mededingingsvoordeel biedt). Dit zal vooral voorkomen bij producten die sterk arbeidsintensief zijn en die vooral ongeschoolde arbeid vergen.

Noot 14 Zie Bijlage 7, B5.

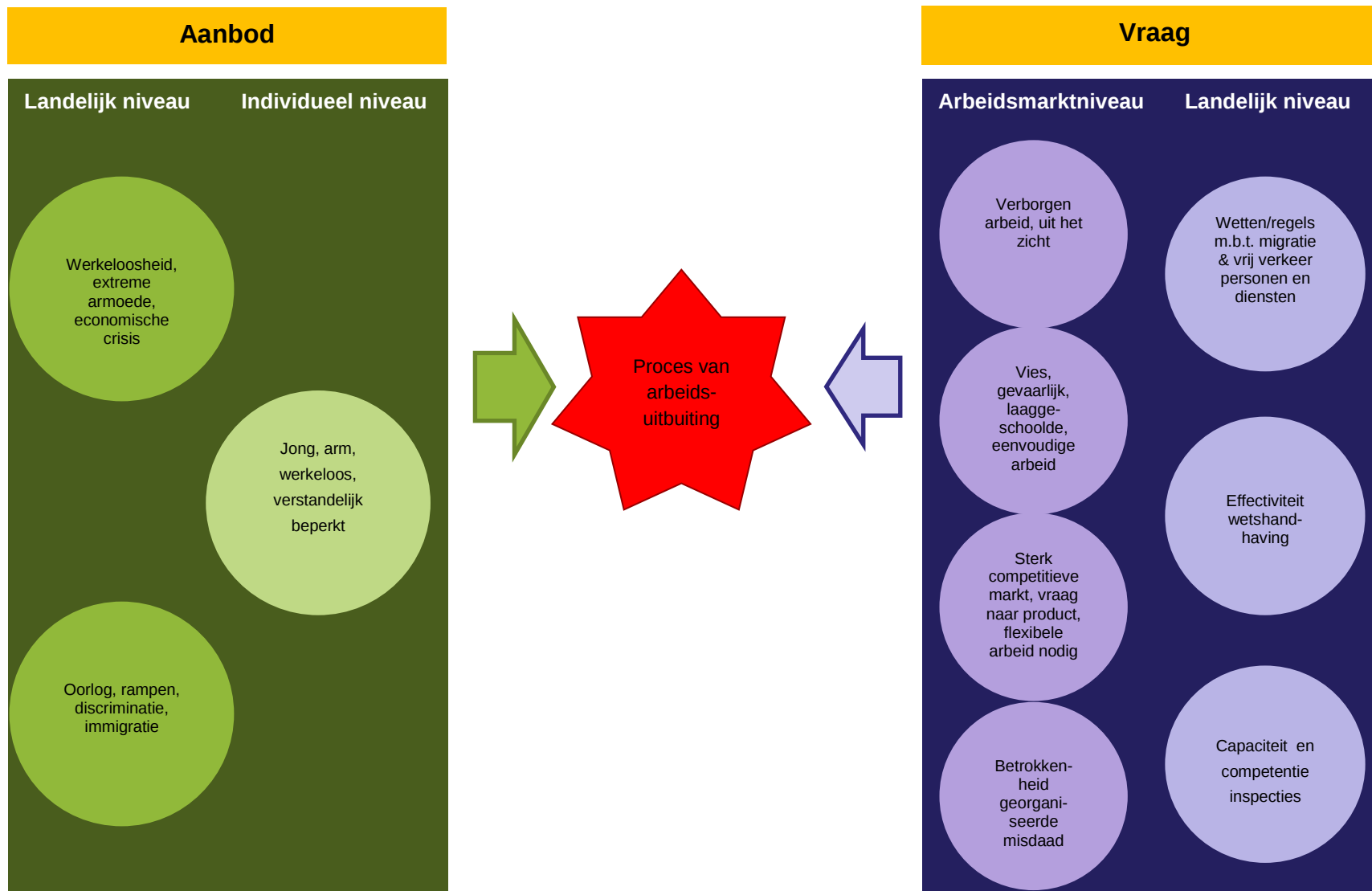
Noot 15 Dit model is ontleend aan Aronowitz, Theuermann and Tyurykanova (2010) Analysing the business model of trafficking in human beings to better prevent the crime, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Austria; en de barrièremodellen mensenhandel en malafide uitzendbureaus (o.a. hetccv.nl).

Bijvoorbeeld het binnenhalen van oogsten in de landbouw of eenvoudige arbeid in de bouw. Ook in combinatie met piekarbeit (oogst, oplevering bouwwerk) waarbij zich een grote vraag naar arbeid in beperkte tijd voordoet.

- Als tweede determinant zien we de vraag naar arbeid die door lokale werknemers wordt gemeden, omdat het gevaarlijk is of onaangenaam (DDD: dirty, dangerous, degrading). De betrokkenheid van criminele netwerken in de marktsector is ook een factor die de kans op arbeidsuitbuiting vergroot.
- Als volgende factor aan de vraagzijde zien wij de Gelegenheidsstructuren voor uitbuiting, dat wil zeggen factoren die het voor potentiële uitbuiters gemakkelijk maken om tot uitbuiting over te gaan, ook indien zij dat economisch niet per se nodig hebben. Tot deze determinant rekenen wij de geldende wetten/regels voor de migratie en vrij verkeer van werknemers en diensten. Zo worden de irreguliere migratiestromen tevens in de hand gewerkt door een meer restrictief migratiebeleid van bestemmingslanden. Een deel van de immigranten zijn in verband hiermee afgewezen asielzoekers. Deze categorie is in het bestemmingsland aangewezen op irregulier werk omdat de gewone arbeidsmarkt voor hen niet open staat.
- Ook de effectiviteit van de wetshandhaving in het land van uitbuiting w.o. de opsporing en gestrengheid van de bestraffing vormen onderdeel van de Gelegenheidsstructuur die de daders aantreffen.
- En ten slotte vormen de capaciteit en competenties van de (arbeids)inspecties¹⁶ in het land van uitbuiting onderdeel van diezelfde Gelegenheidsstructuur. Er wordt met een capabele en competente inzet van inspecties immers een (betere) barrière opgeworpen voor potentiële werkgever/uitbuiters.

Dit resulteert in het volgende model:

Noot 16 In het algemeen geldt dat hoe meer de inspectie is gericht op arbeid, hoe competenter de aanpak van arbeidsuitbuiting. Niet ieder land heeft een arbeidsinspectie (bijvoorbeeld Duitsland niet, zie later).



DEEL II

NIEUWE FENOMENEN VAN ARBEIDSUITBUITING

3 Trends en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de recente trends en ontwikkelingen rondom arbeidsuitbuiting in Nederland en de ons omringende landen. Vervolgens beschrijven we meer specifiek de verschillende verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting in Nederland en de ons omringende landen. Om daarna in te gaan op de vraag welke trends en fenomenen zich nu niet of nauwelijks voordoen en zich potentieel kunnen manifesteren in Nederland. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met experts uit Nederland en buitenland en de bestudering van relevante rapporten en literatuur.

3.1 Inleiding

Arbeidsuitbuiting is slecht in beeld

Arbeidsuitbuiting is slecht in beeld. Dit geldt voor de Nederlandse maar zeker ook voor de internationale context. Er wordt slechts een topje van de ijsberg aan arbeidsuitbuiting zaken gesignaleerd en opgespoord, zo blijkt. Respondenten geven aan dat er diverse signalen in de maatschappij zijn die duiden op (veel) meer arbeidsuitbuiting dan nu in beeld is. In werkelijkheid is het aantal zaken vele malen groter dan waargenomen en de uitingsvormen van zaken zijn naar verwachting veel meer divers. Dat impliceert dat er zeer waarschijnlijk in de praktijk meer vormen van arbeidsuitbuiting zijn dan door de respondenten genoemd en hier verwoord. Enkele respondenten stellen dan ook dat wat wij hier beschouwen als nieuwe fenomenen, al langer bestonden, maar pas nu in beeld komen (o.a. NGO's).

De arbeidsuitbuiting die wel wordt gesignaleerd is voornamelijk een resultante van de gepleegde inzet (door politie, inspectie SZW, NGO's, et cetera) op bepaalde onderwerpen/ sectoren/ doelgroepen/ slachtoffergroepen, zo blijkt uit de interviews. Alleen waar wordt gekeken, wordt iets gevonden. Daardoor is het verkregen beeld nogal ad hoc bepaald. Wanneer bijvoorbeeld net een grote groep Slowaken is aangetroffen, bepalen zij het beeld. Idem voor willekeurige andere volgende groepering. Dit geldt des te meer voor nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting die zich vaak voordoen buiten de bekende kaders.

Dat wat gesignaleerd wordt moet vervolgens ook als arbeidsuitbuiting worden herkend en geïdentificeerd. Een bolletjesslikker kan ook een subject zijn van uitbuiting. Iemand die binnen eigen kring gedwongen wordt tot huishoudelijk werk, wordt mogelijk eerder gezien als slachtoffer van huiselijk geweld dan als een slachtoffer van arbeidsuitbuiting.

Een complicerende factor bij het in beeld brengen van arbeidsuitbuiting in internationale context is dat verschillende landen verschillende strafrechtelijke wetgevingen en definities hebben rondom arbeidsuitbuiting. Zo is in het VK naast trafficking ook forced labour strafbaar. Ook zijn er in verschillende landen verschillende organisaties die zich bezig houden met de signalering, opsporing en vervolging van zaken. Lang niet ieder land heeft bijvoorbeeld een (arbeids)inspectie. Sommige landen missen (daarmee) een centraal aanspreekpunt voor arbeidsuitbuiting (o.a.

Duitsland) en in enkele landen is er een grote rol weggelegd voor de vakbonden (o.a. Denemarken).

Kanttekening

We tekenen hierbij aan dat we in het onderzoek niet uitputtend te werk zijn gegaan, maar enkele sleutelpersonen per land hebben bevroegd. We hebben niet de ambitie gehad om alle trends en zaken per land te inventariseren – omdat dat niet mogelijk was binnen de scope en mogelijkheden van het onderzoek.

3.2 Trends en ontwikkelingen

3.2.1 Nederland

Voordat we ingaan op nieuwe trends bespreken we kort de huidige situatie in Nederland. Traditionele uitbuiting doet zich volgens de geïnterviewde experts vooral voor in de land- en tuinbouw, de bouw, de zorg en de (met name Aziatische) horeca. Grote groepen arbeiders afkomstig uit andere EU landen en in mindere mate uit derde landen, committeren zich met een *all-in* pakket aan de arbeid. De werkgever voorziet de werknemers mede van onderdak, de werknemer laat zich leiden en voegt zich naar contactpersonen. Er wordt veelal in het buitenland geworven, daar waar men het economisch slechter heeft. Alles wordt geregeld, waardoor slachtoffers een schuld opbouwen (*debt bondage*). Het gaat relatief vaak om piekarbeit zoals seizoensarbeid. (SZW, Inspectie SZW). EU regelgeving op het terrein van vrij verkeer van diensten waaronder detachering en uitzendwerk ‘faciliteert’ dergelijke uitbuitingspraktijken. Er is naast schuldbinding sprake van afhankelijkheidsrelaties door het niet spreken van de taal, intimidatie en fysiek geweld, als er sprake is van illegaliteit is er ook een afhankelijkheidsrelatie voor het vinden van werk en woning en dreigen illegaal verblijf te melden bij de politie. Voor alle zaken geldt dat wanneer mensen worden geworven een mooiere voorstelling van de ‘toekomstige’ zaken wordt gegeven dan werkelijk kan worden bewaarheid.

Slachtoffers zijn vaak van dezelfde nationaliteit als de werkgever/uitbuiters. Kenmerkend is de gemengde relatie tussen werknemer en werkgever. Ze kennen de professionele relatie waarbij de een de baas is van de ander. Tegelijkertijd zijn ze vaak ook lotgenoot. Ze bevinden zich beide in een vreemd land. Vaak is er sprake van een getrapte organisatie waarbij de werkgevers ook weer een ‘baas’ hebben, die op hun beurt hen weer uitbuit. Voorts moet worden bedacht dat niet alle slachtoffers zich slachtoffer voelen – omdat zij in het land van bestemming meestal meer verdienen dan in het moederland.

Trends en ontwikkelingen

Aan de Nederlandse experts¹⁷ is gevraagd welke nieuwe trends zich volgens hen voordoen in Nederland. Naar het idee van de respondenten zijn de volgende trends waargenomen. De uitkomsten zijn aangevuld op basis van rapporten waarnaar in de interviews werd verwezen.

Noot 17 Politie, Inspectie SZW, FP, OM, Ministerie van SZW, de NRM en NGO's.

- De vormen van uitbuiting doen zich voor waar dat kan en zijn een spiegelbeeld van de economie van een land, of een streek. Overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht (Dirty, Dangerous, Degrading) kan uitbuiting zich voor doen. In alle gevallen is er sprake van een financieel voordeel voor de werkgever, omdat deze vergoedingen opeist of loon inhoudt en arbeidsrechtelijke waarborgen voor werknemers omzeilt. Dat brengt met zich mee dat arbeidsuitbuiting zich ook voordoet buiten de bekende sectoren. Toch is het moeilijk specifiek nieuwe branches aan te wijzen, aldus meerdere respondenten, enkele uitzonderingen daargelaten. Zo wordt er (meer) uitbuiting waargenomen in de uitzendbranche en de thuiszorg, de binnenvaart (waarbij een groep Filipijnen werd uitgebuit), en door familieleden (bijvoorbeeld nichtjes) die door Midden- en Oost-Europese gezinnen naar Nederland worden gehaald om in de huishouding te werken en voor de kinderen te zorgen).
- De mate van georganiseerdheid van de uitbuiting neemt toe volgens bijna alle respondenten. Sommige respondenten zagen een paar jaar geleden al een hoge mate van organisatie. Er is sprake van steeds professionelere aanpak. Ongeacht het type uitbuiting zijn de organisaties achter de uitbuiting schoolvoorbeelden van lerende organisaties die zich steeds aanpassen aan de mazen van de wet en gepleegde inzet van opsporing en opvolging. De werkgevers/uitbuiters passen steeds hun methodieken en organisatie aan om niet te worden opgespoord. Een respondent constateert daarbinnen een toenemende mate van betrokkenheid van Nederlanders in criminele organisaties.
- Op de traditionele vormen worden allerhande variaties gezien op meer individueel niveau. Denk bijvoorbeeld aan au-pair die reageert op een individuele oproep. Kenmerkend zijn de afhankelijkheid van het slachtoffer dat onbekend is met de taal en de cultuur, vaak schulden heeft, beperkt wordt in vrijheid (paspoort wordt ingeleverd) en beperkte mogelijkheden heeft ander werk te vinden. Een aparte categorie is de systematische uitbuiting van personeel uit de eigen herkomstlanden bij sommige ambassades/residenties en door privépersonen. Een respondent stelt expliciet dat juist deze zaken lastig in beeld zijn te krijgen en verwacht dat er veel meer zaken zijn dan nu gezien worden.
- De rol van malafide uitzendbureaus bij de werving (voorheen/daarnaast op basis van familie en mond op mond reclame) en tewerkstelling neemt toe.
- Een andere door meerdere respondenten gesignaleerde trend is dat het internationale kader en met name het Europees rechtelijke kader van vrij verkeer van diensten en werknemers steeds professioneler wordt gebruikt om de uitbuiting te versluieren. Op papier klopt de gang van zaken (bijvoorbeeld detacheringsformulieren), de gevolgen van grensoverschrijding worden vervolgens gebruikt om de uitbuiting te maskeren (papieren in andere taal, slachtoffers die de lokale taal niet machtig zijn, onbekendheid). Dit gebeurde voorheen ook al maar de inspectie merkt dat mensen daarop steeds beter zijn ingesteld.
- Meer slachtoffers dan voorheen hebben zelf aangifte gedaan van arbeidsuitbuiting. Respondenten merken daarbij op dat niet alle slachtoffers die aangifte doen ook daadwerkelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting zijn. Er zijn ook personen die aangifte doen om aanspraak hopen te maken op de B8 regeling¹⁸. Zo is er een aantal personen dat uitgeprocedeerde asielzoeker is, en vanwege mogelijk strafrechtelijk onderzoek dat volgt op een aangifte, niet kan worden uitgezet.

Noot 18 Verblijfsregeling mensenhandel, voorheen B9. Deze regeling regelt onder andere dat aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden wordt gegund, waarbinnen zij een

- Daarnaast wordt als nieuwe trend een combinatie van arbeidsuitbuiting en prostitutie gezien. Ook bij arbeidsuitbuiting wordt wel ergens seksuele uitbuiting in de (afhankelijkheids)keten aangetroffen.
- Naast vormen van arbeidsuitbuiting waarbij buitenlanders het slachtoffer zijn, zijn er ook vormen waar Nederlanders slachtoffers zijn. Dit komt niet vaak voor en is een nieuwe ontwikkeling. Voorbeelden worden gezien bij mensen met een verstandelijke beperking. Het gaat dan om kwetsbare mensen aan de rand van de arbeidsmarkt.¹⁹
- Nieuw is ook arbeidsuitbuiting in asielzoekerscentra. Een individueel geval is bekend van een asielzoeker die gedwongen werd in een kapperszaak te werken.

Opvallend is volgens respondenten dat er binnen bepaalde sectoren *geen* (nieuwe) zaken worden gezien, of althans geen grote zaken. Ondanks het feit dat er uit de maatschappij (herhaaldelijk) signalen komen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de transportsector (berichtgevingen over uitbuiting van chauffeurs via constructies) of de bouw (groot aantal niet Nederlandse werknemers). Vooral valt het op dat er weinig grote zaken zijn (terwijl bijvoorbeeld het FP denkt dat deze er wel zijn, mede omdat die er voorheen ook waren). Een verklaring voor deze ‘omissie’ is volgens de inspectie dat het hier geen arbeidsuitbuiting betreft maar slecht werkgeverschap. Wat impliceert dat het niet op grond van het mensenhandel artikel strafbaar is en vervolgd kan worden. De grens tussen beide begrippen is dun.

3.2.2 Omringende landen

Ook aan de buitenlandse experts is gevraagd welke trends zich volgens hen voordoen in hun land. In het algemeen valt op dat de trends in de omringende landen niet veel afwijken van de trends in Nederland. Sterker nog, in interviews wordt benoemd dat Europese bestemmingslanden onderling veel gelijkenissen vertonen voor wat betreft de arbeidsuitbuiting hoewel er per land ook specifieke trends zijn aan te geven.

- Net als in Nederland geldt dat overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht (Dirty, Dangerous, Degrading) uitbuiting zich kan voor doen.
- Een trend is de constante ontwikkeling van de vormen van uitbuiting. In alle onderzochte landen wordt gezien dat het systeem en daarmee de uitingsvorm zich steeds aanpast. Een mooi voorbeeld van de “lerende organisatie” is zaak van een cateringbedrijf en een onderaannemer in België. In vijf stappen ontwikkelde de constructie zich van het tewerkstellen van enkele illegale werknemers naar een legitieme firma waarbij sprake is van sociale dumping²⁰.

beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel, of dat zij hiervan afzien. Gedurende de bedenktijd wordt het vertrek van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland opgeschort. (bron: CoMensha)

Noot 19 Zie bijvoorbeeld Onder de mensen? Een onderzoek naar mensen met beperkingen in vier stadsbuurten. DSP-groep, UvA en Ruyterveer voor STIP/NICIS, 2009

Noot 20 Term die gebruikt wordt voor het goedkoop aanbieden van m.n. Oost-Europese werknemers in West-Europa. Werknemers zijn goedkoop omdat sociale en fiscale harmonisering tussen de landen ontbreekt terwijl er wel een vrij verkeer van diensten en goederen is geregeld.

- Meer algemeen komt in diverse omringende landen uitbuiting als gevolg van *social dumping* meer en meer voor; het onder de prijs aanbieden van werknemers uit het buitenland waarbij loon- en arbeidsvoorwaarden niet zijn gerespecteerd. De werknemers zijn doorgaans onderbetaald, onderverzekerd et cetera en mogelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting.²¹ (Fr, Be, UK, DK)
- Het gaat daarbij steeds vaker om grote samenwerkingsverbanden die complexe organisaties opzetten. Het continu aanpassen van de organisaties om wetgeving, opsporing en vervolging te ontlopen is daarbij het doel. (DK, Be)
- Een andere ontwikkeling is de diversifiëring en uitbreiding van de sectoren waarbinnen uitbuiting wordt aangetroffen. Ook in andere, soms ook atypische sectoren zoals op maneges of in de thuiszorg. (Be en OS) Ook deze trend wordt door alle geïnterviewden gezien.
- In meerdere landen wordt het toenemend gebruik gezien van onderaannemerschap (*subcontracting*), schijnzelfstandigen en detacheringen om afhankelijkheidsrelaties te creëren. (DK, Be, VK, IT, OS)
- Trend is dat uitzendbureaus zich (meer) schuldig maken aan uitbuiting. Ten behoeve van werving, via onderaannemerschap en kostenbinding.
- Relatief nieuw is mensenhandel met als doel uitbuiting in de criminele sector (Vietnamezen in wietplantages). (VK)
- Verder zijn als nieuwe trends genoemd de schuldbindingsconstructies. Vooral Aziaten zijn slachtoffer. (Be)
- Voorts wordt in diverse landen een toename gezien van het aantal uitgebuite EU migranten. (DK)
- Nieuw in Italië is dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet alleen migranten zijn, maar ook Italianen die door de economische recessie en grote werkloosheid een zwakke positie hebben gekregen.
- Het uitbuiten van mensen met een verstandelijke beperking, bekend uit Oost Europa, wordt nu ook in Frankrijk gezien. Daders zijn 'gewone' ondernemers, de slachtoffers lokale Fransen.

Ook hier geldt dat arbeidsuitbuiting volgens de respondenten die we gesproken hebben en volgens de informatie uit literatuur en stukken slecht in beeld is. Er zijn diverse signalen dat het aantal gevallen van uitbuiting vele male groter is dan het door de opsporingsorganisaties in beeld gebrachte aantal gevallen.

3.3 Fenomenen van arbeidsuitbuiting

Aan de Nederlandse en buitenlandse experts is gevraagd welke nieuwe fenomenen of verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting zij aantreffen. Dit is een verdere uitwerking van de in 3.2 genoemde trends, nodig om straks in het onderzoek de uitkomsten naast elkaar te leggen en conclusies te kunnen trekken over welke fenomenen zich niet in Nederland voordoen maar wel in omringende landen. Uit de interviews blijkt dat het lastig is fenomenen exact te beschrijven, omdat de zaken onderling erg verschillen en niet van alle zaken gedetailleerde beschrijvingen beschikbaar

Noot 21 In hoeverre bij social dumping werknemers slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting, is afhankelijk van de individuele zaak. Er is niet automatisch sprake van arbeidsuitbuiting.

zijn. Voorts merken we nogmaals op dat de hier gegeven overzichten niet volledig compleet zijn (zie 3.1). We schetsen hier de door respondenten genoemde zaken op hoofdlijnen en maken daarbij gebruik van de in hoofdstuk 2 beschreven typologie.

Onder nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting verstaan we verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting die zich pas sinds het afgelopen jaar voordoen in een land. Het gaat om vormen die recent zijn waargenomen door politie, justitie, inspectie (of vergelijkbaar), NRM (of vergelijkbaar) en NGO's. We kijken daarbij niet naar de strafrechtelijke status van de zaken. We noemen bijvoorbeeld ook zaken waarnaar een onderzoek is ingezet of fenomenen die worden gesignaleerd door NGO's zoals Fairwork en beperken ons niet tot zaken waarin een rechter uitspraak heeft gedaan op basis van 273f (NI) of een vergelijkbaar artikel in het buitenland.²²

3.3.1 Uitbuiting van EU-onderdanen

Deze zaken kenmerken zich door een grote mate van georganiseerdheid van werving en tewerkstelling en grote groepen van werknemers. De werknemers/slachtoffers zijn EU-onderdanen, veelal uit Midden- en Oost-Europese landen (MOE landen). De daders zijn vaak afkomstig uit hetzelfde land en/of dezelfde etnische groep of uit het land van bestemming c.q. daar waar de uitbuiting plaats vindt. Vaak wordt een tussenpersoon ingezet afkomstig uit hetzelfde land. In alle gevallen is er sprake van misleiding. Anders dan in Nederland worden in omliggende landen ook (vaker) ingezetenen van de Baltische staten aangetroffen.

Nederland

Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties aangetroffen. Veel voorkomend zijn:

- De combinatie van slechte arbeidsomstandigheden en het inzetten van diverse middelen om er voor te zorgen dat niet voldoende wordt verdiend om weg te gaan: een verklingsysteem, loon inhouden voor huisvesting, niet haalbare targets, een prikklok die standaard verkeerd is afgesteld et cetera. Dit komt o.a. voor in de landbouw, bijvoorbeeld bij champignonteelt;
- De twee arbeidscontracten constructie waarbij twee contracten worden opgesteld: een met een veel te laag loon en een met een loon volgens het wettelijk minimum. Dit wordt o.a. teruggezien bij uitzendbureaus en de transportsector.

De volgende branches werden door respondenten genoemd:

- Bouw, vooral de weg en waterbouw, en beton
- Horeca
- Landbouw en tuinbouw.
- Metaalbranche
- Schoonmaak
- Transport en logistiek (chauffeurs en distributie)
- Uitzendbranche

Noot 22 Strikt genomen kan onderscheid worden gemaakt tussen trends enerzijds en nieuwe fenomenen of verschijningsvormen die zich voor de eerste keer voordoen in een bepaalde sector anderzijds. Bij een nieuwe trend is de zaak al aan het licht en is de verschijningsvorm al gedefinieerd. Er is strikt genomen geen sprake meer van nieuwe fenomenen. (NRM) In dit onderzoek is er voor gekozen dit onderscheid *niet* te maken. Ook hebben we geen strikte afbakening gekozen voor de begrippen "sinds kort" en "recent".

- Vleesverwerkende industrie
- Zorg
- Criminaliteit²³

Voorbeelden van zaken in Nederland zijn:

- Oost-Europeanen die worden uitgebuit in de land- en tuinbouw, waarbij ondoorzichtige constructies worden toegepast zoals all inclusive deals, inhoudingen van vergoedingen voor accommodatie, transport, gezondheidszorg etc. op loon, of het inhuren van schijnzelfstandigen terwijl het eigenlijk arbeid in loondienst betreft.
- Hongaren/Roma die functioneren als een criminele organisatie en mensen in Hongarije over halen om in Nederland te komen werken. Bij aankomst is er nauwelijks werk, moet er worden betaald voor huisvesting en wordt de opgebouwde schuld steeds groter. Er is sprake van intimidatie, ook fysiek geweld. Werk wordt verkregen via malafide uitzendbureaus in de metaalsector.
- Vrachtwagenchauffeurs (met name uit het Oostblok) die een dubbel arbeidscontract hebben.
- Uitbuiting bij de aanleg van grote infrastructurele werken als havens en snelwegen.
- Bulgaarse WC-dames in het zuiden van het land.
- PGB fraude in de verzorgende sfeer.
- Gedwongen bedelarij door Roma (inclusief straatmuzikanten). Is in Gemeente Den Haag aanleiding geweest een speciaal APV uit te vaardigen.
- Irish Travelers. Oplichters komen langs de deuren om klusjes op te knappen. Er zit een groepering achter die deze mensen dwingt op te lichten.
- Uitbuiting van Nederlanders met een verstandelijke beperking.

De zaak waarbij een bloemengroothandel uit Leiden zijn Nederlandse vaste krachten heeft ontslagen om arbeidsplaatsen vrij te maken voor flexibele goedkope Poolse en niet onder de cao van de werkgever vallende arbeidskrachten, is een goed voorbeeld van een zaak op de grens tussen arbeidsuitbuiting en slecht werkgeverschap. Deze gang van zaken werd door de rechter getolereerd.²⁴

Omringende landen

Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties aangetroffen.

- In meerdere landen wordt het toenemend gebruik gezien van onderaannemerschap, schijnzelfstandigheid en detacheringen om afhankelijkheidsrelaties te creëren en een hogere bescherming van de arbeiders (minimum loon, vakantiegeld, vakantiedagen, toepassing cao, etc.) te omzeilen. Dit wordt gedaan door werknemerschap te verpakken als zelfstandige arbeid of gedetacheerde arbeid, inclusief werken via uitzendbureaus. (DK, Be, VK, IT)

Noot 23 Gedwongen misdrijven is een speciale vorm van uitbuiting die voorkomt binnen alle drie de typen van uitbuiting. In plaats van binnen een arbeidssector doet de uitbuiting zich voor in de criminele sector. Er is sprake van (minimaal) twee strafrechtelijke feiten: criminaliteit en mensenhandel. Afhankelijk van welk frame wordt gekozen wordt een zaak al dan niet gezien als een 'gewoon' strafbaar feit en/of mensenhandel. Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties aangetroffen. Kenmerkend is dat er relatief veel psychisch en fysiek geweld wordt ingezet om de slachtoffers aan te zetten tot misdrijven. Onder Roma is deze vaak gewelddadig, fysiek.

Noot 24 Zie ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ7313 Rechtbank Den Haag, 17-04-2013 en ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ7314 Rechtbank Den Haag, 17-04-2013.

- Slechte arbeidsomstandigheden in combinatie met loononthouding. Doordat er altijd een loonachterstand is, zijn werknemers niet geneigd weg te gaan.
- De twee arbeidscontracten constructie, wordt teruggezien bij uitzendbureaus en de transportsector.

De volgende branches zijn in dit kader benoemd:

- Bos, land en tuinbouw.
- Bouw
- Horeca
- Metaal
- Schoonmaak
- Transport en logistiek
- Uitzendbranche
- Visserij
- Vleesverwerkende industrie
- Criminaliteit

Voorbeelden van zaken zijn:

- Uitzendbureaus worden ingezet en opgericht ten behoeve van werving en omzeiling van normale werkgever-werknemersconstructie en via onderaannemerschap en kostenbinding.
- In Italië zijn slachtoffers niet alleen migranten maar ook Italianen die door de economische recessie en grote werkloosheid een zwakke positie hebben gekregen.
- In hotels en restaurants worden werknemers uit de EU tewerkgesteld.
- Inzetten van schijn-ZZP-ers ten behoeve van omzeiling van normale werkgever-werknemersconstructie.
- Illegaal onderaannemerschap in de landbouw of visserij.
- *Berrypicking* in Zweden, georganiseerd vanuit Roma gemeenschappen in Hongarije en Bulgarije.

Merendeel van deze zaken wijst op *social dumping*.

3.3.2 Uitbuiting van migranten zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning

De meeste zaken kenmerken zich door een grote mate van georganiseerdheid bij de werving en het vervoer, terwijl de tewerkstelling niet noodzakelijk sterk georganiseerd is. De werknemers/slachtoffers zijn veelal migranten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning uit asiellanden en verder uit de Filipijnen, India, China en Pakistan. Vaak wordt een tussenpersoon ingezet afkomstig uit hetzelfde land. Daarnaast echter zijn er ook zaken die juist een geringe mate van georganiseerdheid kennen. Het betreft dan vaak uitgeprocedeerde asielzoekers die als werknemer zonder geldige verblijfstitel werkzaam zijn.

Nederland

Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties en meervoudige afhankelijkheid aangetroffen. Vaak is er sprake van schuldopbouw om hier te komen en te wonen. In een aantal gevallen wordt onderaannemerschap ingezet om de werknemer-werkgever relatie te verhullen (en daarmee kosten en verantwoordelijkheden te ontduiken).

Sectoren waar genoemde zaken zich voordoen:

- Bos, land en tuinbouw
- Dienstverlening
- Horeca
- Markt, detailhandel
- Schoonmaak
- Vleesverwerkende industrie
- Logistiek
- Offshore
- Criminaliteit

Voorbeelden van zaken zijn:

- Chinezen in de horeca. Vormen nog steeds een groot deel van de zaken.
- Indiërs en Pakistanen in snackbar-settingen.
- Pakistanen die worden uitgebuit op de markt.
- Pakistanen die worden uitgebuit in de land- en tuinbouw.
- Filipijnen op een olieboorplatform ingezet door Nederlandse maatschappijen.
- Filipijnen als matrozen op de binnenvaart, binnengehaald via een Nederlands uitzendbureau, met een tussenpersoon van Filipijnse afkomst.
- Asielzoekers in asielzoekerscentra die worden gedwongen te werken in een kapperszaak.
- Verzorgen van hennepkwekerijen door Vietnamezen zonder betaling.

Deze zaken kenmerken zich door een variërende mate van georganiseerdheid van werving en tewerkstelling en grote groepen van betrokken werknemers. De werknemers/slachtoffers zijn veelal migranten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning uit asiellanden, Filipijnen, India, China en Pakistan, inclusief asielzoekers. Vaak wordt een tussenpersoon ingezet afkomstig uit hetzelfde land.

Omringende landen

Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties en meervoudige afhankelijkheid aangetroffen. Vaak is er sprake van schuldopbouw om hier te komen en te wonen. Vaak ook worden allerlei kosten ingehouden voor verplichte reiskosten, verblijf et cetera. Kortom, er vindt uitbuiting plaats niet alleen met betrekking tot arbeid, maar ook met betrekking tot huisvesting, transport en reis (documenten).

Sectoren waar genoemde zaken zich voordoen:

- Bos, land en tuinbouw
- Bouw
- Dienstverlening
- Markt, detailhandel
- Metaal
- Schoonmaak
- Textiel
- Visserij
- Vleesverwerkende industrie

- Criminaliteit

Voorbeelden van zaken zijn:

- Indiërs en Pakistanen schijnzelfstandige eigenaars van winkels die opdraaien voor de lasten van ZZP-ers.
- Illegale kapperswinkels in Parijs.
- Migranten zonder geldige vergunning in naaiateliers.
- Spaanse boeren die rekruteren uit Latijns Amerika.
- Noord-Afrikanen die werken in de champignonteelt.
- Migranten zonder geldige vergunning in de hotelsector.
- Uitbuiting door criminele activiteiten: Vietnamezen in wietplantages.
- Migranten zonder geldige vergunning in de carwash.
- Uitbuiting van Braziliaanse werknemers in maneges.

3.3.3 Uitbuiting binnen diaspora

Deze zaken kenmerken zich door het individuele karakter van zowel organisatie als slachtoffer. De werknemers/slachtoffers zijn afkomstig vanuit de hele wereld, inclusief Nederland. Vaak zijn ze geworven via de diaspora en andere eigen netwerken. Dat zijn geen organisaties, maar familie of dorpsverbanden.

Nederland

Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties en meervoudige afhankelijkheid aangetroffen.

Sectoren waar genoemde zaken zich voordoen:

- Dienstverlening
- Huishouden
- Zorg/verzorging
- Criminaliteit

Voorbeelden van uitbuitingszaken zijn:

- Au-pairs (met name Filipijnse)
- Huishoudelijke hulp, kinderoppas
- Schijnhuwelijken die liggen op het grensvlak van smokkel en mensenhandel

Omringende landen

Er worden verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties en meervoudige afhankelijkheid aangetroffen.

Sectoren waar genoemde zaken zich voordoen:

- Dienstverlening
- Huishouden
- Zorg/verzorging
- Criminaliteit

Voorbeelden van uitbuitingszaken zijn:

- Au-pairs (met name Filipijnse)
- Verschillende vormen van huishoudelijke hulp, bijvoorbeeld aangetroffen bij ambassadepersoneel.
- Verzorging van ouderen door inwonende 'nanny's' in Oostenrijk.
- In Duitsland vindt uitbuiting plaats door derdelanders met verblijfsdocumenten en werkvergunning van illegaal verblijvende landgenoten die werkzaamheden verrichten op naam van de documenthouder. Dit fenomeen werd genoemd binnen de Afrikaanse gemeenschap.

Box: Overzicht uitbuitingsvormen

Een overzicht van de verschillende nieuwe vormen van uitbuiting die zijn genoemd door respondenten is hieronder gegeven. Het overzicht is indicatief (zie ook 1.4, beperkingen onderzoek).

Schema 4.1 Vormen van uitbuiting in Nederland en omliggende landen per type en sector.

Sector	EU onderdanen		Migranten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning		Eigen diaspora	
	NL	Omliggende landen	NL	Omliggende landen	NL	Omliggende landen
Bos, land en tuinbouw	X	X	X	X		
Bouw	X	X		X		
Dienstverlening			X	X	X	X
Horeca		X	X	X		
Huishouden					X	X
Markt, detailhandel			X	X		
Metaalbranche	X	X	X	X		
Schoonmaak			X	X		
Textiel				X		
Transport en logistiek	X	X	X	X		
Uitzendbranche	X	X				
Visserij		X		X		
Vleesverwerkende industrie	X	X	X	X		
Zorg/verzorging	X				X	X
Criminaliteit	X	X	X	X	X	X

3.4 Fenomenen die zich in Nederland kunnen gaan voordoen

3.4.1 Verwachtingen op basis van situatie in omringende landen

Op basis van een vergelijking van de uitkomsten van Nederland met omringende landen krijgen we een beeld van trends en fenomenen die zich in Nederland kunnen gaan voordoen.

Ten eerste constateren we een grote overlap van trends en fenomenen die zich voordoen in zowel Nederland als de omringende landen. Overal waar dat rendabel is wordt arbeidsuitbuiting ingezet. Overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht kan uitbuiting zich voor doen. In alle gevallen is er sprake van een financieel voordeel voor de werkgever/uitbuiters omdat deze in alle gevallen vergoedingen opeisen, loon inhouden, documenten achterhouden of arbeid zo framen dat bescherming en arbeidsrechten worden ondermijnd. Dit geldt voor Nederland net zo goed als de omringende landen. Wel zijn er diverse trends voor verschillende doelgroepen. Zo wordt aan de ene kant gezien dat er een toenemende mate van professionalisering is en aan de andere kant het aantal individuele zaken toeneemt. Voorts blijkt dat aantal sectoren in alle door ons onderzochte landen kwetsbaar is voor uitbuittingspraktijken. Dit zijn met name de bouwsector, agrarische sector, schoonmaakdiensten en vleesverwerkende industrie. Tot slot geldt dat met name in de internationale context arbeidsuitbuiting slecht in beeld is.

Trends in Nederland die zich in vergelijking tot enkele omringende landen nu relatief weinig voordoen en waarvan op basis van een vergelijking een mogelijke toename wordt verwacht zijn:

- Het steeds meer omzeilen van sociale zekerheid, of innen van uitkeringen van anderen voor eigen gewin.
- Mogelijke toename van gedwongen bedelarij als aparte vorm van mensenhandel.

Daarnaast zien we ook meer land-gebonden praktijken of nieuwe fenomenen die opkomen in de ons omringende landen. Specifieke voorbeelden daarvan zijn de uitbuiting van WC-dames in België, de nanny's voor ouderen in Oostenrijk, uitbuiting op maneges in België, uitbuiting middels het inhouden van uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk, en uitbuiting door migranten met identiteitsdocumenten en werkvergunning van landgenoten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning, door hen te laten werken op hun werkvergunning in Duitsland.

Meer algemeen merken we op dat in Nederland, in tegenstelling tot (enkele) omringende landen geen of weinig ontwikkelingen worden gezien ten aanzien van uitbuiting in de visserij, de uitbuiting van EU onderdanen in de horeca, de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de bouw en de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de textiel. Ook de uitbuiting van werknemers uit de Baltische staten wordt in Nederland nog niet op grote schaal gezien. Deze ontwikkelingen kunnen zich mogelijk in de toekomst ook in Nederland gaan voordoen.

Omgekeerd kan Nederland een signaal afgeven aan omringende landen dat er ook uitbuiting plaatsvindt van EU onderdanen werkzaam in de zorg en verzorging.

3.4.2 Verwachtingen van respondenten

We vroegen ook aan respondenten of zij ideeën hebben over mogelijke trends en ontwikkelingen in andere landen die mogelijk naar Nederland kunnen komen. Ten aanzien van ontwikkelingen in migratiestromen kan volgens een respondent worden verwacht – maar dit is nog niet aangetoond – dat de gesmokkelde Syriërs, Irakezen en Eritreërs straks slachtoffer van arbeidsuitbuiting zullen worden.

Voorts wordt in de meeste landen een restrictief toelatingsbeleid gevoerd voor derdelanders die laaggeschoold werk willen komen doen. Er is een grote behoefte aan dergelijke arbeiders en door een groot arbeidspotentieel binnen de EU kan daar grotendeels in worden voorzien. Dit kan volgens een respondent twee consequenties hebben; een toename in de uitbuiting van EU arbeiders omdat zij worden aangetrokken voor dit soort werk en een toename van uitbuitingspraktijken van derdelanders omdat zij moeilijk met de juiste papieren op zak aan het werk kunnen.

Daarnaast vroegen we respondenten of zij ideeën hebben over nieuwe fenomenen in andere landen die mogelijk naar Nederland kunnen komen. Twee fenomenen worden in dat kader genoemd:

- Gedwongen bedelarij als aparte vorm van arbeidsuitbuiting – wordt hier nog vrijwel niet gezien en kan mogelijk (meer) in Nederland gaan voorkomen. We merken op dat er wel strafzaken geweest zijn waar is overwogen een zaak als gedwongen bedelarij te beschouwen. De rechter oordeelde in die zaken dat er – binnen de context van mensenhandel – sprake was van (o.a.) arbeid en niet van bedelarij, maar dat gedwongen bedelarij wel onder gedwongen arbeid kan vallen. Uit zaak ECLI:NL:RBNNE:2013:3918 van 25 juni 2013, Rechtbank Noord Nederland; “De rechtbank overweegt dat de verkoop van straatkranten, waarbij kranten werden verkocht met een winstmarge als arbeid in voornoemde zin dient te worden beschouwd en niet als bedelarij. Dat sommige burgers de krantenverkopers een hoger geldbedrag gaven dan de prijs van de krant of geld gaven aan aangevers zonder een krant af te nemen, doet daaraan niet af. Ten overvloede merkt de rechtbank op dat ook indien aangevers tot bedelarij gedwongen waren dit als een vorm van gedwongen arbeid beschouwd kan worden”. Er wordt volgens enkele respondenten ten opzichte van omringende landen in ieder geval in Nederland niet veel gebedeld. Desondanks zijn er in grote steden als Den Haag en Amsterdam bedelverboden opgenomen in APV's naar aanleiding van gemelde overlast van bedelaars.
- In het VK wordt bij de aanpak van mensenhandel altijd scherp de link gelegd met georganiseerde uitkeringsfraude (uitbuiting middels het inhouden van uitkeringen). In Nederland wordt dit echter meer separaat opgepakt en minder gezien in het licht van arbeidsuitbuiting.

De NRM merkt hierover terecht op dat de vraag of vormen van arbeidsuitbuiting die zich voordoen in omringende landen ook naar Nederland komen minder samenhangt met sectoren maar vooral met beschikbaarheid en al dan niet vergelijkbare omstandigheden. Zo zullen de in Zweden of Finland bessenplukkende Roma's niet snel naar Nederland komen omdat bessenplukken in Finland en Zweden gratis is en het salaris bestaat uit (een deel van) de opbrengst van de verkoop. Dat is in Nederland niet het geval.

De onderzoekers tekenen aan dat ook mogelijk een toename van uitbuiting van kwetsbare mensen met beperkingen kan worden verwacht, met name ten gevolge van de decentralisaties in welzijn, zorg en arbeidsparticipatie. Deze vorm van uitbuiting wordt in Nederland al gezien maar omdat de kwetsbare groep groter wordt kan een toename van uitbuiting onder deze groep mogelijk worden verwacht.²⁵

3.4.3 Tot slot

Er is een gerede kans dat fenomenen in omliggende landen zich ook in Nederland gaan voordoen. Hiervoor dienen de aanbod- en vraagzijde in kaart te worden gebracht. Omdat er geen instrument wordt gebruikt deze informatie systematisch te verzamelen is het (nog) niet mogelijk een inschatting te maken van de kans en gevolgen van de op handen zijnde verschuivingen/uitbreidingen van fenomenen.

Noot 25 Abraham, M. (2015) Overheid moet regie houden op de aanpak van verwarde personen.

DEEL III

SYSTEEM VOOR INFORMATIE- UITWISSELING

4 Signalering van nieuwe fenomenen

Een van de doelen van het onderzoek is het inzichtelijk maken van signalen over (mogelijk) nieuwe fenomenen, opdat deze informatie in de toekomst systematisch kan worden gebruikt en geborgd. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met experts uit Nederland en buitenland.

4.1 Nederland

Aan Nederlandse respondenten is gevraagd hoe de door hen genoemde vormen van arbeidsuitbuiting voor het eerst in beeld zijn gekomen en welke partijen een signalerende en identificerende rol spelen. Uit de interviews blijkt het volgende.

Overheid

Politie en OM

De meeste signalen over nieuwe fenomenen komen in beeld via de politie. De medewerkers van de basispolitiezorg kunnen signalen van arbeidsuitbuiting opvangen, al dan niet naar aanleiding van meldingen en aangiften. Daarnaast is er de landelijke eenheid (voorheen nationale recherche) voor de opsporing van ernstige feiten.

Bij de signalering van arbeidsuitbuiting door de politie spelen enkele beperkende factoren.

- 1 Ten eerste zijn niet alle medewerkers zich even goed bewust van het belang van hun signalerende functie ten aanzien van arbeidsuitbuiting.
- 2 Ten tweede is het herkennen van arbeidsuitbuiting ook een kwestie van framing. Vaak is er sprake van een combinatie van een ander strafrechtelijk feit en mensenhandel. Door alleen in te zetten op het andere strafrechtelijke feit wordt arbeidsuitbuiting niet gesignaleerd.
- 3 Ten derde komt het vaak niet van signalering (basis politiezorg) naar een structureel forensisch onderzoek (recherche/OM).
- 4 En tot slot is de politiecapaciteit beperkt.

Inspectie SZW

Ook de inspectie SZW speelt een signalerende en opsporende rol. Dat doet zij via de directies arbeidsmarktfraude, arbeidsomstandigheden en opsporing. Ook bij de inspectie blijkt volgens respondenten echter dat de herkenning van signalen van arbeidsuitbuiting nog niet voldoende is. De inspectie kijkt - bijvoorbeeld bij illegale tewerkstelling - vooral naar de mogelijkheden voor boeterapporten (WAV Wet Arbeid Vreemdelingen), terwijl er signalen kunnen zijn van slachtoffers van mensenhandel. Afgelopen jaren is dit wel verbeterd. Voorts is binnen de inspectie SZW volgens respondenten signalering lastig, omdat de controle verdeeld is over verschillende afdelingen. Informatie van één afdeling levert misschien geen indicatie op, maar opgeteld bij andere informatie binnen de inspectie SZW wellicht wel. Hieraan wordt momenteel gewerkt: de verbinding tussen de verschillende afdelingen wordt steeds meer gezocht.

Rol van gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de aanpak van arbeidsuitbuiting (en mensenhandel in het algemeen). Maar in hoeverre de gemeenten een rol spelen bij de signalering van *nieuwe* fenomenen, is niet duidelijk. Diverse gemeentelijke instanties kunnen signalen oppikken van arbeidsuitbuiting. Zo zij er de gemeentelijke lokketten waar werknemers (kunnen) worden ingeschreven als bewoners op een adres.

Ook de bouw- en woningtoezicht en brandweer (vergunning brandveiligheid) zijn gemeentelijk geregeld en kunnen een signalerende rol spelen. Wanneer bijvoorbeeld 25 mensen op een adres worden ingeschreven, of een brandweer 10 matrassen op een zolderkamer aantreft, kan dit een signaal voor arbeidsuitbuiting zijn. Overleg vindt plaats via RIEC's en LIEC. Dit is een belangrijke infrastructuur waarbinnen bewustwording en informatie- en ervaringsuitwisseling kan plaatsvinden.

Het merendeel van de respondenten stelt echter dat gemeentelijke diensten te ver afstaan van de praktijk om nieuwe fenomenen te identificeren. Daartoe ontbreekt het de gemeenten aan het bewustzijn dat het kan gaan om arbeidsuitbuiting. Enkele respondenten vinden echter dat de gemeenten deze nieuwe fenomenen wel kunnen herkennen.

De bewustwording van arbeidsuitbuiting is bij gemeenten de laatste jaren wel steeds groter geworden. Dit is volgens enkele respondenten mede resultante van de taskforce mensenhandel en de voorlichting en trainingen die zijn gegeven vanuit en door o.a. de inspectie SZW en Fairwork. Burgemeesters spelen daarbij een aansturende rol. Alle grote gemeenten zijn aangesloten bij de Task Force mensenhandel.

EMM

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) speelt op macroniveau een rol. Op grond van de Aanwijzing Mensenhandel moeten de politiekorpsen signalen van mensenhandel aan het EMM melden. In theorie kan het EMM een signalerende rol spelen. Door automatisering heeft het EMM de mogelijkheid meer dan 40 systemen in te zien. In de praktijk echter heeft het EMM niet genoeg capaciteit om in te zetten op het verkrijgen en opvolgen van signalen.

Slachtoffers, belangenverenigingen, vakbonden

NGO's

Informatie over nieuwe fenomenen kan worden verkregen via NGO's (bijvoorbeeld Fairwork, CoMensha, migranten informatiepunt). Zij staan in nauw contact met slachtoffers en zijn alert op signalen van arbeidsuitbuiting. Zij hebben echter vooral de taak om slachtoffers van mensenhandel te ondersteunen en niet om nieuwe fenomenen te traceren en daarover te rapporteren.

Slachtoffers

Signalen kunnen ook afkomstig zijn van slachtoffers van arbeidsuitbuiting zelf. Zij kunnen melding of aangifte doen bij de politie of zich melden bij NGO's als slachtoffer. Dit gebeurt echter weinig, omdat melden voor de slachtoffers niet lonend is; melden leidt nu tot baanverlies of intrekken tewerkstellingsvergunning. Verder moet worden opgemerkt dat niet alle slachtoffers die zich melden als slachtoffer ook daadwerkelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting zijn en vice versa niet alle door politie of Inspectie SZW als slachtoffer aangemerkte personen zich ook slachtoffer voelen.

Vakbonden

Vakbonden hebben directe lijnen met werknemers die signalen van uitbuiting kunnen aanleveren. Vaak hebben vakbonden een goede informatiepositie en staan zij specifieke, kwetsbare, groepen ook bij. In de praktijk gebeurt dit nog relatief weinig ten opzichte van bepaalde landen waar de invloed van vakbonden groter is, bijvoorbeeld in Denemarken.

Private partijen en werkgevers

Werkgevers

Werkgevers, inclusief uitzendbureaus, kunnen arbeidsuitbuiting signaleren en melden. Dit doen zij een enkele keer vanuit een oneerlijke concurrentiepositie.

SNA

Voorts kunnen signalen afkomstig zijn van de Stichting Normering Arbeid (SNA), een private instelling die toezicht houdt op uitzendbureau met als doelstelling “het realiseren van zelfregulering ter voorkoming van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en bij alle vormen van (onder)aanneming van werk”.²⁶

Daarnaast kunnen alle partijen met een controlerende functie een rol spelen, mits zij zich bewust zijn van signalen voor arbeidsuitbuiting. Bijvoorbeeld het openbaar vervoer, de ANWB, en private partijen zoals hotelbranche (“don’t disturb”) of banken. In de praktijk blijkt het echter lastig private partijen te betrekken.

Overige

RIECS, LIEC

De RIEC's (en het LIEC) zijn in deze belangrijke partijen omdat daar informatie van de diverse betrokken partijen wordt gecombineerd op regionaal niveau (overheid en privaats). Zij spelen voornamelijk een rol ten aanzien van de handhaving, en mogelijk ook ten aanzien van het herkennen van nieuwe fenomenen.

Binnen de RIEC's wordt o.a. gebruik gemaakt het barrièremodel. Daarin staan de spelers genoemd die in het proces van arbeidsuitbuiting aan bod komen. Achterliggende gedachte van het model is de integrale aanpak. Door barrières op te werken kan worden voorkomen dat criminele organisaties of personen misbruik maken van legale structuren. De partijen genoemd in het model kunnen signalen afgeven over nieuwe fenomenen. Er zijn twee barrièremodel van toepassing op arbeidsuitbuiting in Nederland. Het barrièremodel mensenhandel en het barrièremodel malafide uitzendbureaus (www.hetccv.nl).

Controlerende diensten

- Belastingdienst kan middels jaarrekeningen en afdrachten controleren wie werkzaamheden heeft verricht voor de belastingplichtige en of afdrachten volledig en juist zijn gedaan. Daarnaast kan de belastingdienst controleren of de productie binnen een bedrijf in verhouding is met het aantal werknemers en dienstverleners die officieel voor het bedrijf hebben gewerkt.

Noot 26 www.normeringarbeid.nl.

- Kamer van Koophandel, kan controleren wie er als bedrijf, inclusief uitzendbureau, wordt ingeschreven, en of er mogelijk sprake kan zijn van schijnconstructies. Bijvoorbeeld dat een persoon de inschrijving voor een grote groep zelfstandigen regelt.
- Daarnaast kunnen alle partijen met een controlerende functie een rol spelen, mits zij zich bewust zijn van signalen voor arbeidsuitbuiting. Bijvoorbeeld het spoor, de ANWB, en private partijen zoals hotelbranche (“don’t disturb”) of banken. In de praktijk is het echter lastig private partijen te betrekken.

Onafhankelijk

NRM

Op macroniveau speelt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) een rol.

Buitenland

Signalen over nieuwe fenomenen kunnen worden verkregen door goed te luisteren naar wat zich afspeelt in het buitenland, via buitenlandse contacten, zo melden de respondenten van binnen en buitenland met internationale contacten. Hier spelen de internationale netwerken een belangrijke rol.

4.2 Omringende landen

Ook aan respondenten in het buitenland is gevraagd hoe de door hen genoemde vormen van arbeidsuitbuiting voor het eerst in beeld zijn gekomen en welke partijen een signalerende rol spelen. Niet verbazend verschilt de signalering en identificatie van arbeidsuitbuiting flink per land. We brengen deze niet separaat in kaart maar schetsen kort de hoofdlijnen.

Ten eerste speelt de politie in alle landen een rol, waaronder een signalerende. Daarnaast zij er bijvoorbeeld – en dit wisselt per land – inspecties, vakbonden en actieve NGO’s die een signalerende rol spelen. Deze instanties hebben echter niet altijd dezelfde definitie van arbeidsuitbuiting. Daarnaast zijn inspecties niet altijd getraind om arbeidsuitbuiting te herkennen. Ook komt het voor dat een land geen inspectie heeft (bijvoorbeeld Duitsland).

Hierbij speelt een belangrijke rol dat ondanks harmonisatie van de definitie op EU niveau er grote verschillen bestaan tussen EU landen welke situaties onder het begrip arbeidsuitbuiting vallen. Voorts verschilt de (politieke) urgentie waarmee het land arbeidsuitbuiting aanpakt en agendeert. Dat heeft direct ook invloed op de (afwezigheid van) inzet van de signalerende partijen.

4.3 Hoe signalen van nieuwe fenomenen kunnen worden gebruikt

Op basis van de interviews constateren we dat er veel signalen worden verzameld over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting. Ook blijkt dat deze signalen (nog) niet optimaal worden gedeeld met andere partijen, door bijvoorbeeld een koppeling van verschillende bronnen en via netwerken. Zo wordt er weinig informatie uitgewisseld tussen de diverse partijen, bijvoorbeeld NGO’s en overheid.

Uit het voorgaande blijkt ook dat diverse partijen een signalerende rol kunnen spelen. Hier geldt dat het systematisch bijeenbrengen van verschillende signalen heel nuttig kan zijn. Triangulatie: het combineren van verschillende theorieën, methoden of databronnen om zo tot betere antwoorden te komen op onderzoeksvragen (Oates, 2005²⁷). Daarbij is het dan wel van belang dit systematisch en op een vergelijkbare wijze aan te pakken. Daarvoor is een goed netwerk nodig en moet er consensus bestaan over de methode van aanpak. Deze punten behandelen we in de volgende hoofdstukken.

Noot 27 Oates, B. J. (2005). Researching information systems and computing SAGE.

5 Netwerken

In dit hoofdstuk staan netwerken en andere methoden centraal waarmee systematisch informatie over nieuwe fenomenen van uitbuiting kan worden verzameld. We bespreken de bestaande internationale netwerken en de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling binnen en buiten deze netwerken. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met experts uit binnen- en buitenland.

5.1 Bestaande netwerken

Aan de geïnterviewde experts is gevraagd of ze zijn aangesloten bij internationale netwerken waar fenomenen van arbeidsuitbuiting worden besproken en zo ja welke. Onder netwerk wordt daarbij verstaan het verbinden van personen uit verschillende organisaties. Dat levert de volgende informatie.

Respondenten zijn vaak aangesloten bij diverse nationale en internationale overleggen. We onderscheiden beleidsmatige overleggen en operationele overleggen, wetenschappelijke overleggen, NGO overleggen, EU overleggen en EU projecten die resulteren in overleggen. De overleggen zijn samengevat in onderstaande tabel. De opsomming is niet uitputtend.

Schema 5.1 Overzicht relevante netwerken in Nederland en omliggende landen.

Netwerk	Deelnemers	Link naar Nederland/buitenland
Nationaal		
EMM	Politie Koninklijke Marechaussee Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) Inspectie SZW Taakorganisatie Vreemdelingen.	Nationaal netwerk, ontvangt ook signalen uit buitenland
RIEC, LIEC	Gemeenten Belastingdienst Douane Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD) Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) Inspectie SZW Koninklijke Marechaussee Openbaar Ministerie Politie Overig (verschillend per RIEC) waaronder private partijen	Regionaal netwerk, landelijk gebundeld via het LIEC

NGO's	Fairwork Comenha La strada et cetera	Hebben onderling netwerk en binnen eigen organisaties internationaal netwerk.
Internationaal		
EMPACT	Europese lidstaten en agentschappen w.o. Europol, Eurojust en Frontex	Europees overleg, link naar Nederland via vertegenwoordiger Nationale Politie
EUROPOL	Politiediensten van de Europese Unie.	Europees overleg, link naar Nederland via de liaison
EUROJUST	Openbare aanklager, rechter of politieambtenaar per EU-land.	Europees overleg, link naar Nederland via Nationale Politie
Overleggen NRM	Nationale rapporteurs en equivalent, bij gebrek aan deze ook afgevaardigden van overheden van EU-landen	Europees overleg, link naar Nederland via NRM
GRETA	Selectie van experts in opdracht van de Raad van Europa	Besloten overleg
Anti-Trafficking Coordinator	EU Group of Experts on THB, civil society platform, and platform for the business sector (to be established)	No direct link to the Netherlands
OVSE	EU samenwerking op militair, economisch en humanitair terrein	Vertegenwoordiger van Nederland bij OVSE

Informatie over nieuwe fenomenen

Er zijn diverse bestaande internationale netwerken waarbinnen reeds informatie wordt uitgewisseld om nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting te traceren:

- European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats (Empact). In het EMPACT-project werken 25 lidstaten en agentschappen als Europol, Eurojust en Frontex operationeel samen tegen mensenhandel. De samenwerking richt zich op de verbetering van de informatie-uitwisseling via Europol, waardoor Europol meer en betere analyses kan leveren, het realiseren van een toename van het aantal gezamenlijke opsporingsonderzoeken, en de ontneming van criminele winsten.²⁸ Vanuit Nederland participeert de Landelijk Eenheid van de Nationale Politie. Ook via de liaison van EUROPOL is er een link naar EMPACT.
- Europol. Europol (European Police Office) is een agentschap van de EU en ziet op het faciliteren van politieke samenwerking in zijn algemeen en in concrete strafrechtelijke onderzoeken (zie art. 88 EU werkingsverdrag). Europol organiseert de informatie-uitwisseling tussen de politiediensten van alle 28 lidstaten van de Europese Unie. Vanuit Nederland participeert de liaison.

Noot 28 https://www.cda.nl/fileadmin/Afdelingen/Noord_Holland/Amsterdam/539_14_schriftelijke_vragen_shahsavari-jansen_verbeteren_aanpak_bestrijding_mensenhandel_nav_nieuw_r_1_.pdf

- Eurojust. Evenals Europol is Eurojust een agentschap van de Europese Unie. Eurojust ondersteunt de samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten in de hele EU in de strijd tegen grensoverschrijdende zware criminaliteit, waaronder mensenhandel (zie art. 85 EU werkingsverdrag). Eurojust telt een openbare aanklager, rechter of politieambtenaar per EU-land. Deze leden hebben een dubbel mandaat; enerzijds vertegenwoordigen zij Eurojust als lid van het college en anderzijds behouden zij hun operationele bevoegdheden zoals toegekend op nationaal niveau zodat zij ook daadwerkelijk kunnen acteren in concrete strafrechtelijke onderzoeken.
- De overleggen van de Nationaal Rapporteurs mensenhandel (of vergelijkbare mechanismen). Vanuit Nederland participeert de Nederlandse Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.
- GRETA. Greta bestaat uit 15 onafhankelijke experts en vervult een monitorende rol t.a.v. het 2008 Verdrag van de Raad van Europa. De vergaderingen van GRETA zijn niet openbaar en kunnen daarom niet fungeren als netwerk om informatie over nieuwe fenomenen uit te wisselen. De evaluatierapporten zijn wel openbaar en bevatten vaak recente informatie over arbeidsuitbuiting.
- De Anti-Trafficking Coordinator van de Europese Commissie onderhoudt reguliere contacten met de nationale rapporteurs of equivalenten.
- OVSE Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, is platform voor delen van kennis en 'good practices' tussen de 35 lidstaten op militair, economisch en humanitair gebied, inclusief mensenhandel en dus arbeidsuitbuiting. Mensenhandel is een belangrijk speerpunt van de OVSE, met name in Oost Europa. De internationale benaming voor de organisatie is de OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe).

5.2 Welke bestaande netwerken kunnen worden gebruikt

Ten aanzien van het doel van onderhavig onderzoek blijken de volgende overleggen relevant:

- EMPACT, informatiestroom in Nederland kan verlopen via de liaison van EUROPOL. Ook EMM heeft een rol in EMPACT. De focus ligt nu nog sterk op seksuele uitbuiting, maar arbeidsuitbuiting zou goed passen wanneer EMPACT besluit breder te kijken. De Inspectie SZW heeft een van zijn medewerkers gedetacheerd bij EUROPOL en is ook aanwezig op internationale conferenties. Er wordt zowel operationele als bestuursmatige informatie uitgewisseld.
- Momenteel wordt een nieuw netwerk opgezet vanuit het VK in samenwerking met ICMPD waarbinnen signalen over nieuwe fenomenen worden uitgewisseld. Vanuit het Europees gesubsidieerd project DEMAND wordt door ICMPD een inventarisatie gemaakt van alle (arbeids)inspecties en equivalente mechanismen inclusief de bevoegdheden en mandaten van deze instituties. Vanuit de GLA in het VK is een eerste aanzet gegeven tot het opzetten van een netwerk voor inspecties of equivalent mechanismen. GLA en ICMPD bundelen nu de krachten om gezamenlijk te komen tot een netwerk met een tweeledig doel: delen van good practices en kennis meer op beleidsniveau en delen van operationele informatie. Het netwerk zou ook mogelijkheden kunnen bieden voor delen van operationele informatie in een meer selecte groep van EU lidstaten. Eind april 2015 is een eerste bijeenkomst belegd in Wenen. Het opzetten van dit netwerk staat in de kinderschoenen en zal nog verder uitgewerkt moeten

worden. ICMPD en GLA willen een breed draagvlak en er is ruimte voor andere geïnteresseerden om dit netwerk mede vorm te gaan geven.

- Europees Platform voor samenwerking op het gebied van de preventie en afschrikking van zwartwerk te verbeteren. Ook dit platform wordt op dit moment opgericht. Het platform is bedoeld voor (arbeids)inspecties en gericht op het opzetten van een platform op EU-niveau platform tussen inspecties en andere handhavingsinstanties zwartwerk, gericht op verbetering van de samenwerking, het delen van best practices en het identificeren van gemeenschappelijke beginselen voor inspecties te bestrijden. Het platform dient te worden vastgesteld zoals aangenomen in het voorstel tot oprichting van een Europees platform voor samenwerking op het gebied van de preventie en afschrikking van zwartwerk COM (2014) 221 final te verbeteren. Het tegengaan van niet geregistreerd werk, zwartwerk, en daarmee belastingontduiking, is het primaire doel van het voorstel. Uiteraard draagt dit bij aan het tegengaan van arbeidsuitbuiting.

Ook genoemd zijn, maar vallen af om verschillende (door respondenten genoemden) redenen:

- Internationale netwerk van de nationale rapporteurs. Dit netwerk is volgens sommigen te formeel, niet onafhankelijk (omdat er maar enkele echte rapporteurs zijn), niet open genoeg en te ver van de praktijk.
- Trade unions, NGO's waaronder Anti slavery international, social movements. Deze netwerken hebben volgens respondenten een te eenzijdig perspectief.
- De Anti-Trafficking Coördinator van de Europese Commissie (die informatie van alle rapporteurs bijeenbrengt, o.a. over nieuwe ontwikkelingen) heeft een aantal netwerken opgezet of in de pijplijn: een Civil Society Platform (voor NGO's), een Business Coalition (voor bedrijven, moet nog worden opgezet) en een netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen. Dit laatste netwerk zou te ver van praktijk staan maar zou een belangrijke rol kunnen vervullen in het tot stand brengen van en faciliteren van een netwerk.

5.3 Behoeften van respondenten

Meerdere respondenten geven aan behoefte te hebben aan een operationeel netwerk waarbij informatie kan worden uitgewisseld over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting. Het opzetten van een nieuw netwerk voor alleen dit doel wordt door het merendeel van de respondenten echter niet wenselijk en zinvol geacht. Er zijn naar zeggen meerdere overleggen die voor dit doel kunnen worden benut. Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een netwerk is dat er een duidelijk doel is, een duidelijke trekker is en (resultaten/de werkwijze van) het netwerk is ingebed in de werkprocessen.

Voordat een netwerk wordt aangewezen en ingezet moet volgens respondenten (en volgens ons) vooraf goed worden nagedacht over de vraag op welk niveau informatie dient te worden uitgewisseld. Daarbij gaat de voorkeur van operationele respondenten uit naar operationele informatie en de voorkeur van beleidsmensen naar strategische beleidsinformatie.

Een belangrijke voorwaarde is verder dat helder is bij welke definitie van arbeidsuitbuiting kan worden aangesloten. Daarbij wordt gedacht aan de strafrechtelijke definitie (Palermo/idem in het Raad van Europa verdrag van 2008 en de EU Directive) of de definitie van de oudere ILO

verdragen met betrekking tot forced labour. Tussen deze definities bestaat aanzienlijke overlap maar er bestaan ook accentverschillen. Bij het begrip mensenhandel wordt verondersteld dat er een handeling zoals werven of vervoeren wordt verricht met het oogmerk op verdere uitbuiting. De meeste experts gaan er vanuit dat het begrip mensenhandel ook ziet op de uitbuiting zelf. Het VN protocol noemt arbeidsuitbuiting forced labour. Het begrip forced labour veronderstelt echter onvrijwilligheid terwijl in het VN verdrag consent juist irrelevant wordt geacht om mensenhandel ten behoeve van uitbuiting te bewijzen. In de Europese wetgeving en jurisprudentie valt een duidelijke trend waar te nemen om arbeidsuitbuiting ruimer te definiëren dan als dwangarbeid. De betaling van lonen binnen het wettelijk minimum wordt als element van arbeidsuitbuiting erkend en kan samen met dwangelementen leiden tot veroordeling voor mensenhandel/forced labour. Ten behoeve van een betere uitwisseling van informatie bestaat behoefte van een duidelijke werkdefinitie die aansluit bij de recente jurisprudentie in Europa.

Tot slot zijn alle binnen- en buitenlandse respondenten ook bereid om zich in principe in te zetten voor dergelijk netwerk.

Naast het voorzien in bovengenoemde behoeften dient een netwerk te voldoen aan de volgende eisen:

- Er moet een gemeenschappelijk doel zijn.
- Het netwerk moet breed en zo goed dekkend mogelijk zijn.
- Het netwerk moet duurzaam zijn en nog lang meegaan (het moet zich als het ware 'bewezen hebben').
- Er moet bereidheid en ruimte zijn om een keer per jaar of twee jaar tijd in te ruimen voor informatie uitwisseling en het uitvoeren van een systeem voor informatie-uitwisseling zoals in het volgende hoofdstuk beschreven staat.

5.4 Hoe netwerken kunnen worden gebruikt

Op basis van de interviews zijn potentiële kandidaat-netwerken geselecteerd voor het uitwisselen van signalen over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting. In het volgende hoofdstuk presenteren we een systeem dat kan worden gebruikt voor het systematisch in beeld brengen van nieuwe fenomenen met behulp van deze netwerken.

6 *Labour exploitation early warning system; systeem voor informatie-uitwisseling*

In dit hoofdstuk presenteren we een systeem dat kan worden gebruikt voor het systematisch in beeld brengen van nieuwe fenomenen. We maken daarbij gebruik van de principes van risk management (conform de wereldwijd vastgestelde standaard ISO 31000) en early warning signals. De bronnen van dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de eerdere hoofdstukken, relevante literatuur ten aanzien van risk management, early warning signals en arbeidsuitbuiting/mensenhandel en de feedback van de sleutelpersonen op het voorstel.

6.1 Voorstel: methode voor informatie-uitwisseling

Op nationaal niveau worden veel gegevens verzameld waarmee nieuwe fenomenen kunnen worden gesignaleerd. Tegelijkertijd is er op zowel nationaal als internationaal niveau behoefte aan meer informatie-uitwisseling. Op basis van deze wetenschap en de geldende kennis over risk management en early warning signals hebben we een systeem ontwikkeld voor informatie-uitwisseling: Labour Exploitation Early Warning system (LEEW). We hebben het systeem vervolgens voorgelegd aan een selectie van sleutelpersonen (zie 7.2).

Het LEEW omvat drie onderdelen: een monitor, een questionnaire en een netwerk en ziet er als volgt uit (zie ook bijlage 4).

LEEW-systeem voor informatie-uitwisseling

1 **Monitoren**

Het monitoringsproces bestaat uit drie stappen:



Stap 1 informatie verzamelen op nationaal niveau, rapporteren van bevindingen

Leden van het netwerk (vertegenwoordigers van verschillende landen) verzamelen informatie over nieuwe trends in hun land en rapporteren hun bevindingen. Om de gegevens op een gestructureerde en onderling vergelijkbare wijze te vergaren dient een standaard vragenlijst te worden gebruikt (welke we hieronder presenteren). De uitkomsten dienen te worden gerapporteerd aan de coördinator van het netwerk.

Stap 2 resultaten analyseren

De coördinator van het netwerk verrijkt en analyseert de data (of wijst daarvoor iemand aan) om inzicht te krijgen in nieuwe fenomenen in Europa. De uitkomsten worden gerapporteerd en teruggekoppeld aan alle leden van het netwerk ter voorbereiding van een gezamenlijke assessmentbijeenkomst.

Stap 3 bespreken van de uitkomsten en bepalen van early warning signals

Alle leden in het netwerk komen bijeen om de uitkomsten op internationaal niveau te bespreken. Als uitkomst kunnen *early warning signals* worden geformuleerd voor specifieke landen of Europa-breed.

Follow up op nationaal niveau

De uitkomsten van de vergadering terug moeten op nationaal niveau worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteiten, zodat elk land kan reageren op de uitkomsten en eventueel maatregelen kan treffen. Hoe dit precies moet worden gedaan, moet op nationaal niveau worden bepaald. Immers, ieder land is verschillend georganiseerd met betrekking tot de aanpak van arbeidsuitbuiting, het rechtssysteem en de relevante partners.

Het proces is cyclisch (groene pijl) en dient jaarlijks of tweejaarlijks te worden herhaald.

2 Questionnaire

De leden van het netwerk vullen een gestandaardiseerde vragenlijst in om de trends in hun land systematisch in kaart te brengen. De volgende vragenlijst is een eerste versie.²⁹ Omdat de vragenlijst in het Engels is teruggelegd aan de respondenten presenteren we hier de Engelstalige versie.

Draft questionnaire: reporting on labour exploitation

- What are currently the most common forms of labour exploitation in your country?

.....

- What are the latest trends? Which new phenomena occurred in your country in the last year?

.....

- Which three of those phenomena did you consider the most salient?

Phenomena 1: ...

Phenomena 2: ...

Phenomena 3: ...

The next questions are about these three most salient phenomena.

- We distinguish three main types of labour exploitation in Europe (see below). Could you classify each of the three phenomena according to our typology?

Noot 29 Bij het opstellen is onder andere gebruik gemaakt van de ILO severity indicators, de supply –demand/ barriere model (Aronowitz, Theuermann and Tyurykanova, 2010) en early warning indicators (o.a. Sax, 2014).

Typology	Phenomena 1	Phenomena 2	Phenomena 3
• Exploitation of EU residents/posted workers	☐	☐	☐
• Exploitation of migrants without valid residence permit	☐	☐	☐
• Exploitation within diasporas (migrant communities)	☐	☐	☐
Other	☐	☐	☐
Please specify			

Three types of labour exploitation

Exploitation of EU residents. Employers are actively recruited, often by mala fide employment agencies. Ties between recruiters and employers require a relatively large degree of organisation. Because employees work legally, the exploitation generally is not extreme (grey zone). Strong demand because employers are under pressure to pay low wages in the globalised economy. Examples are workers from Middle and Eastern Europe that are exploited by means of sham contracts and sub-contracting in Western Europe. This occurs e.g. in the building industry. In Belgium cases are known of such exploitation in the transport industry. Another example is the case of a group Bulgarians recruited by a Polish employment agency, and exploited in the meatpacking industry in Germany.

Exploitation of migrants without a valid residence permit. Supply of labour comes from key emigration countries, including source countries of asylum-seeking. Migrants are recruited by traffickers/smugglers (organised) or come on their own initiative (for example when asylum status is rejected). This group of workers generally work in a hidden context. Weak demand because of employers are not generally not willing to work with migrants without a permit because of the risk to be caught. On top of that there is a large supply of EU labourers available. A well-known example is the exploitation of Chinese in Chinese restaurants/kitchens. Another example is the exploitation of Philippines without a permit who work on oil platforms.

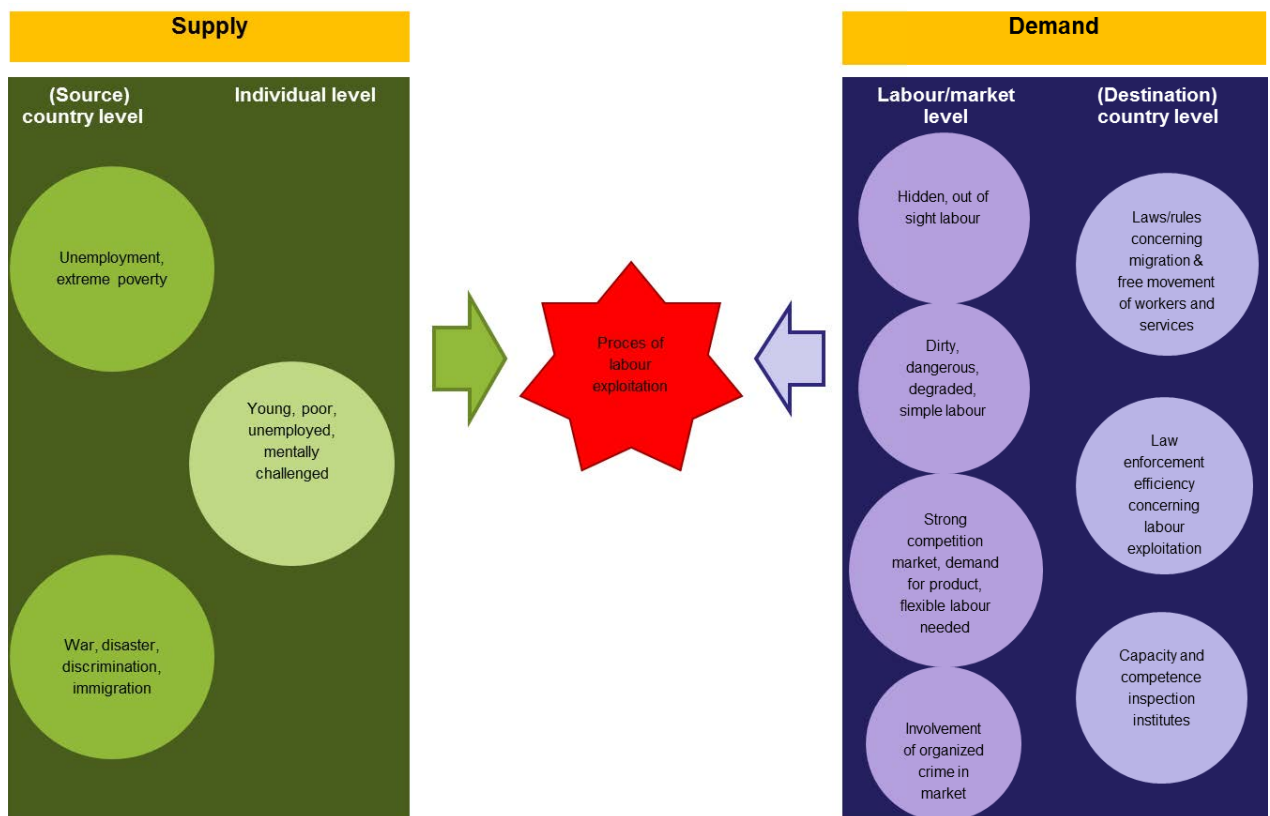
Exploitation within diasporas. Opportunistic exploitation. Employers are recruited and exploited within their own diaspora, within ethnic groups, with the help of known networks and links with the source country. This recruiting does not require organisation because it uses familiar networks within own country. Work is mainly domestic. A typical example are the Philippine maids working for a Philippine family. Another known example is the exploitation of Indians from the same village in India, who exploit each other in Cyprus as a form of pyramid scheme.

- Could you rate each of the three phenomena you mentioned in question/answer 3 according to the ILO severity indicators?

Indicator	Phenomena 1	Phenomena 2	Phenomena 3
• Abuse of vulnerability	☐	☐	☐
• Deception	☐	☐	☐
• Restriction of movement	☐	☐	☐
• Isolation	☐	☐	☐
• Physical and sexual violence	☐	☐	☐
• Intimidation and threats	☐	☐	☐
• Retention of identity documents	☐	☐	☐
• Withholding of wages	☐	☐	☐
• Debt bondage	☐	☐	☐
• Abusive working and/or living conditions	☐	☐	☐
• Excessive overtime	☐	☐	☐

We made an overview of push and pull factors that are related to the prevalence of labour exploitation (see below). They describe situations that might influence the supply and/or demand side of labour exploitation. Shifts in these factors could be early warnings for other countries as well. Could you identify the general developments concerning these risk factors in your country last year? Please check which answers apply.

Factor	Decreased	No change	Increased
Supply			
Unemployment, extreme poverty	☐	☐	☐
War, disaster, discrimination, immigration	☐	☐	☐
Young, poor, unemployed, mentally challenged	☐	☐	☐
Demand			
Hidden, out of sight labour	☐	☐	☐
Demand for dirty, dangerous, degrading, simple labour	☐	☐	☐
Demand for flexible labour, seasonal work (agriculture)	☐	☐	☐
Involvement of organized crime in markets	☐	☐	☐
Laws/rules concerning migration & free movement of workers and services	☐	☐	☐
Law enforcement efficiency concerning labour exploitation	☐	☐	☐
Capacity and competence of inspection institutes	☐	☐	☐
Other	...	...	...
Please specify			



Examples:

- The war in Iraq leads to a migration flow. Major migration flows often attract human trafficking and exploitation. In this case, first Bulgaria, Serbia and Hungary might be confronted with the trafficking of Iraqis, next destination countries in Western Europe with forms of labour exploitation among these migrants.
- The EU directive on posted workers may strengthen the position of the workers and may lead to better surveillance/inspection. This could possibly lead to more demand for illegal workers as unintended side effect.
- The infiltration of an employment agency by a criminal organisation should be a warning for all destination countries and source countries with similar organised crime groups.

3 Netwerk

Een netwerk is nodig om informatie te verzamelen, te analyseren en te delen op een structurele basis:

- De leden van het netwerk verzamelen informatie over nieuwe fenomenen in hun land, jaarlijks of tweejaarlijks op een nader te bepalen tijdstip (bijvoorbeeld in januari).
- Leden rapporteren daarop de resultaten aan de netwerk coördinator door het invullen van een vragenlijst (bijvoorbeeld in februari).
- De coördinator van het netwerk verrijkt en analyseert de gegevens en rapporteert kaarten van alle resultaten van de vragenlijsten (bijvoorbeeld maart).
- De resultaten van de analyse worden besproken tijdens een jaarlijkse of tweejaarlijkse bijeenkomst (april) waarin alle leden aanwezig zijn.

Aard van vergaderingen:

- Vergaderingen zijn niet-formeel, faciliteren tussentijdse en bilaterale contacten per e-mail, telefoon enzovoort. Bij voorkeur ondersteund door informatie(de)ling via een website.
- Een vergadering van het netwerk kan bestaan uit twee (dag) delen: eerst een brede vergadering om onderwerpen op beleidsniveau te bespreken, vervolgens verschillende parallelle bijeenkomsten in kleinere groepen (bijvoorbeeld bilateraal) op operationeel niveau.

Voortbouwend op bestaande initiatieven:

- Er is een netwerk coördinator en voor elk deelnemend land één of twee vertegenwoordiger (s). De Nederlandse vertegenwoordiger zou bijvoorbeeld de EMM kunnen zijn;
- Volgens onze bevindingen zijn er drie netwerken die in aanmerking kunnen komen voor het uitwisselen van signalen van nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting:
 - Europese Multidisciplinaire Platform Against Crime Threats (EMPACT). In het EMPACT werken EU lidstaten en agentschappen zoals Europol, Eurojust en Frontex samen bij operaties tegen mensenhandel. De samenwerking is gericht op de uitwisseling van informatie via Europol te verbeteren, wat leidt tot een toename van het aantal gezamenlijke onderzoeken en de inbeslagname van criminele winsten;
 - Momenteel wordt een nieuw netwerk geïntroduceerd door de GLA en ICMPD, waarbij signalen op nieuwe fenomenen uitgewisseld. GLA en ICMPD hebben krachten gebundeld om een netwerk op te stellen met als doel: het delen van goede praktijken en kennis van het beleid, en het delen van operationele informatie. Het netwerk kan ook kansen bieden voor het delen van gevoelige operationele informatie tussen een selecte groep van EU-lidstaten;
 - Tegelijkertijd wordt een ander netwerk opgericht: Europees Platform voor samenwerking op het gebied van de preventie en afschrikking van zwartwerken te verbeteren. Het platform is bedoeld voor inspectie en gericht op het opzetten van een EU-niveau platform tussen inspecties en andere handhavingsinstanties zwartwerk, gericht op verbetering van de samenwerking, het delen van best practices en het identificeren van gemeenschappelijke beginselen voor inspecties te bestrijden.

6.2 Reflectie

Een selectie van sleutelpersonen heeft reflectie gegeven op het hierboven beschreven LEEW systeem. Hoewel het aantal respondenten niet groot is, zijn de respondenten vanwege hun verscheidenheid en sleutelposities wel toonzettend (NRM, ISZW, medeoprichter GLA/ICMPD netwerk, Belgische NRM, NGO, Franse Gendarmerie). Uit hun reacties blijkt het volgende.

Overall zien de sleutelpersonen het voorgestelde systeem (monitor, questionnaire en netwerk) als een bruikbaar instrument om informatie uit te wisselen. Dat er een duidelijke focus wordt gelegd op nieuwe fenomenen is overtuigend en rechtvaardigt een nieuw (-e functie voor een) netwerk. Volgens enkele respondenten zou een introductie en het proefdraaien een mooie kans zijn voor Nederland om zich op dit gebied te profileren.

Ten aanzien van de opzet wordt opgemerkt dat de voorgestelde aanpak vergelijkbaar is met de toepassing van de National Intelligence Model (NIM)³⁰, waarmee elk jaar een strategische evaluatie wordt uitgevoerd van risico's op het gebied van veiligheid en criminaliteit en een controle-strategie wordt opgesteld over hoe die risico's moeten worden aangepakt vereist. (GLA) Een tweede respondent ziet een vergelijking met de analysefunctie die Eurolop vervult voor bepaalde onderwerpen. (Europol werkt niet voor arbeidsinspecties.)

Een respondent mist nog een duidelijker definitie van het concept van arbeidsuitbuiting en de relatie met mensenhandel. Dit is belangrijk om informatie in internationale context te vergelijken en uitwisselen. Een andere ontbrekende stap is volgens dezelfde respondent een beschrijving van de aanpak van mensenhandel, het repressieve systeem (justitie politie inspectie e.d.) en de wijze waarop slachtoffers worden geworven.

De cyclus van een jaar is mogelijk te kort om te rapporteren over nieuwe fenomenen. De voorkeur gaat uit naar een tweejaarlijkse cyclus. (ISZW)

En andere respondent benadrukt dat bij het verzamelen van informatie ook verschillende stakeholders, zoals NGO's, onderzoeksinstituten en cetera. dienen te worden betrokken naast de wetshandhaving- of overheid organisaties (NGO).

Voorts wordt gemeld dat met de methode ook een financiering gepaard dient te gaan. Bij het uitblijven van financiering zullen naar verwachting met name Oost Europese lidstaten niet komen. Een respondent doet de suggestie te onderzoeken of de EU het initiatief kan ondersteunen en (mee)financieren. (ISZW)

Ten aanzien van de questionnaire stellen alle respondenten dat de gestelde vragen allemaal relevant zijn. Daarnaast zijn vragen gewenst over de situatie in de landen met betrekking tot: specifieke kwetsbare groepen zoals minderjarigen of mensen met verstandelijke beperkingen; de relatie met mensenhandel; hoe slachtoffers (kunnen) worden gecompenseerd; en wat zijn de typische of nieuwe economische risico-sectoren zijn. Voorts wordt gesuggereerd om ook informatie over nieuwe succesvolle initiatieven te verzamelen.

Over het meest geschikte netwerk ten slotte zijn respondenten verdeeld. Twee respondenten geven de voorkeur voor het GLA/ICMPD voorstel (ISZW, NGO) omdat ogenschijnlijk de doelen goed aansluiten op die van het beoogde netwerk. En het EMPACT netwerk mogelijk niet in staat zal zijn in alle lidstaten de arbeidsinspecties te betrekken.

Twee respondenten verkiezen de EMPACT bijeenkomsten, met name vanwege het feit dat is ingebed in de structuur van de Europese Unie (GLA, NRM). Er zijn reeds gesprekken gaande over

Noot 30 In the context of the Police Reform Agenda, the NIM is 'A Model for Policing' that ensures information is fully researched, developed and analysed to provide intelligence which enables senior managers to:

- provide strategic direction
- make tactical resourcing decisions about operational policing and manage risk
- It is important to note that the NIM is NOT just about crime and NOT just about intelligence – it is a model that can be used for most areas of policing.

It offers, for the first time, the realisable goal of integrated intelligence in which ALL forces and law enforcement agencies play a part in a system bigger than themselves. (<http://www.police999.com/forum/index.php?topic=1946.0>)

de volgende EMPACT bijeenkomst en hoe deze kan worden ingevuld in relatie tot het EU voorzitterschap (agendering arbeidsuitbuiting).

Twee respondenten hebben geen duidelijke voorkeur. Een respondent benadrukt dat het netwerk dient te zijn dat bestaat uit een mix van operationele actoren op het veld (ook de uitvoering niveau), evaluatie services en academici.

Alle respondenten geven aan dat zij of hun organisatie geïnteresseerd zou zijn om deel te nemen aan het voorgestelde netwerk. Ook staan alle respondenten positief tegenover mogelijke steun van de Nederlandse overheid bij de uitvoering van dergelijk netwerk.

6.3 Bruikbaarheid van het voorgestelde systeem

Het voorgestelde systeem voor informatie-uitwisseling om zicht te krijgen op nieuwe fenomenen die zich kunnen voordoen in andere landen, blijkt een bruikbaar systeem. We adviseren om het systeem bij te stellen aan de hand van het voorgaand commentaar en te testen. We achten ICMPD/GLA of EMPACT een goed startpunt als keuze voor het netwerk. Het ICMPD/GLA netwerk heeft als voordeel dat het een duidelijke inhoudelijke focus biedt en de deelnemers afkomstig zijn van inspecties; het EMPACT heeft als voordeel dat het een bestendigd EU netwerk is.

De uiteindelijke invulling van het instrument dient mede te worden bepaald door diegene die er mee aan de slag gaan – om draagvlak te krijgen en haalbaarheid te genereren. Dat betekent dat er keuzes dienen te worden gemaakt over:

- de reikwijdte van de te verzamelen en in te brengen gegevens (de mate waarin context-gegevens dienen te worden verzameld over de justitiële context, slachtoffers, best practices etc.)
- de te hanteren definitie van arbeidsuitbuiting.

Een respondent adviseert om dit idee te bespreken met het organisatiecomité van de Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016. De opdrachtgever zou aan het comité kunnen voorstellen de LEEW methode te gebruiken als een concrete tool voor informatieverzameling en uitwisseling op operationeel en beleidsniveau. Vanuit het Nederlands EU-voorzitterschap zou Nederland een traject kunnen voorstellen om deze methode te testen (pilot-traject).

DEEL IV

CONCLUSIES

7 Conclusies

In dit slothoofdstuk beschrijven we eerst de uitkomsten over de nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting. Vervolgens gaan we in op het systeem voor informatie-uitwisseling en het daarbij in te zetten internationale netwerk. We sluiten af met een slotwoord. De beantwoording van de separate onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage 5.

7.1 Nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting

Algemene bevindingen en trends

Arbeidsuitbuiting is slecht in beeld. Er zijn diverse signalen dat het aantal gevallen van uitbuiting vele malen groter is dan het door de betrokken organisaties in beeld gebrachte aantal. Dit impliceert ook dat de vormen van arbeidsuitbuiting slecht in beeld zijn. Dit geldt voor Nederland, maar ook voor de andere landen die in dit onderzoek een rol spelen (Europese landen, m.n. België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Spanje en Italië).

De criminalisering van arbeidsuitbuiting is vrij recent en dateert van deze eeuw. In Nederland was de invoering van het Palermo-protocol 2000 de trigger om arbeidsuitbuiting in 2005 op te nemen in het wetboek van strafrecht, maar alleen binnen de context van mensenhandel. In Frankrijk is de wetgeving pas kort geleden aangepast met een nieuw artikel in het WvS over “exploitation par le travail”. In het Verenigd Koninkrijk is in maart dit jaar de Modern Slavery Act aangenomen.

Er is sprake van een internationale verschuiving van aandacht en politieke awareness om naast seksuele uitbuiting/prostitutie ook te kijken naar arbeidsuitbuiting. Hoewel het zwaartepunt – in ieder geval wat betreft vervolging – ligt op mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting, verschuift dit. Dit zien we in diverse landen gebeuren. Vaak krijgt deze verschuiving een impuls nadat een grote zaak is opgerold en het onderwerp arbeidsuitbuiting daardoor veel aandacht heeft gekregen.

De vormen van uitbuiting doen zich voor waar dat kan en vormen een spiegelbeeld van waar het in de economie van een land, of streek, om draait. Overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht (DDD: Dirty, Dangerous, Degrading) kan uitbuiting zich voor doen. Onze bevinding is dat de beroepen waarbinnen wordt uitgebuit zich veelal enigszins buiten het zicht van bijvoorbeeld omstanders en reguliere controleurs bevinden. Dit geldt a fortiori voor uitbuiting van werknemers zonder geldige papieren.

De fenomenen zijn veranderlijk en passen zich steeds aan. De organisaties achter de uitbuiting zijn schoolvoorbeelden van lerende organisaties die steeds de mazen van de wet opzoeken en die flexibel reageren op de gepleegde inzet van opsporing en opvolging.

Er is grote diversiteit in de organisaties die zich bezig houden met de signalering, opsporing en vervolging van zaken in de verschillende landen. Lang niet ieder land heeft bijvoorbeeld een (arbeids)inspectie.

Er is ook grote diversiteit in definiëring van arbeidsuitbuiting in de context van mensenhandel. De harmonisatie van de definitie van mensenhandel op Europees niveau middels richtlijn 2011/36 heeft niet geleid tot een harmonisatie op nationaal niveau. Bijvoorbeeld de definities in België en Frankrijk - waarbij het verrichten van 'werkzaamheden onder omstandigheden in strijd met menselijke waardigheid' centraal staan - wijken af van de EU-definitie. Wel hebben alle definities gemeen dat zij geen heldere definitie van arbeidsuitbuiting geven.

Nieuwe fenomenen in Nederland en omliggende landen, verwachtingen

De verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting die zich in Nederland voordoen zijn zeer divers. De uitbuiting van EU-onderdanen komen we tegen in de sectoren bos, land en tuinbouw, bouw, metaalbranche, transport en logistiek, uitzendbranche, de vleesverwerkende industrie, zorg/verzorging en criminaliteit. De uitbuiting van migranten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning wordt gezien in de sectoren dienstverlening, horeca, markt, detailhandel, metaalbranche, schoonmaak, transport en logistiek, vleesverwerkende industrie en daarnaast ook in de criminaliteit. Uitbuiting binnen de diaspora zien we in de sectoren dienstverlening, huishouden, zorg/verzorging en in de criminaliteit.

In de omliggende landen worden op hoofdlijnen dezelfde trends gezien en dezelfde nieuwe fenomenen waargenomen. Overal waar dat rendabel is, vindt arbeidsuitbuiting plaats en overal waar arbeidsintensief en grof werk wordt verricht, kan uitbuiting zich voor doen. In alle gevallen is er sprake van een financieel voordeel voor de werkgevers/uitbuiters, omdat deze in alle gevallen vergoedingen opeisen, loon inhouden, documenten achterhouden, of arbeid zo framen dat bescherming en arbeidsrechten worden ondermijnd. Dit geldt voor Nederland net zo goed als voor de omliggende landen. Wel zijn er diverse trends voor verschillende doelgroepen. Zo wordt aan de ene kant gezien dat er een toenemende mate van professionalisering is en dat aan de andere kant het aantal individuele zaken toeneemt. Voorts blijkt dat een aantal sectoren in alle door ons onderzochte landen kwetsbaar is voor uitbuittingspraktijken. Dit zijn met name de bouwsector, agrarische sector, schoonmaakdiensten en vleesverwerkende industrie. Tot slot geldt dat met name in de internationale context arbeidsuitbuiting slecht in beeld is.

Trends in Nederland die zich in vergelijking tot enkele omliggende landen nu relatief weinig voordoen en waarvan op basis van een vergelijking een mogelijke toename wordt verwacht zijn:

- Het steeds meer omzeilen van sociale zekerheid, of innen van uitkeringen van anderen voor eigen gewin.
- Mogelijke toename van gedwongen bedelarij als aparte vorm van mensenhandel.

Daarnaast zien we ook meer landgebonden praktijken, of nieuwe fenomenen die opkomen in de ons omliggende landen. Specifieke voorbeelden daarvan zijn de uitbuiting van wc-dames langs snelwegen in België, de nanny's voor ouderen in Oostenrijk, uitbuiting op maneges in België, uitbuiting middels het inhouden van uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk, en in Duitsland uitbuiting door migranten met identiteitsdocumenten en werkvergunning van landgenoten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning, door hen te laten werken op hun werkvergunning.

Meer algemeen merken we op dat in Nederland, in tegenstelling tot (enkele) omliggende landen, geen of weinig ontwikkelingen worden gezien bij uitbuiting in de visserij, de uitbuiting van EU-onderdanen in de horeca, de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de bouw en de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de textiel. Ook de uitbuiting van werknemers uit de Baltische staten wordt in Nederland nog niet op grote schaal gezien. Deze ontwikkelingen kunnen zich mogelijk in de toekomst ook in Nederland gaan voordoen. Voorts wordt een toename verwacht van uitbuiting van uitgeprocedeerde Syrische, Iraakse en Eritreëse asielzoekers. En tot slot wordt een mogelijke toename verwacht van uitbuiting van kwetsbare mensen met beperkingen met name ten gevolge van de decentralisaties in welzijn, zorg en arbeidsparticipatie.

Er is een gerede kans dat fenomenen die zich afspelen in omliggende landen zich in Nederland gaan voordoen. Hiervoor dienen de aanbod- en vraagzijde in kaart te worden gebracht. Omdat er (nog) geen instrument wordt gebruikt om deze informatie systematisch te verzamelen is het niet mogelijk een inschatting te maken van de kans en gevolgen van de op handen zijnde verschuivingen/uitbreidingen van nieuwe fenomenen.

7.2 Systeem voor informatie-uitwisseling

Signalen

Signalen over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland worden verkregen via diverse bronnen. Met name de opsporings- en handhavingsdiensten spelen hier een rol: de inspectie SZW en de politie. Daarnaast komen signalen over nieuwe vormen binnen via NGO's, steun en hulppunten en via internationale netwerken waarbij Nederlandse organisaties/sleutelpersonen zijn aangesloten. De expertise om nieuwe vormen van arbeidsuitbuiting te traceren is vooral nationaal geborgd. De signalen over verschijningsvormen van fenomenen die zich in omliggende landen voordoen, worden beperkt en internationaal niet systematisch uitgewisseld. Uitzondering daarop is de informatie-uitwisseling binnen European Police Office (EUROPOL) en het netwerk van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM).

Netwerken

Er zijn diverse netwerken in Nederland waarbinnen informatie wordt uitgewisseld over fenomenen van arbeidsuitbuiting. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) zijn daarvan op nationaal niveau een goed voorbeeld. In internationale context wordt informatie uitgewisseld over fenomenen van arbeidsuitbuiting via meerdere overlegstructuren. De meest relevante in het kader van dit onderzoek zijn European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats (EMPACT), EUROPOL, het nieuw op te starten netwerk van de International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)/Gangmasters Licensing Authority (GLA). Ook via het NRM-netwerk en de netwerken van de NGO's wordt veel informatie uitgewisseld. Geen van deze netwerken focust expliciet op het uitwisselen van signalen over *nieuwe* fenomenen. Dit is echter wel wenselijk omdat, zoals we al eerder constateerden, de organisaties achter de uitbuiting snel lerende organisaties zijn.

LEEW systeem voor informatie-uitwisseling

Op de diverse nationale niveaus wordt veel data verzameld waarmee nieuwe fenomenen kunnen worden gesignaleerd. Tegelijkertijd is er op zowel nationaal als internationaal niveau meer behoefte aan onderlinge informatie-uitwisseling. Op basis van deze wetenschap en de geldende kennis over risk management en early warning, is door DSP-groep een voorstel ontwikkeld voor een eenvoudig internationaal systeem voor informatie-uitwisseling: het Labour Exploitation Early Warning (LEEW) systeem. Een systeem dat gebaseerd is op bestaande overlegstructuren. Het LEEW-systeem geeft een methode om op systematische wijze informatie te verzamelen, te rapporteren en - tijdens een jaarlijkse of tweejaarlijkse bijeenkomst - samen integraal te bediscussiëren. Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande informatieverzameling in de verschillende landen. Het systeem voorziet in een behoefte en kan per direct worden gestart.

Voor de uitwisseling van informatie middels deze methode wordt aangesloten bij bestaande (of al in wording zijnde) overleggen en het nu op te starten ICPD/GLA-overleg wordt daarvoor het meest geschikt geacht. Dit overleg kent een duidelijke focus op arbeidsuitbuiting en de leden zijn (o.a.) vertegenwoordigers van inspecties. Een tweede optie is aansluiten bij het EMPACT-overleg. Bij dit goed in de EU structuur ingebedde overleg zijn vrijwel alle EU-lidstaten aangesloten.

7.3 Tot slot

Duidelijk mag zijn dat gezien het constant veranderende gezicht van arbeidsuitbuiting en de internationale component het noodzakelijk is om internationaal zicht te krijgen en continu structureel zicht te houden op nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland.

Er wordt binnen de afzonderlijke landen informatie verzameld, maar nog onvoldoende nationaal en internationaal gedeeld om signalen te kunnen afgeven over de komst van nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting naar een bepaald land. Het door ons ontwikkelde systeem Labour Exploitation Early Warning system (LEEW) biedt een methode voor structurele internationale informatie-uitwisseling.

De uitkomsten van deze studie bieden het ministerie van SZW concrete handvatten om in de toekomst mee aan de slag te gaan. De NRM adviseert om het systeem te bespreken met het organisatiecomité van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016. Het lijkt ons een zinvol idee om via het EU-voorzitterschap dit SZW-idee van structurele informatie-uitwisseling op het gebied van arbeidsuitbuiting op de agenda te krijgen.

Het is aan het ministerie van SZW om de volgende stappen te zetten. Arbeidsuitbuiting is een veelkoppig monster. Uitschakeling van de veelkoppige Hydra in de Griekse mythologie vergde de interventie van de legendarische Hercules. Het door ons gepresenteerde LEEW-systeem voor informatie-uitwisseling kan een bijdrage leveren aan het tegengaan en voorkomen van arbeidsuitbuiting om de nationale en internationale aanpak van arbeidsuitbuiting kracht bij te zetten.

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingenlijst

CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha)
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats
EUROPOL	European Police Office
FP	Functioneel Parket
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
GLA	Gangmasters Licensing Authority
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LEEW	Labour Exploitation Early Warnings system
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
NGO	Non governmental organisation
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionale Informatie en Expertise Centra
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 2 Literatuur

Abraham. M. (2015) *Overheid moet regie houden op de aanpak van verwarde personen*, Amsterdam.

Aronowitz, Theuermann en Tyurykanova (2010) *Analysing the business model of trafficking in human beings to better prevent the crime*, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Austria.

Aronowitz, Theuermann en Tyurykanova, (2010) *ILO severity indicators, de supply –demand/ barriere model*.

KA (2013) *Lagebild Menschenhandel*.

CCV. *Barrièremodel mensenhandel en het barrièremodel malafide uitzendbureaus* (www.hetccv.nl).

DSP-groep, Uva en Ruyterveer (2009) *Onder de mensen? Een onderzoek naar mensen met beperkingen in vier stadsbuurten*, Amsterdam.

EMM (2013, 2014) *Kwartaal- en jaarrapportages*. Vertrouwelijk.

Esser, L.B. en C.E. Dettmeijer-Vermeulen (2014) *Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictsomschrijving van artikel 237f lid 1 sub 4 Sr*. Delikt en Delinquent, Kluwer 2014/48.

European Union Agency for Fundamental Rights (2015) *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union; States' obligations and victims' rights*, Wenen.

Gemeente Amsterdam (2014) *539 14 schriftelijke vragen shahsavari-jansen verbeteren aanpak bestrijding mensenhandel n.a.v. nieuw r 1*. Amsterdam

GRETA (2013) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium*. Strasbourg.

GRETA (2013) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France*. Strasbourg.

GRETA (2013) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*. Strasbourg.

GRETA (2014) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands*. Strasbourg.

GRETA (2012) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom*. Strasbourg.

GRETA (2011) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark*. Strasbourg.

GRETA (2015) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany*. Strasbourg.

GRETA (2014) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*. Strasbourg.

KOK (2011) *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeits ausbeutung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Lestrade, S. & Rijken, C. (2014). *Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald*. Delikt en Delinkwent, 44(9), 664-681.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013) *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur*, Den Haag.

Oates, B. J. (2005). *Researching information systems and computing* SAGE.

Sax, H. (2014) *Right based early warning indicators on trafficking in human beings - some conceptual considerations*. In J. J. M. van Dijk, L. M. van der Knaap, M. F. Aebi and C. Campistol, Counting what counts; tools for the validation and utilization of EU statistics on human trafficking (pp. 199-245). Tilburg, the Netherlands: INTERVICT

Bijlage 3 Onderzoeksvragen

Thema 1: nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting

- Welke verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting spelen er op het terrein van uitbuiting in brede zin in Nederland?
- Welke fenomenen van arbeidsuitbuiting spelen er op het terrein van uitbuiting in brede zin in de ons omringende landen? Welke verschillen bestaan er in de definiëring van arbeidsuitbuiting in de ons omringende landen?
- Hoe waarschijnlijk is het dat de fenomenen die zich afspelen in omringende landen zich zullen voordoen in Nederland (kans) en wat is de ernst (gevolg) als het fenomeen zich in Nederland gaat voordoen?

Thema 2: bronnen, informatieverstrekkers

- Welke bronnen liggen ten grondslag aan informatie over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting? Op welke wijze wordt informatie rond nieuwe fenomenen vergaard? Welke organisaties treden op als informatieverstrekker?
- Welke informatie (zowel kwalitatief als kwantitatief) is/komt (inter)nationaal regelmatig beschikbaar over nieuwe fenomenen van uitbuiting, die zich ook kan Nederland kunnen gaan voordoen?
- Wat kan worden opgemerkt over de betrouwbaarheid van de beschikbare onderzoeksinformatie?
- Hoe wordt (arbeids)uitbuiting in de verschillende bronnen gedefinieerd? Hoe zouden nieuwe fenomenen van uitbuiting moeten worden gedefinieerd?
- Welke expertise hebben bestaande internationale (Europese) organisaties al opgebouwd om nieuwe fenomenen te kunnen traceren?
- Wordt er gebruik gemaakt van netwerken waar informatie over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting wordt uitgewisseld en zo ja, hoe zien deze netwerken er uit?

Thema 3: methoden voor de toekomst: informatie-uitwisseling en netwerk

- Van welke in de praktijk reeds voorkomende methoden om regulier informatie te verzamelen zou Nederland (deels) gebruik kunnen gaan maken? Welke organisaties zouden als informatieverstrekkers een rol kunnen spelen?
- Ligt het ontwikkelen van een andere methode (met medeneming van de praktijkervaringen elders) meer voor de hand? Welke methode is dat?
- Met welke landen zou Nederland een netwerk moeten vormen als het gaat om uitwisseling van informatie over nieuwe fenomenen en waarom?

Bijlage 4 Respondentenoverzicht

Respondenten fase 1

Land	Functie/organisatie
Nederland	
Nederland	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Nederland	CoMensha
Nederland	Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel/ politie
Nederland	Fairwork
Nederland	Functioneel Parket Rotterdam
Nederland	Inspectie SZW, beleidsadviseur
Nederland	Inspectie SZW, directie opsporing
Nederland	Landelijk officier van justitie voor mensenhandel en mensensmokkel
Nederland	Migranten informatiepunt
Buitenland	
België	Advocaat generaal Hof van Luik, coördinator mensenhandel van het OM
België	Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel (NRM-equivalent)
België	Directeur sociale inspectie
Bulgarije	Arbeidsinspectie (Ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid)
Bulgarije	Centre for the Study of Democracy Sofia
Denemarken	Center mod menneskehandel
Duitsland	Migrationsdienste Diakonie Wuppertal
Frankrijk	Politieofficier Gendarmerie
Italië	Professor in Migration law Venice University
Spanje	Professor Universidad de Deusto Bilbao
VK	Gangmasters Licencing Authority
VK	Professor in Politics Liverpool University
Oostenrijk & Internationaal	Legal Researcher Women's Rights, Children's Rights and Trafficking in Human Beings
Internationaal	International Centre for Migration Policy Development

Respondenten fase 2

Land	Functie/organisatie
Nederland	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Nederland	Inspectie SZW, beleidsadviseur
Nederland	Fairwork
België	Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel
Frankrijk	Gendarmerie Office central de lutte contre le travail illégal
VK	Gangmasters Licencing Authority

Bijlage 5 Definities en indicatoren van arbeidsuitbuiting

Wetboek van strafrecht

Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht luidt als volgt:

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;

2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

3°. degene die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;

5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;

7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.

3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2°. degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt;

3°. de feiten, omschreven in het eerste lid, zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.

4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

6. Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.

7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Signalen volgens het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft een lijst met signalen opgesteld die op uitbuiting kunnen wijzen. Niet alle signalen hoeven aanwezig te zijn om uitbuiting te vermoeden. Het is van belang de samenhang tussen verschillende laakbare omstandigheden te zien. De signalen zijn:

Dwang/misleiding

- fysiek geweld tegen de werknemer of dreiging daarmee;
- (dreiging met) melden van het illegaal verblijf van de werknemer;
- de werknemer wordt op andere ontoelaatbare wijze onder druk gezet;
- tewerkstelling in een andere sector of onder andere omstandigheden dan afgesproken;
- misbruik maken van het gebrek aan kennis van de eigen (rechts)positie van de werknemer.

Slechte arbeidsomstandigheden

- gedwongen gevaarlijk werk;
- onredelijke werktijden;

- de werknemer krijgt niet of minder dan het minimumloon betaald;
- ook bij ziekte moet gewerkt worden.

Onvrijheid

- de werkgever/tussenpersoon heeft de (reis)documenten van de werknemer ingenomen;
- de werknemer mag niet of nauwelijks contact onderhouden met de buitenwereld.

Meervoudige afhankelijkheid

- de werknemer is door een schuld aan de werkgever of een tussenpersoon gebonden;
- de werknemer is voor bijvoorbeeld onderdak, eten of documenten afhankelijk van de werkgever.

Definitie van mensenhandel volgens Palermo Protocol

(a) “the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”.

(b) “The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;”

(c) “The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered ‘trafficking in persons’ even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;”

(d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age”.

Indicatoren van arbeidsuitbuiting volgens ILO

INDICATORS OF DECEPTIVE RECRUITMENT

Strong Indicator

- Deceived about the nature of the job, location or employer

Medium Indicators

- Deceived about conditions of work
- Deceived about content or legality of work contract
- Deceived about family reunification
- Deceived about housing and living conditions
- Deceived about legal documentation or obtaining legal migration status
- Deceived about travel and recruitment conditions
- Deceived about wages/earnings
- Deceived through promises of marriage or adoption

Weak Indicator

- Deceived about access to education opportunities

INDICATORS OF COERCIVE RECRUITMENT

Strong Indicator

- Violence on victims

Medium Indicators

- Abduction, forced marriage, forced adoption or selling of victim
- Confiscation of documents
- Debt bondage
- Isolation, confinement or surveillance
- Threat of denunciation to authorities
- Threats of violence against victim
- Threats to inform family, community or public
- Violence on family (threats or effective)
- Withholding of money

INDICATORS OF RECRUITMENT BY ABUSE OF VULNERABILITY

Medium Indicators

- Abuse of difficult family situation
- Abuse of illegal status
- Abuse of lack of education (language)
- Abuse of lack of information
- Control of exploiters
- Economic reasons
- False information about law, attitude of authorities
- False information about successful migration
- Family situation
- Personal situation
- Psychological and emotional dependency
- Relationship with authorities/legal status

Weak Indicators

- Abuse of cultural/religious beliefs
- General context
- Difficulties in the past
- Difficulty to organise the travel

INDICATORS OF EXPLOITATION

Strong Indicator

- Excessive working days or hours

Medium Indicators

- Bad living conditions
- Hazardous work
- Low or no salary
- No respect of labour laws or contract signed
- No social protection (contract, social insurance, etc.)
- Very bad working conditions

- Wage manipulation

Weak Indicators

- No access to education

INDICATORS OF COERCION AT DESTINATION

Strong Indicators

- Confiscation of documents
- Debt bondage
- Isolation, confinement or surveillance
- Violence on victims

Medium Indicators

- Forced into illicit/criminal activities
- Forced tasks or clients
- Forced to act against peers
- Forced to lie to authorities, family, etc.
- Threat of denunciation to authorities
- Threat to impose even worse working conditions
- Threats of violence against victim
- Under strong influence
- Violence on family (threats or effective)
- Withholding of wages

Weak Indicator

- Threats to inform family, community or public

INDICATORS OF ABUSE OF VULNERABILITY AT DESTINATION

Medium Indicators

- Dependency on exploiters
- Difficulty to live in an unknown area
- Economic reasons
- Family situation
- Relationship with authorities/legal status

Weak Indicators

- Difficulties in the past
- Personal characteristics

Bijlage 6 LEEW approach

Labour Exploitation Early Warning (LEEW) approach

B1 Towards a method for sharing information on new phenomena

Our assumption is that many data is gathered on a national basis and that new phenomena are identified on a national basis. However this data is not fully exchanged, neither on a national nor on an international level. We developed a method for trans-national information sharing that could give insight in new phenomena and in the risks that phenomena could also emerge in other countries. Our method could hence function as an early warning system.

The method consists of three ingredients:

- 1 a monitoring mechanism
- 2 a questionnaire
- 3 a network.

B2 Monitoring mechanism

The proposed monitoring mechanism consists of 3 steps:



Step 1 gathering information on a national level, reporting on the findings

Members of the network (representatives from different countries) gather ground level data on new trends in their country, and report on the findings. In order to do this in a structured and internationally comparable way, a standard questionnaire should be used. The outcomes should be reported to the coordinator of the network.

Step 2 analysing results

The coordinator of the network upgrades and analyses the data (or appoints someone to do this) in order to gain insight in newly emerging phenomena in Europe. Outcomes should be mapped in a report which should be send to all members in preparation of a joint stocktaking and assessment meeting.

Step 3 discussing the outcomes and issuance of early warnings

All members convene to discuss the outcomes on an international level. As a result early warnings for specific countries or Europe as a whole could be formulated.



Follow up action on a national level

The outcomes of the meeting should be communicated back to relevant authorities at the national level so that each country could respond to the outcomes and possibly take actions. How this should be done, is to be decided at the national level since countries differ in the way they are organised with regard to tackling labour exploitation, the legal system and relevant partners.

The process should be repeated on an annual basis (cyclic: green arrow).

B3 Questionnaire

Members of the network should complete a standardized questionnaire in order to take stock of emerging trends in their country. The following questionnaire is a first draft of such instrument. It is based on the draft outcomes of our study, the ILO severity indicators, the supply –demand/ barrier model (Aronowitz, Theuermann and Tyurykanova, 2010) and early warning indicators (as proposed by Sax, 2014).

Draft questionnaire: reporting on labour exploitation

- What are currently the most common forms of labour exploitation in your country?
.....
- What are the latest trends? Which new phenomena occurred in your country in the last year?
.....
- Which three of those phenomena did you consider the most salient?
Phenomena 1: ...
Phenomena 2: ...
Phenomena 3: ...

The next questions are about these three most salient phenomena.

- We distinguish three main types of labour exploitation in Europe (see below). Could you classify each of the three phenomena according to our typology?

Typology	Phenomena 1	Phenomena 2	Phenomena 3
• Exploitation of EU residents/posted workers	☐	☐	☐
•			
• Exploitation of migrants without valid residence permit	☐	☐	☐
•			
• Exploitation within diasporas (migrant communities)	☐	☐	☐
Other	☐	☐	☐
Please specify			

Three types of labour exploitation

Exploitation of EU residents. Employers are actively recruited, often by mala fide employment agencies. Ties between recruiters and employers require a relatively large degree of organisation. Because employees work legally, the exploitation generally is not extreme (grey zone). Strong demand because employers are under pressure to pay low wages in the globalised economy. Examples are workers from Middle and Eastern Europe that are exploited by means of sham contracts and sub-contracting in Western Europe. This occurs e.g. in the building industry. In Belgium cases are known of such exploitation in the transport industry. Another example is the case of a group Bulgarians recruited by a Polish employment agency, and exploited in the meatpacking industry in Germany.

Exploitation of migrants without a valid residence permit. Supply of labour comes from key emigration countries, including source countries of asylum-seeking. Migrants are recruited by traffickers/smugglers (organised) or come on their own initiative (for example when asylum status is rejected). This group of workers generally work in a hidden context. Weak demand because of employers are not generally not willing to work with migrants without a permit because of the risk to be caught. On top of that there is a large supply of EU labourers available. A well-known example is the exploitation of Chinese in Chinese restaurants/kitchens. Another example is the exploitation of Philippines without a permit who work on oil platforms.

Exploitation within diasporas. Opportunistic exploitation. Employers are recruited and exploited within their own diaspora, within ethnic groups, with the help of known networks and links with the source country. This recruiting does not require organisation because it uses familiar networks within own country. Work is mainly domestic. A typical example are the Philippine maids working for a Philippine family. Another known example is the exploitation of Indians from the same village in India, who exploit each other in Cyprus as a form of pyramid scheme.

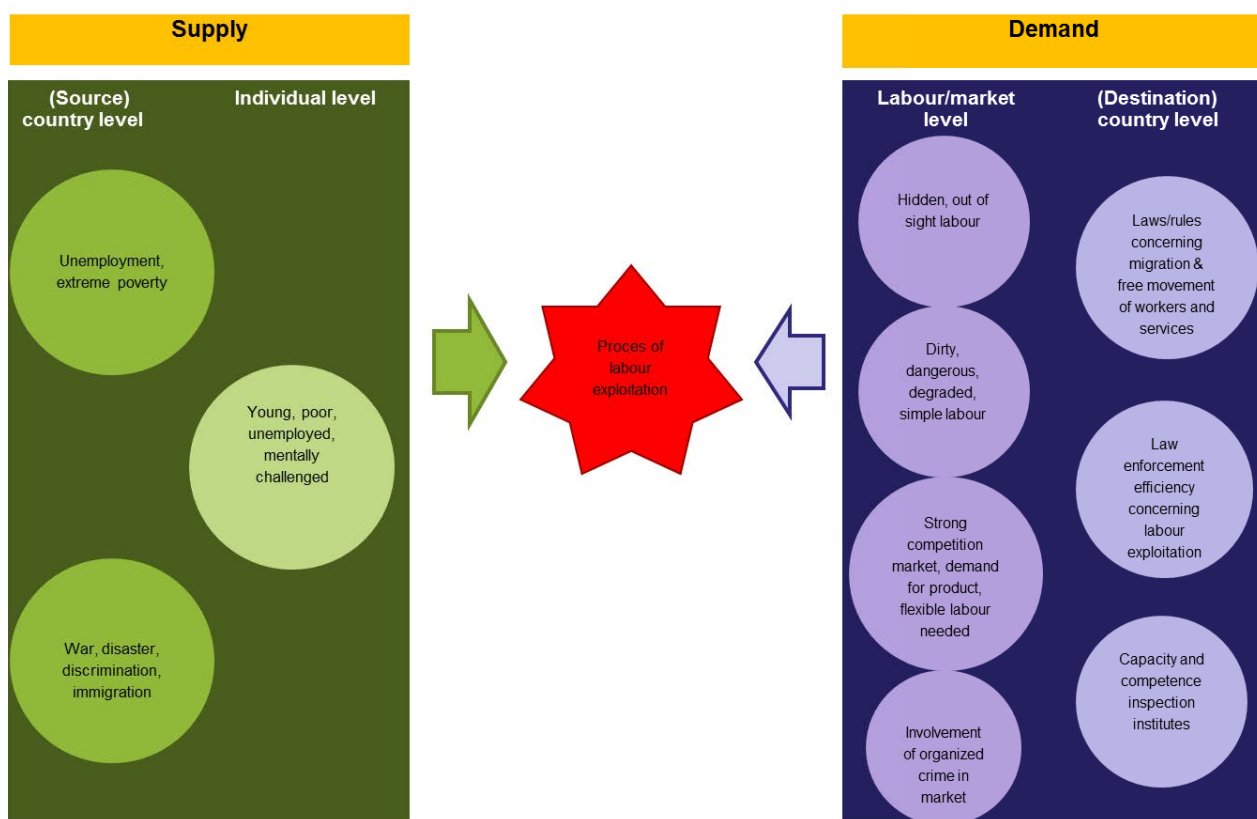
Could you rate each of the three phenomena you mentioned in question/answer 3 according to the ILO severity indicators?

Indicator	Phenomena 1	Phenomena 2	Phenomena 3
• Abuse of vulnerability	☐	☐	☐
• Deception	☐	☐	☐
• Restriction of movement	☐	☐	☐
• Isolation	☐	☐	☐
• Physical and sexual violence	☐	☐	☐
• Intimidation and threats	☐	☐	☐
• Retention of identity documents	☐	☐	☐
• Withholding of wages	☐	☐	☐
• Debt bondage	☐	☐	☐
• Abusive working and/or living conditions	☐	☐	☐
• Excessive overtime	☐	☐	☐

We made an overview of push and pull factors that are related to the prevalence of labour exploitation (see below). They describe situations that might influence the supply and/or demand side of labour exploitation. Shifts in these factors could be early warnings for other countries as

well. Could you identify the general developments concerning these risk factors in your country last year? Please check which answers apply.

Factor	Decreased	No change	Increased
Supply			
Unemployment, extreme poverty	☐	☐	☐
War, disaster, discrimination, immigration	☐	☐	☐
Young, poor, unemployed, mentally challenged	☐	☐	☐
Demand			
Hidden, out of sight labour	☐	☐	☐
Demand for dirty, dangerous, degrading, simple labour	☐	☐	☐
Demand for flexible labour, seasonal work (agriculture)	☐	☐	☐
Involvement of organized crime in markets	☐	☐	☐
Laws/rules concerning migration & free movement of workers and services	☐	☐	☐
Law enforcement efficiency concerning labour exploitation	☐	☐	☐
Capacity and competence of inspection institutes	☐	☐	☐
Other	...	...	...
Please specify			



Examples:

- The war in Iraq leads to a migration flow. Major migration flows often attract human trafficking and exploitation. In this case, first Bulgaria, Serbia and Hungary might be confronted with the trafficking of Iraqis, next destination countries in Western Europe with forms of labour exploitation among these migrants.
- The EU directive on posted workers may strengthen the position of the workers and may lead to better surveillance/inspection. This could possibly lead to more demand for illegal workers as unintended side effect.
- The infiltration of an employment agency by a criminal organisation should be a warning for all destination countries and source countries with similar organised crime groups.

B4 A dedicated network

We designed a model scenario for a network to improve the exchange of information.

A network is needed to collect, analyse and share the information on a structural basis;

- Members of the network gather information on new phenomena in their country each January;
- Members report the outcomes to the network coordinator by filling in a questionnaire each February;
- The coordinator of the network upgrades and analyses the data and maps all outcomes of the questionnaires in March;
- The results of the analysis are discussed during an annual meeting in April which all members attend.

Type of meetings,

- Meetings are non-formal, facilitating in-between bilateral contact by e-mail, phone etc. . Preferably supported by information(sharing) via a website;
- A meeting of the network might consist of two (day) parts: first a broad meeting discussing issues on policy level, second several parallel meetings in smaller groups (e.g. bilateral) on operational level.

Building on existing initiatives

- There is one network coordinator and for each participating country one or two member(s)/representative(s). The Dutch representative could for example be the EMM;
- According to our findings, there are three networks that might qualify for exchanging signals of new phenomena of labour exploitation
 - Currently, a new network is launched by the GLA and the ICMPD, in which signals on new phenomena are exchanged. GLA and ICMPD joined forces to create a network with a twofold purpose: sharing good practices and knowledge on policy, and sharing operational information. The network could also provide opportunities for sharing sensitive operational information among a more select group of EU member states.
 - At the same time, a different network is founded: European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work. The platform is meant for labour inspectorate and aimed at setting up an EU-level platform between labour

inspectories and other enforcement authorities to combat undeclared work, aimed at improving cooperation, sharing best practices and identifying common principles for inspections. The platform is to be established as adopted in the proposal on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work COM(2014) 221 final.

- European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats (EMPACT). In the Empact platform 25 Member States and agencies such as Europol, Eurojust and Frontex work together in operations against human trafficking. The collaboration aims to improve the exchange of information through Europol, leading to an increase in the number of joint investigations, and in the confiscation of criminal profits.

Bijlage 7 Beantwoording van de afzonderlijke onderzoeksvragen

Thema 1: nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting

- Welke verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting spelen er op het terrein van uitbuiting in brede zin in Nederland?
- Welke fenomenen van arbeidsuitbuiting spelen er op het terrein van uitbuiting in brede zin in de ons omringende landen? Welke verschillen bestaan er in de definiëring van arbeidsuitbuiting in de ons omringende landen?
- Hoe waarschijnlijk is het dat de fenomenen die zich afspelen in omringende landen zich zullen voordoen in Nederland (kans) en wat is de ernst (gevolg) als het fenomeen zich in Nederland gaat voordoen?

De verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting die zich in Nederland voordoen zijn zeer divers. In Nederland worden uitbuiting van EU onderdanen gezien in de sectoren bos, land en tuinbouw, bouw, metaalbranche, transport en logistiek, uitzendbranche, de vleesverwerkende industrie, zorg/verzorging en criminaliteit. De uitbuiting van migranten zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning wordt gezien in de sectoren dienstverlening, horeca, markt, detailhandel, metaalbranche, schoonmaak, transport en logistiek, vleesverwerkende industrie en criminaliteit. Uitbuiting binnen de diaspora wordt gezien in de sectorendienstverlening, huishouden, zorg/verzorging en criminaliteit.

In de omringende landen worden op hoofdlijnen dezelfde trends gezien en dezelfde nieuwe fenomenen waargenomen als in Nederland.

Trends in Nederland die zich in vergelijking tot enkele omringende landen nu relatief weinig voordoen en waarvan op basis van een vergelijking een mogelijke toename wordt verwacht zijn:

- Het steeds meer omzeilen van sociale zekerheid, of innen van uitkeringen van anderen voor eigen gewin.
- Mogelijke toename van gedwongen bedelarij als aparte vorm van mensenhandel.

Meer algemeen merken we op dat in Nederland, in tegenstelling tot (enkele) omringende landen geen of weinig ontwikkelingen worden gezien ten aanzien van uitbuiting in de visserij, de uitbuiting van EU onderdanen in de horeca, de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de bouw en de uitbuiting van migranten zonder verblijfs- en of werkvergunning in de textiel. Ook de uitbuiting van werknemers uit de Baltische staten wordt in Nederland nog (vrijwel) niet gezien. Deze ontwikkelingen kunnen zich mogelijk in de toekomst ook in Nederland gaan voordoen. Voorts wordt een toename verwacht van uitbuiting van uitgeprocedeerde Syrische, Iraakse en Eritreëse asielzoekers.

Daarnaast zien we ook meer land-gebonden praktijken of nieuwe fenomenen die opkomen in de ons omringende landen. Specifieke voorbeelden daarvan zijn de uitbuiting van WC-dames in België, de nanny's voor ouderen in Oostenrijk, uitbuiting op maneges in België, uitbuiting middels het inhouden van uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk, en uitbuiting door migranten met identiteitsdocumenten en werkvergunning van landgenoten zonder geldige verblijfs- en of werkvergunning, door hen te laten werken op hun werkvergunning in Duitsland.

Een strikte opsomming en vergelijking van verschijningsvormen van arbeidsuitbuiting in internationale context wordt bemoeilijkt door de per land verschillende definities van arbeidsuitbuiting en de verschillende structuren van opsporings- en handhavingsactiviteiten.

Er is een gerede kans dat fenomenen die zich afspelen in omringende landen zich in Nederland gaan voordoen. Hiervoor dienen de aanbod- en vraagzijde in kaart te worden gebracht. Omdat er geen instrument wordt gebruikt deze informatie systematisch te verzamelen is het niet mogelijk een inschatting te maken van de kans en gevolgen van de op hande zijnde verschuivingen/uitbreidingen van nieuwe fenomenen.

Thema 2: bronnen, informatieverstrekkers

- Welke bronnen liggen ten grondslag aan informatie over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting? Op welke wijze wordt informatie rond nieuwe fenomenen vergaard? Welke organisaties treden op als informatieverstrekker?
- Welke informatie (zowel kwalitatief als kwantitatief) is/komt (inter)nationaal regelmatig beschikbaar over nieuwe fenomenen van uitbuiting, die zich ook kan Nederland kunnen gaan voordoen?
- Wat kan worden opgemerkt over de betrouwbaarheid van de beschikbare onderzoeksinformatie?
- Hoe wordt (arbeids)uitbuiting in de verschillende bronnen gedefinieerd? Hoe zouden nieuwe fenomenen van uitbuiting moeten worden gedefinieerd?
- Welke expertise hebben bestaande internationale (Europese) organisaties reeds opgebouwd om nieuwe fenomenen te kunnen traceren?
- Wordt er gebruik gemaakt van netwerken waar informatie over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting wordt uitgewisseld en zo ja, hoe zien deze netwerken er uit?

Informatie over nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting in Nederland wordt verkregen via diverse bronnen. Met name de opsporings- en handhavingsdiensten spelen hier een rol: Inspectie SZW en de politie. De expertise om nieuwe vormen van arbeidsuitbuiting te traceren is vooral nationaal geborgd.

Daarnaast komen signalen over nieuwe vormen binnen via NGO's, steun en hulppunten en via internationale netwerken waarbij Nederlandse organisaties/sleutelpersonen zijn aangesloten. De signalen over verschijningsvormen van fenomenen die zich in omringende landen voordoen worden echter beperkt en niet systematisch uitgewisseld. Uitzondering daarop zijn de informatie-uitwisseling binnen EUROPOL en het netwerk van de NRM.

Lang niet alle instanties in binnenlandse en buitenlandse context die te maken hebben met arbeidsuitbuiting zijn zich voldoende bewust van het fenomeen arbeidsuitbuiting en daarom niet alert genoeg op de signalen. Dit geldt ook voor de signalerende partijen als politie en Inspectie SZW. Kansen liggen er nog voor en eigenlijk alle controlerende en toezichthoudende instanties die voorkomen in het barrièremodel. Dat betekent dat op basis van de signalen altijd een onderschatting wordt gegeven.

Uit het onderzoek blijkt dat arbeidsuitbuiting op meerdere vlakken slecht in beeld is. De omvang is naar verwachting vele male groter dan bekend en ook de variëteit aan verschijningsvormen die zich voordoen is naar verwachting groter.

Er zijn diverse samenwerkingsverbanden waarbinnen informatie wordt uitgewisseld over fenomenen van arbeidsuitbuiting. Het EMM en de RIECS zijn daarvan op nationaal niveau een goed voorbeeld. In internationale context wordt informatie uitgewisseld over fenomenen van arbeidsuitbuiting via meerdere overlegstructuren. De meest relevante in het kader van dit onderzoek zijn EMPACT, EUROPOL, het nieuw op te starten netwerk van de ICMPD/GLA. Ook via het NRM netwerk en de netwerken van de NGO's wordt veel informatie uitgewisseld. Geen van deze overleggen focust expliciet op het uitwisselen van signalen over *nieuwe* fenomenen. Daaraan is wel behoefte bij de sleutelpersonen in binnen en buitenland.

Thema 3: methoden voor de toekomst: informatie-uitwisseling en netwerk

- Van welke in de praktijk reeds voorkomende methoden om regulier informatie te verzamelen zou Nederland (deels) gebruik kunnen gaan maken? Welke organisaties zouden als informatieverstrekkers een rol kunnen spelen?
- Ligt het ontwikkelen van een andere methode (met medeneming van de praktijkervaringen elders) meer voor de hand? Welke methode is dat?
- Met welke landen zou Nederland een netwerk moeten vormen als het gaat om uitwisseling van informatie over nieuwe fenomenen en waarom?

Op nationaal niveau wordt veel data verzameld waarmee nieuwe fenomenen kunnen worden gesignaleerd. Tegelijkertijd is er op zowel nationaal als internationaal niveau behoefte aan meer onderlinge informatie-uitwisseling. Op basis van deze wetenschap en de geldende kennis over risk management en early warning is door DSP-groep een voorstel ontwikkeld voor een systeem voor informatie-uitwisseling, het: Labour Exploitation Early Warning system (LEEW).

Het systeem geeft een manier om op systematische wijze informatie te verzamelen, rapporteren en - tijdens een jaarlijkse of tweejaarlijkse bijeenkomst - te bediscussiëren. Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande informatieverzameling in de verschillende landen. De methode voorziet in een behoefte en kan –na afstemmen en aanpassingen – worden getest. Sleutelpersonen achten het systeem bruikbaar en raden aan deze in te brengen in het kader van het EU voorzitterschap.

Voor de uitwisseling van informatie middels deze methode wordt aangesloten bij bestaande (of al in wording zijnde) overleggen en het nu op te starten ICMPD/GLA-overleg wordt daarvoor het meest geschikt geacht. Dit overleg kent een duidelijke focus op arbeidsuitbuiting en de leden zijn (o.a.) vertegenwoordigers van inspecties. Een tweede optie is aansluiten bij het EMPACT-overleg. Bij dit bestendige overleg zijn vrijwel alle EU-lidstaten aangesloten.

Bijlage 8 Landenrapportages

B1 België

Wetgeving

Arbeidsuitbuiting is sinds 2005 strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht met aanpassingen in 2013. Artikel 433 quinquies volgt de definitie van het Raad van Europaverdrag maar het element van de dwangmiddelen (geweld e.d.) ontbreekt. Lid 3 definieert arbeidsuitbuiting als 'arbeid of diensten in strijd met de menselijke waardigheid'. De memorie van Toelichting benadrukt dat uitbuiting optreedt indien de arbeidsomstandigheden in strijd zijn met de menselijke waardigheid. In alle omstandigheden is de instemming van de uitgebuite persoon irrelevant. Al met al lijkt de Belgische definitie sterk op die in de Franse wet.

In 2013 is een wet aangenomen die werkgevers strafbaar stelt indien er illegale werknemers onder hun verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Burgemeesters kunnen werkplaatsen voor maximaal zes maanden sluiten indien er uitbuiting heeft plaatsgevonden.

Handhaving

De handhaving wordt gecoördineerd door een eenheid bij het OM (onder leiding van de advocaat generaal van het Hof te Luik).

België kent twee arbeidsinspecties, één gericht op sociale zekerheid en economische wetgeving, inclusief illegale arbeid in het algemeen, en één gericht op de arbeidsverhoudingen (sociale zekerheid), inclusief de naleving van cao's. Beide inspecties zijn decentraal georganiseerd en in elke territoriale eenheid zijn specialisten op het gebied van arbeidsuitbuiting werkzaam. De inspectie van arbeidsverhoudingen kent twee eenheden die zich speciaal richten op de vervoerssector en acht eenheden die zich richten op uit andere EU-landen gedetacheerde werknemers.

België is het enige Europese land waarin de meerderheid van alle geregistreerde slachtoffers van mensenhandel slachtoffer zijn geweest van 'economische exploitatie'. In de periode 2009-2012 werden gemiddeld 130 slachtoffers per jaar geregistreerd waarvan 60% slachtoffers van economische exploitatie.

Fenomenen

De geregistreerde slachtoffers worden vooral aangetroffen in de sectoren horeca, bouw, cleaning, bosbouw, landbouw en nijverheid (manufacturing workshops).

In 2009 werd een groot aantal werknemers uit Brazilië uitgebuit in de bouw. Om dit fenomeen de kop in te drukken is een bilateraal samenwerkingsproject met Brazilië gestart, o.a. gericht op voorlichting.

Bronnen

- GRETA rapport België en interview coördinator mensenhandel OM

B2 Denemarken

Wetgeving

De Deense definitie van mensenhandel is nagenoeg gelijk aan de definitie van de Warschau Conventie en het UN Palermo protocol en omvat arbeidsuitbuiting (Art 262 (1) a, WvS).

Handhaving

GRETA heeft in haar evaluatierapport aanbevolen meer inspecties uit te voeren in kwetsbare sectoren zoals schoonmaakbedrijven, landbouw, bouw, au pairs en horeca. De Deense arbeidsinspectie is gefocust op gezondheid en veiligheid en niet op werkomstandigheden in bredere zin. Er wordt weinig samengewerkt met de vakbonden en politie. Er zijn zeer weinig geïdentificeerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting (2 in 2010).

Fenomenen

Zie boven.

Bronnen

- GRETA rapport Denemarken

B3 Duitsland

Wetgeving

Section 233 Human trafficking for the purpose of work exploitation

(1) Whosoever exploits another person's predicament or helplessness arising from being in a foreign country to subject them to slavery, servitude or bonded labour, or makes him work for him or a third person under working conditions that are in clear discrepancy to those of other workers performing the same or a similar activity, shall be liable to imprisonment from six months to ten years. Whosoever subjects a person under twenty-one years of age to slavery, servitude or bonded labour or makes him work as mentioned in the 1st sentence above shall incur the same penalty.

(2) The attempt shall be punishable.

(3) Section 232(3) to (5) shall apply mutatis mutandis.

Section 233a Assisting in human trafficking

(1) Whosoever assists in human trafficking under section 232 or section 233 by recruiting, transporting, referring, harbouring or sheltering another person shall be liable to imprisonment from three months to five years.

Handhaving

Het delict van artikel 232 is vanwege de subjectieve elementen in de praktijk moeilijk te bewijzen en leidt zelden tot een veroordeling. De Officier kiest liever voor een ander artikel, bijvoorbeeld niet betalen van salaris. Maar dat leidt niet tot serieuze straffen.

De BundesKriminal Amt publiceert jaarlijks een Lagebild Menschenhandel. Uit het rapport over 2013 blijkt dat er dat jaar 61 slachtoffers van mensenhandel i.v.m. arbeidsuitbuiting door de politie

zijn geregistreerd in kader van opsporingsonderzoek. Dit is meer dan in voorgaande jaren. Het hoge aantal is het gevolg van één groot onderzoek in Hessen en geeft dus geen trend weer.

De Duitse deskundigen zijn unaniem in hun kritiek op het bestaande artikel. De belangrijkste handhavingsinstantie is de Finanzkontrolle Schwarzarbeit, onderdeel van de douane, Ministerie van Financiën. Er is geen federale arbeidsinspectie. De arbeidsinspectie is geregeld op landenniveau en sterk versnipperd. Arbeidsuitbuiting is geen prioriteit. Het beleid ten aanzien van mensenhandel valt onder het Ministerie van Gezinnen en Vrouwenzaken en is sterk gericht op seksuele uitbuiting.

Sinds 1 januari 2015 is een minimumloon ingevoerd van € 8,50 per uur. Dit maakt arbeidsuitbuiting wellicht zichtbaarder en beter te bewijzen, bijvoorbeeld in de sectoren bouw, vleesverwerking en industrial cleaning.

De Deutsche Gewerkschaftsbund (vakcentrale) besteedt steeds meer aandacht aan arbeidsuitbuiting en financiert projecten door voorlichting en ondersteuning van (potentiële) slachtoffers. Vooral in Berlijn en Hamburg is men actief.

Er is een alliantie van NGO's die zich inzet voor de bestrijding van arbeidsuitbuiting. De NGO Faire Mobilität runt zes hulpverleningscentra voor slachtoffers.

Fenomenen

Het BKA Lagebild bespreekt geen fenomenen. De grootste zaak in 2013 betrof uitbuiting van illegale Afghanen en Pakistani door een colportagebedrijf (verspreiden van reclamemateriaal huis aan huis) waarbij geweld werd toegepast en minimaal werd betaald.

Uit de studie van Cyrus uit 2005 komen de volgende sectoren naar voren:

- horeca
- thuiswerk (dienstmeisjes)
- bouw
- reiniging
- vleesverwerking
- binnenvaart

In het rapport uit 2011 beschrijven Norbert Cyrus en Katrin De Boer 25 gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting, verzameld bij diverse organisaties (vooral NGO's en vakbonden) in 2010. Geprobeerd is de steekproef zo goed mogelijk te spreiden.

Hierbij waren 244 slachtoffer betrokken, waarvan 224 mannen. Er zaten vrijwel geen migranten zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning bij. De meerderheid van de slachtoffers komt uit de EU; vooral Roemenen, Bulgaren en Polen en daarnaast Turken.

De belangrijkste branches waren:

- 1 De bouw; de werknemers werken bij onderaannemers. Recente toename van uitgebuite werknemers die als ZZP'er zijn ingeschreven, zonder dat zelf beseffen.
- 2 Thuisarbeid. Deze slachtoffers zijn in hun thuisland gerekruteerd als au pair, verpleegster of kinderverzorgster.

De uitgebuite slachtoffers zijn vaak bereid geweest te werken beneden de marktprijs maar merken dan later dat ze nog veel minder ontvangen, bijvoorbeeld vanwege aftrekposten voor behuizing.

Bronnen

- Draft GRETA rapport Duitsland (vertrouwelijk) en gesprek met GRETA stafid (secretaris van rapport over Duitsland)
- Rapport Entwicklung tragfahiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales/ KOK, maart 2011
- Lagebild Menschenhandel 2013, BKA

B4 Frankrijk

Wettelijk kader

Arbeidsuitbuiting is strafbaar volgens de artikelen van het wetboek van strafrecht (Code Penal) 225, lid 13 en 14.

Lid 13 ziet op tewerkstelling van iemand waarvan de dader weet of had kunnen weten dat deze kwetsbaar of afhankelijk is zonder beloning of tegen een beloning die duidelijk niet in verhouding staat tot het geleverde werk ("Le fait d'obtenir d'une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, la fourniture de services non rétribués ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli")

Lid 14 ziet op tewerkstelling van iemand waarvan de dader weet of had kunnen weten dat deze kwetsbaar of afhankelijk is onder werkomstandigheden of huisvesting die in strijd zijn met de menselijke waardigheid (à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine).

Op 5 augustus 2014 is de wetgeving met drie nieuwe delicten uitgebreid om aan internationale verdragsverplichtingen te voldoen, met name aan het Raad van Europa Verdrag (RvE) tegen Mensenhandel. In de woorden van de gesprekspartners gaat het hierbij om vormen van zware arbeidsuitbuiting.

Het nieuwe artikel 225 4-1 introduceert de definitie van mensenhandel van het RvE-verdrag waarbij arbeidsuitbuiting is gedefinieerd als werken of gehuisvest zijn onder omstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. Het element van de beloning ontbreekt hier dus. Het artikel ziet op uitbuiting waarbij dwang of geweld is gebruikt en de omstandigheden mensenwaardig zijn.

Het nieuwe artikel 255, 14-1 stelt de uitbuiting als omschreven in lid 14 met geweld of dwang (forced labour/dwangarbeid) strafbaar. Het nieuwe artikel 225, lid 14-2 introduceert het misdrijf 'servitude' (lijfeigenschap) als een meer langdurige uitbuitingssituatie als omschreven in lid 14-1 (het gaat dus om langdurige forced labour).

Al met al is de Franse wetgeving met betrekking tot arbeidsuitbuiting nu tamelijk omvattend. Mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting is strafbaar volgens de internationale definitie en daarnaast zijn twee vormen van arbeidsuitbuiting (gericht op kwetsbare personen met slechte honorering en omstandigheden in separate definities) evenals dwangarbeid en langdurige dwangarbeid (servitude) strafbaar.

De Arbeidswet kent daarnaast het lichtere delict van misbruik van kwetsbaarheid (Code de Travail, L 8112-2). Hierop staan slechts boetes.

Jurisprudentie

Arbeidsuitbuiting qua honorering bestaat uit betaling ver beneden het Franse minimumloon (SMIC). De directeur stelt dat het gelijkheidsbeginsel uit de Franse grondwet (Egalité) De plaatsvervangend directeur vindt die norm te hoog en stelt dat het een nog lopende discussie is. Feit is dat Frankrijk regelingen inzake detachering van buitenlanders kent die afwijken van de nationale normen. In de praktijk is er vaak cumulatie van negatieve elementen qua salaris, huisvesting en werkomstandigheden (temperatuur, gevaarlijkheid, sanitair).

Handhaving

Bij de eenheid OCLTI werken ongeveer twaalf opsporingsambtenaren. Het aantal veroordelingen ten aanzien van strafbare arbeidsuitbuiting ligt heel laag, gemiddeld twee per jaar.

Bij de arbeidsinspectie werken ruim zevenhonderd inspecteurs met een breed mandaat, met name gericht op naleving van arbeidsvoorwaarden. Het aantal is stabiel door de jaren heen.

Een belangrijk uitvoeringsinstrument zijn beleidskaders die per domein worden opgesteld in samenwerking met het bedrijfsleven (partenariat), bijvoorbeeld met de landbouwsector, de bouw (batiments) en de verhuisbedrijven (demenagement). Ook zijn er soortgelijke plannen op regionaal niveau, bijvoorbeeld in Parijs betreffende de bouw, gericht op tegengaan illegaal werk en dwangarbeid.

Fenomenen

1 Uitbuiting migranten zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning

Meest voorkomende slachtoffergroepen: EU-onderdanen, Chinezen, Turken, Pakistanen, Hindoestanen (Indië), Noord en West-Afrikanen.

In de sectoren confectie (naaiateliers), bouw en landbouw (seizoenarbeiders in verband met oogst). De migranten zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning bieden zich zelf aan. Geen georganiseerde werving. Vooral geconcentreerd in Parijs. Voorbeeld zijn de illegale kapperswinkels bij Gare Est/Avenue Strasbourg in Parijs waar Noord-Afrikanen en Chinezen worden uitgebuit. Geringe ontdekkingskans want de illegaal zoekt geen verhaal bij de autoriteiten uit angst voor uitzetting.

2 Uitbuiting huispersoneel

Binnen de diaspora –gemeenschappen. De uitbuiters rekruteert in het thuisland.

De EU-landen, Golfstaten, Indië, Bangladesh.

Ze komen in groepen, dus het is semi-georganiseerd. Ze betalen voor de reis en documenten.

Onderdeel van de stromen illegale migranten. Geen integratie van de mensensmokkel en de uitbuiting. Diplomaten doen soms wel zelf de werving.

Tussenvorm: kamermeisjes in hotels gerund door migranten.

Moeilijk te ontdekken. De OCLTI draait slechts twee van zulke zaken per jaar.

3 Uitbuiting mensen met een verstandelijke beperking

De uitbuiting van mensen met een verstandelijke beperking of 'dorpsgekken' is bekend uit Oost-Europa, onder andere binnen de Roma-gemeenschappen, maar het komt ook in Frankrijk voor. De daders zijn 'gewone' ondernemers/winkeliers (geen strafblad). De slachtoffers zijn lokale Fransen. Sectoren: veeteelt, landbouw, garagebedrijven, teelt van aas voor sportvissen. De andere werknemers tolereren het omdat ze de vuile klussen opknappen. Ook wegsluizen van uitkeringen en erfenissen.

Een of twee zaken per jaar in behandeling.

4 Gastarbeiders uit de EU en elders

Sinds tien jaar is er een stroom van gedetacheerde EU-onderdanen naar Frankrijk op gang gekomen. Volgens de bestaande EU-regeling uit 1996 mogen ze twee jaar werken in een gastland waarbij de sociale lasten worden betaald in het thuisland. Ze zouden wel het minimum salaris van het gastland moeten ontvangen. Er zijn ongeveer 250.000 EU-onderdanen werkzaam als gastarbeiders in Frankrijk en eveneens ongeveer 250.000 illegaal (Liberation, 12 februari, 2012).

Het Franse minimumloon gaat ver uit boven het modale loon in de thuislanden. Ze ontvangen in de praktijk vaak ongeveer driehonderd euro per maand en zijn daar tevreden mee. De werkomstandigheden en huisvesting zijn vaak zeer slecht.

Afkomstig uit Roemenië, Bulgarije, Polen maar ook Spanje en Portugal. Sectoren: bouw, landbouw, horeca, industrie en voedselindustrie (abattoirs) en vervoer van goederen.

In de typische seizoensarbeid in Frankrijk is 2/3 illegaal en zit 10% in de buurt van uitbuiting (in combinatie met menselijke waardigheid). Niemand verdient het minimumloon.

Van buiten de EU gastarbeiders uit Ukraine, Moldavië en uit Noord-Afrika (Magreb).

Spaanse boeren rekruteren uit Latijns-Amerika.

Roma en Noord-Afrikanen werken in de champignonenteelt, bij het oogsten van dennenappels in de Zuid-West en in de Alpen en Pyreneeën bij de exploratie van bergkristal. Verder uiteraard bij de wijn- en de aardbeienoogst (Roemenen).

De uitbuitende bedrijven zijn Frans maar de werving is in handen van arbeidsbureaus in de thuislanden. De Franse bedrijven zijn medeplchtig maar niet echt betrokken bij de werving e.d. Huisvesting, bijvoorbeeld in vakantieparken, wordt ook georganiseerd door de buitenlandse organisaties.

In 2013 waren er 143 van dergelijke zaken in behandeling bij de Gendarmerie, vaak aangebracht door de vakbonden of actieve NGO's.

Nieuw beleid tegen *dumping sociale*

De Franse regering is bezig nieuwe wetgeving en beleid te introduceren om deze 'dumping sociale' tegen te gaan. Dit gebeurt door aanscherping van de oneerlijke concurrentiewetgeving (concurrence sociale deloyale).

Op 10 juli 2014 is een wet aangenomen (de Wet Savary) die, mede ter uitvoering van de EU directive over gastarbeiders uit 1996, en de daarover gemaakte nadere afspraken, een aantal nieuwe regels toevoegt aan de Franse Code de Travail.

Bij aanbestedingen is de aanbesteder verplicht garanties te vragen van de inschrijvers dat zij zich aan de regels inzake buitenlandse werknemers houden. Hoofdaannemers zijn verplicht in te grijpen indien zij ervan worden verwittigd dat de onderaannemers buitenlandse werknemers uitbuiten wat betreft huisvesting en/of salaris (beneden het nationale minimumloon). De hoofdaannemers worden tevens aansprakelijk gesteld voor de betaling van gederfd loon. Ook wordt door deze wet een publieke zwarte lijst ingevoerd van door de rechter wegens fraude met de tewerkstelling van buitenlandse werknemers veroordeelde bedrijven.

In behandeling is nu de Wet Macron gericht op hervorming van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld versoepeling winkelsluiting). Deze controversiële wet bevat enkele elementen gericht op tegengaan van uitbuiting, zoals hogere boetes op fraude betreffende gastarbeiders en de bevoegdheid van de arbeidsinspectie om arbeidsbureaus die hun werknemers uitbuiten per direct te sluiten.

Bronnen

- GRETA rapport Frankrijk, interview met eenheid Mensenhandel van de Gendarmerie en wetsteksten

B5 Italië

Wetgeving

Sinds 2014 is de wetgeving in overeenstemming met de definities van mensenhandel in de Warschau-conventie/Palermo-protocol.

Handhaving

De Arbeidsinspectie heeft een breed mandaat, mede betreffende werkomstandigheden. Er zijn ruim drieduizend inspecteurs in dienst.

De inspectie wordt kritisch beoordeeld door o.a. GRETA vanwege inadequate financiering, gebrek aan training met betrekking tot uitbuiting en inefficiënt opereren. De inspectie is niet bevoegd om private terreinen te betreden waar juist veel uitbuiting plaatsvindt. Een bijzonder punt van kritiek betreft de gebrekkige regulering van seizoenarbeid in Zuid-Italië.

Er is kritiek van o.a. Amnesty International en IOM dat Italië te weinig doet aan de opsporing van arbeidsuitbuiting onder illegale immigranten (Amnesty International, *Exploited labour; migrants workers in Italy's agricultural sector*, December 2012, available at:

http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/exploited_labour._italy_migrants_report_web.pdf;

I_O_M_, "Stagione amara: Rapporto sul sistema di ingresso per lavoro stagionale e sulle condizioni dei migranti in agricoltura in Campania, Puglia e Sicilia", _December, 2010.)

In Italië zijn de vakbonden (CGIL, CISL, UIL) actief betrokken bij het tegengaan van arbeidsuitbuiting door analyses te maken en signalen door te geven aan de politie en arbeidsinspectie.

Naast de reguliere arbeidsinspectie kent ook de Carabinieri (staatspolitie) een afdeling arbeidsinspectie. Hier werken 450 arbeidsinspecteurs. Veel zaken van arbeidsuitbuiting worden ontdekt door deze speciale inspecteurs.

Italië identificeert relatief veel slachtoffers van arbeidsuitbuiting (377 in 2011, 296 in 2012, 163 in 2013).

Fenomenen

Er verblijven in Italië relatief veel illegale migranten wier verblijf een strafrechtelijke overtreding inhoudt. Ze zijn daardoor minder geneigd om aangifte te doen van mogelijke uitbuiting. Migranten zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning zijn niet gerechtigd te werken in de legale sector en dus aangewezen op illegaal werk. Dit maakt uitbuiting een groot risico. Veel genoemde sectoren waar uitbuiting plaatsvindt zijn landbouw, bouw en de textielindustrie.

Volgens een rapport van Danwatch zouden er bijvoorbeeld jaarlijks ongeveer 400.000 buitenlandse werknemers betrokken zijn bij het plukken van tomaten die worden uitgebuit door de bemiddelaars (I Caporali) (Danwatch, 14 nov 2014).

Cyprus

Er is een grote zaak in onderzoek in Cyprus betreffende uitbuiting van tientallen illegale migranten uit Jalahandar in India. De migranten worden geworven door Indiërs uit Jalahandar die zelf ook zijn uitgebuit in Cyprus. Ze verdienen hun geld met het geld dat de nieuwkomers moeten betalen. Het is een soort piramidespel. Als de politie een inval doet, noemen de migranten feilloos enkele van de ILO-indicatoren van uitbuiting waardoor ze als slachtoffer worden erkend en een uitkering ontvangen. Het is een complex van uitbuiting, mensensmokkel en fraude tegen de Cypriotische overheid.

Bronnen

- GRETA rapport Italië

B6 Spanje

Wetgeving

In 2011 is er nieuwe, omvattende wetgeving gekomen betreffende mensenhandel (Art 177 WvS) Arbeidsuitbuiting kon daarvoor worden vervolgd krachtens oudere artikelen in het Wetboek van Strafrecht betreffende illegale werving en tewerkstelling (312.2 en 313 WvS).

Handhaving

Het beleid is sterk eenzijdig gericht op het tegengaan van mensenhandel betreffende seksuele uitbuiting. Actieplannen om arbeidsuitbuiting tegen te gaan, opgesteld in samenwerking met de vakbonden in 2012, zijn nooit aangenomen (Special report “Human trafficking in Spain: invisible victims”, conclusions and recommendations available at:

www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Trata_Conclusiones_y_Recomendaciones_Ingles.pdf)

De vakbonden (Comisiones Obreras (CC.OO.) and Unión General de Trabajadores (UGT) zijn actief betrokken bij voorlichting aan migranten. Er zijn 136 informatiepunten voor gastarbeiders (CITE genoemd). Arbeidsuitbuiting is verder geen beleidsprioriteit.

De Arbeidsinspectie heeft een breed mandaat. Er werken bij de Arbeidsinspectie achthonderd inspecteurs. Volgens het Openbaar Ministerie zijn er in 2012 89 slachtoffers van arbeidsuitbuiting geïdentificeerd.

Fenomenen

De belangrijkste sectoren zijn volgens het Mirror rapport van de NGD Accem (uit 2012) landbouw, textiel, bouw, horeca en thuisarbeid. In Spanje ziet men hetzelfde patroon als in Italië met uitbuiting geconcentreerd in de bouw en textiel in het Noorden en uitbuiting in de land- en tuinbouw in het Zuiden.

In een rapport van de Ombudsman van september 2012 worden de volgende zaken genoemd: Roemeense arbeiders uitgebuit bij de fruitoogsten in Sevilla en Valencia; Pakistani bij de fruitoogsten in Castellon, Chinezen in de textielindustrie in Madrid en Toledo; Afrikanen als straatverkopers van namaakproducten in Madrid en langs de stranden in Zuid Spanje en Roemenen met betrekking tot *forced begging* in Majorca en Castellon.

Bronnen

- GRETA rapport Spanje

B7 Verenigd Koninkrijk

Wetgeving

De wetgeving ten aanzien van mensenhandel/uitbuiting is gecompliceerd. Schotland en Noord-Ierland hebben eigen wetten. In Engeland/Wales is arbeidsuitbuiting deels geregeld in de Immigratiewet van 2004 en deels in de Coroners en Justice Act van 2009. Schotland kent de mogelijkheid om werkplaatsen te sluiten indien daar uitbuiting heeft plaatsgevonden.

Arbeidsuitbuiting is in de wetten niet strikt gedefinieerd. Er moet een element van dwang bij aanwezig zijn. In de praktijk hanteert men de ILO-indicatoren.

Handhaving

Gespecialiseerde opsporing van mensenhandel vindt alleen plaats bij de Metropolitan Police. De Gangmasters Licensing Authority (GLA) is een arbeidsinspectie met mandaat met betrekking tot land- en bosbouw, schelpdierenvisserij en de voedselindustrie. Deze autoriteit werkt met een vergunningensysteem. Er is geen arbeidsinspectie voor andere sectoren zoals horeca of bouw.

In twee jaar (maart 2010 tot maart 2012) registreerde het nieuwe NRM 1.418 slachtoffers waarvan 465 slachtoffers van arbeidsuitbuiting en 253 van huishoudelijke uitbuiting. Ook in het Verenigd Koninkrijk is dus de meerderheid van de geregistreerde slachtoffers (vermoedelijk) slachtoffer van arbeidsuitbuiting.

Fenomenen

Als bijzondere vorm van arbeidsuitbuiting is in het Verenigd Koninkrijk uitbuiting in de cannabisteelt waargenomen, met name met Vietnamese jongemannen en kinderen als slachtoffers (die hiervoor dikwijls veroordeeld worden in strijd met de non punishment clause).

Gedurende de telperiode van twee jaren werden vijf slachtoffers van huishoudelijke uitbuiting waargenomen bij ambassadepersoneel.

Bronnen

- GRETA rapport Verenigd Koninkrijk



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met vijftig medewerkers. We werken in opdracht van overheden en maatschappelijke organisaties op regionaal, lokaal en (inter)nationaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, zorg en welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.