

Eindrapportage

**Proeftuin Mensenhandel – 'overige
uitbuiting in de land- en tuinbouwsector'**

OPENBAAR MINISTERIE

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 Intensiveringsprogramma's Openbaar Ministerie	7
1.2 Proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting'	8
1.3 Doelstelling van de proeftuin	9
1.4 Scope van de proeftuin	9
1.5 Projectstructuur van de proeftuin	10
1.6 Leeswijzer	10
2. Samenwerking met ketenpartners	11
2.1 Strategische werkgroep	11
2.2 Operationele werkgroep	12
2.3 Convenant	12
2.4 Regionaal Informatie en Expertisecentrum	13
2.5 Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel	13
2.6 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	14
2.7 Belangenorganisaties	14
2.8 Taskforce Mensenhandel	14
3. Inventarisatie	16
3.1 Raadplegen van systemen van partners	16
3.2 Interviews op operationeel niveau	17
3.3 Betrokken organisaties	17
3.4 Awareness	24
3.4.1 Bureau Brabant – 2 mei 2011	25
3.4.2 Awarenessbijeenkomst RIEC/CCV	25
3.5 Bestuurlijke Rapportage Dartmoor	25
4. Multidisciplinaire controleacties	28
4.1 Controleactie J. Janssen	28
4.2 Multidisciplinair draaiboek	30
4.3 Controleactie bloemenkwekerij	31
4.4 B9-procedure	33
4.5 Opvang arbeidsmigranten	35
4.6 Resultaten controleactie bloemenkwekerij	36
4.7 Programmatisch aanpak	37
4.8 Knelpunten en aanbevelingen	38

5. Wetenschappelijke analyse.....	41
5.1 Doelstelling	42
5.2 Probleemstelling.....	42
5.3 Onderzoeksvragen.....	42
5.4 Methodiek/stappenplan	44
1 – Selecteren van indicatoren.....	44
2 – Opstellen van informatie-uitvragen.....	44
3 – Uitzetten van informatie-uitvragen.....	46
4 – Ontvangen van data.....	46
5 – Schonen van databestanden.....	47
6 – Importeren van databestanden in het systeem.....	49
7 – Aanmaken van entiteiten.....	49
8 – Aanmaken van zoekvragen (query's).....	50
9 – Uitvoeren van analyse.....	51
10 – Interpreteren van resultaten.....	53
5.5 Organisaties	54
5.6 Resultaten.....	55
5.7 Knelpunten.....	61
5.8 Aanbevelingen	63
6. Traject voor het verkrijgen van toestemming	65
6.1 Het juridische kader.....	65
6.2 Wetenschappelijk onderzoeksvoorstel.....	66
6.3 Knelpunten.....	67
7. Algemene conclusie en aanbevelingen.....	68
Bijlage 1: Barrièremodel 'arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector'	
Bijlage 2: Format Multidisciplinair draaiboek	
Bijlage 3: Weergave van de controleactie bloemenkwekerij	
Bijlage 4: Justitiële Verkenningen, jaargang 36, nummer 7, 2010	
Bijlage 5: Netwerkoverzicht van Analyst Notebook	
Bijlage 6: Wetenschappelijk onderzoeksvoorstel	

Managementsamenvatting

In oktober 2010 is het arrondissementparket 's-Hertogenbosch, in het kader van de intensiveringprogramma's van het Openbaar Ministerie, een proeftuin gestart met betrekking tot het fenomeen arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. In de proeftuin werkte het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch nauw samen met de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de politieregio's Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Aanvullend daarop is vanuit de proeftuin samenwerking gezocht met andere ketenpartners en verschillende belangenorganisaties.

Gedurende de looptijd van de proeftuin zijn de systemen van verschillende partners geraadpleegd op zoek naar informatie die inzicht zou geven in de aard en omvang van het fenomeen arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Concrete signalen van arbeidsuitbuiting werden in de systemen echter nauwelijks gevonden. Op de signalen die wel uit de registratiesystemen naar voren kwamen, is actie ondernomen. Dit heeft concreet geleid tot één multidisciplinaire controleactie waarbij zowel de partners uit de proeftuin als verschillende belangenorganisaties een rol hebben gespeeld. De controleactie heeft uiteindelijk geen strafrechtelijk vervolg gekregen. In het kader van de programmatische aanpak hebben de verschillende ketenpartners wel diverse interventies gepleegd op bestuurlijk en fiscaal gebied.

Daarnaast is vanuit de proeftuin geïnvesteerd in het verzamelen van meer informatie door interviews te houden met werknemers van zowel de aangesloten proeftuinpartners als de andere relevante ketenpartners en belangenorganisaties. De interviews genereerden voornamelijk een algemeen beeld met betrekking tot het fenomeen arbeidsuitbuiting, maar leverden geen concrete aanwijzingen en/of casussen op voor de proeftuin. De samenwerking tussen de verschillende ketenpartners en belangenorganisaties is door deze gesprekken wel intensiever geworden.

In samenwerking met de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst is tevens een wetenschappelijke analyse uitgevoerd op databestanden van verschillende partners aan de hand van het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting'. De doelstelling van deze analyse was tweeledig. Enerzijds, het verkrijgen van beter zicht op de verschijningsvormen van uitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Anderzijds, het vaststellen van indicatoren voor de signalering van arbeidsuitbuiting die reeds in een vroegtijdig stadium zijn waar te nemen in de systemen van verschillende organisaties. De resultaten van de analyse hebben de proeftuin geen concrete casussen opgeleverd. De oorzaak hiervoor moet deels worden gezocht in de beperkte beschikbaarheid van databestanden en de onvolledigheid van de informatie die in deze databestanden is geregistreerd. Ook speelt mee dat het risicomodel op dit moment nog in de ontwikkelfase zit,

waardoor een aantal indicatoren niet of niet geheel konden worden meegenomen in de analyse.

De ervaringen vanuit de proeftuin leren dat er nadrukkelijk moet worden geïnvesteerd in een betere bewustwording van signalen arbeidsuitbuiting. Die bewustwording is van belang voor de verschillende handhavings- en opsporingsinstanties, maar ook voor de relevante belangenverenigingen.

Daarnaast zijn binnen de proeftuin de mogelijkheden en onmogelijkheden onderzocht op het gebied van privacywet- en regelgeving in relatie tot het bestrijden van mensenhandel. Geconcludeerd kan worden dat de overheid zichzelf in dit kader barrières opwerpt die de bestrijding van mensenhandel of andere vormen van criminaliteit bemoeilijkt.

De proeftuin Mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ heeft duidelijk laten zien dat het niet eenvoudig is om signalen van arbeidsuitbuiting te herkennen en ondernemers of criminele netwerken die zich bezig houden met deze vorm van mensenhandel aan te pakken. Desondanks heeft de proeftuin een aantal nieuwe inzichten opgeleverd hoe deze vorm van criminaliteit beter kan worden aangepakt. Deze nieuwe inzichten hebben vooral betrekking op de voordelen van een intensieve multidisciplinaire samenwerking met ketenpartners en het doelgericht inzetten van interventies op zowel bestuurlijk, fiscaal als strafrechtelijk vlak. Daarnaast is het netwerk van samenwerkende partners en belangenverenigingen door de proeftuin vergroot en versterkt.

De belangrijkste aanbevelingen die uit de proeftuin naar voren komen, zijn:

- zorg voor een goede registratie van signalen rondom mensenhandel en arbeidsuitbuiting bij de verschillende betrokken (keten-)partners;
- zoek intensieve samenwerking met de verschillende belangenverenigingen op het gebied van mensenhandel en arbeidsuitbuiting;
- investeer in een betere bewustwording van signalen arbeidsuitbuiting bij zowel handhavings- en opsporingsinstanties als bij belangenverenigingen;
- investeer in de voorlichting van arbeidsmigranten over de rechten die zij hebben als werknemer in Nederland;
- zorg voor duidelijkheid over de vraag welke organisatie de (financiële) verantwoordelijkheid draagt voor de opvang van slachtoffers;
- zorg voor duidelijkheid over de reikwijdte van de B9-regeling;
- verken de (juridische) mogelijkheden van analyse aan de hand van verschillende informatiebronnen en investeer in de doorontwikkeling van het ‘SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting’.

Een volledig overzicht van conclusies en aanbevelingen vindt u in hoofdstuk 7, op pagina 68 van deze eindrapportage.

1. Inleiding

1.1 Intensiveringsprogramma's Openbaar Ministerie

Het kabinet Balkenende IV heeft in 2007 een start gemaakt met het kabinetsprogramma '*Veiligheid begint bij voorkomen*'. In dit programma steunde het thema veiligheid op drie pijlers: de preventieve en bestuurlijke aanpak, de strafrechtelijke aanpak en de internationale samenwerking. Om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor het kabinetsprogramma heeft het Openbaar Ministerie in samenwerking met de politie een aantal intensiveringsprogramma's ingericht onder de volgende noemers: Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Financieel-economische Criminaliteit (FINEC) en Cybercrime. Deze drie intensiveringsprogramma's zijn vervolgens onderverdeeld in zeven concrete thema's waarop in verschillende regio's diverse proeftuinen zijn gestart. Eén van de thema's binnen het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit is het thema mensenhandel, waarop onder andere bij het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch een proeftuin is gestart.

De proeftuinen zijn innovatieve, creatieve onderzoeksomgevingen waarbij politie en OM niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook op een innovatieve wijze diverse partners betrekken bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De proeftuinen werken op basis van drie uitgangspunten: de programmatische aanpak, het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage¹. In het ontwikkelen van een *programmatische aanpak* voor de bestrijding van georganiseerde en zware criminaliteit werken politie en Openbaar Ministerie samen met zowel publieke als private partners. In de bestrijding en preventie van georganiseerde criminaliteit moeten barrières worden opgeworpen om criminelen de pas af te snijden. Het *barrièremodel* gaat uit van een aantal stappen die door een crimineel moet worden doorlopen voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit, in ons geval het plegen van een strafbaar feit en het aanwenden van daaruit voortvloeiende winsten. In het barrièremodel wordt in kaart gebracht welke hindernissen er op verschillende momenten in het proces kunnen worden opgeworpen om te voorkomen dat een crimineel zijn activiteit kan voltooien en welke instantie op welk moment de meest succesvolle interventie kan plegen. Denk bijvoorbeeld aan barrières op het gebied van het verkrijgen van een identiteit, huisvesting of een baan. In de vorm van *bestuurlijke rapportages* rapporteren politie en OM over bevindingen uit een strafrechtelijk onderzoek aan bestuurlijke partners in de veiligheidsketen. De rapportages bevatten aanbevelingen en adviezen van bestuurlijke en/of preventieve aard en zijn bedoeld als handleiding bij het nemen van maatregelen en het ontwikkelen van barrières. Het bestuur kan aan de hand van een dergelijke rapportage zijn bestuurlijke instrumentarium inzetten, zoals de verstrekking en/of weigering van vergunningen en subsidies. Ook is het mogelijk om andere ketenpartners aan de

¹ Zie: Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad, 13-12-2007.

hand van bestuurlijke rapportages aan te spreken op hun rol in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

1.2 Proeftuin mensenhandel – ‘overige uitbuiting’

De laatste jaren is het voor bedrijven in de land- en tuinbouwsector steeds lastiger geworden om het hoofd, in economisch opzicht, boven water te houden. Tuinders zagen zich meer en meer genoodzaakt hun producten tegen steeds lagere prijzen op de markt aan te bieden. Onder andere op de arbeidsmarkt deden zich daardoor een aantal ontwikkelingen voor. Als gevolg van de steeds felle, internationale concurrentie tussen producenten ontstond er een stevige vraag naar goedkope (en kwetsbare, want veelal ongedocumenteerde) arbeidskrachten. Gelet op de huidige economische crisis en de daarmee gepaard gaande vraag naar goedkope arbeidskrachten, is de verwachting dat de toestroom van – met name Oost-Europese – arbeidsmigranten de eerst komende jaren niet zal afnemen. Nederland heeft dus te maken met een groeiende informele arbeidsmarkt van enerzijds mensen die bereid zijn om voor weinig geld veel en zwaar werk te verzetten en onwetend zijn over hun rechten, en anderzijds mensen die hiervan willen profiteren, aldus De Jonge van Ellemeet (2007: 107).

Het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch heeft een proeftuin opgestart met betrekking tot het onderwerp mensenhandel - 'overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector'. Het vermoeden bestond dat er meer (overige) uitbuiting in de land- en tuinbouwsector zou voorkomen dan tot dan toe aan het licht was gekomen. De concrete aanleiding voor het starten van de proeftuin in dit arrondissement was de zaak van de Somerense aspergeteelster. Deze casus maakte in de zomer van 2009 pijnlijk duidelijk dat afzonderlijke instanties over relevante informatie beschikten met betrekking tot mogelijk arbeidsuitbuiting, maar dat deze signalen niet (of niet tijdig) met andere betrokken partners zijn gedeeld. Hierdoor werd er door de verschillende organisaties hoofdzakelijk zelfstandig, dus langs elkaar heen, gewerkt waardoor het daadwerkelijke probleem lange tijd onzichtbaar is gebleven. Doordat signalen van (overige) uitbuiting door de ketenpartners onvoldoende worden onderkend en gedeeld, blijft het zicht op dergelijke uitbuitingspraktijken vooralsnog ontoereikend en hebben gerichte interventies weinig kans van slagen gehad. Om een helder beeld te krijgen van het fenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector is het van groot belang dat de diverse partners intensief samenwerkten, informatie verzamelden en mogelijke signalen ook met elkaar deelden om van daaruit gezamenlijke interventies in te zetten.

De proeftuin mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ richtte zich op mogelijke arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's- Hertogenbosch. In eerste instantie waren de activiteiten binnen de proeftuin gericht op de land- en tuinbouwbedrijven in de politieregio Brabant Zuid-Oost, maar gaandeweg het proces hebben de activiteiten (met het oog op de vorming van de regio Oost Brabant) zich uitgebreid naar de regio Brabant Noord. Naast de politieregio's Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord hebben de Belastingdienst, de

Arbeidsinspectie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en het Functioneel Parket en arrondissementsparket 's-Hertogenbosch (OM) structureel deelgenomen aan de proeftuin (zie hoofdstuk 2). Hoewel de Arbeidsinspectie en de SIOD per 1 januari 2012 zijn samengegaan in de Inspectie SZW, zullen wij in deze eindrapportage de afzonderlijke bijdragen van de Arbeidsinspectie en de SIOD als zodanig benoemen.

1.3 Doelstelling van de proeftuin

De doelstelling van de proeftuin is als volgt geformuleerd:

(1) Het verkrijgen van meer inzicht in uitbuittingspraktijken in de land- en tuinbouwsector; (2) het op innovatieve wijze ontwikkelen van een integrale, programmatische aanpak en; (3) het uitleren van deze programmatische aanpak van 'overige uitbuiting' aan partners.

Opgemerkt moet worden dat, voor het verkrijgen van meer inzicht in het fenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector, als uitgangspunt is genomen dat er strafrechtelijke onderzoeken worden gestart in de casussen die daarvoor in aanmerking komen. Deze onderzoeken moesten wel via het afgesproken recherchekeuzep proces worden toegewezen. Inzicht in het fenomeen zal voor een deel ontstaan uit de (rest)informatie uit dergelijke strafrechtelijke onderzoeken. Samen met de deelnemers van de operationele werkgroep (zie paragraaf 2.2) is informatie verzameld en gedeeld op zoek naar signalen van mogelijke uitbuittingspraktijken in ons arrondissement. Verder is vanuit de proeftuin het risicomodel 'overige uitbuiting' getest in samenwerking met de SIOD, aan de hand van databestanden van de verschillende organisaties die betrokken zijn bij (de signalering van) mensenhandel. Het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' is ontwikkeld door de SIOD.

1.4 Scope van de proeftuin

Zoals gezegd richtte de proeftuin zich op uitbuiting in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch. De land- en tuinbouwsector is een vrij omvangrijke sector. Landbouw is de verzamelnaam voor veeteelt, weidebouw, bosbouw, visteelt, akkerbouw en tuinbouw. Binnen de categorie tuinbouw kan onderscheid worden gemaakt in groenteteelt, sierteelt, fruitteelt, boomteelt en paddenstoelenteelt.

Wij hebben ons in de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' gericht op vormen van land- en tuinbouw die gevoelig zijn voor (of een hoger risico hebben op) gebruikmaking van goedkope (illegale) arbeidskrachten. Om een selectie te kunnen maken van bedrijven met een verhoogd risico hebben we een aantal kenmerken benoemd:

- arbeidsintensieve productie;
- handmatige wijze van oogsten;
- productgroep kent enorme pieken in de oogsttijd;

- veel simpele werkzaamheden;
- kleine winstmarges te behalen in productgroep.

Wat betreft productgroepen die enorme pieken in de oogsttijd kennen, is er geen absolute definitie vast te stellen van een 'piekmoment'. Doorgaans gaat het om producten met een korte cyclus of producten die niet het hele jaar door, maar slechts gedurende een aantal maanden per jaar worden geteeld. Voor beide productcategorieën geldt dat de periode van oogsten relatief kort en de oogsttijd dus arbeidsintensief is.

Wij hebben ons in de proeftuin voornamelijk gericht op de teelten van de verschillende bloem-, groente- en fruitsoorten, waaronder bijvoorbeeld asperges, champignons en aardbeien.

1.5 Projectstructuur van de proeftuin

Voor de uitvoering van de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' heeft het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch een projectbureau samengesteld. Het projectbureau bestond uit een projectleider, een criminoloog en een criminaliteitsanalist. De proeftuin stond onder verantwoordelijkheid van de regionaal officier mensenhandel.

In de proeftuin werkten het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch, het Functioneel Parket, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de politieregio's Brabant Zuid-Oost en Brabant Noord nauw met elkaar samen. Over de praktische invulling van de projectstructuur staat meer geschreven in hoofdstuk 2.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 vond u een korte beschrijving van de intensiveringprogramma's en de achtergrond van het opstarten van de proeftuin. In hoofdstuk 2 zullen we in gaan op de wijze waarop aan de proeftuin vorm is gegeven en dan voornamelijk met betrekking tot de verschillende partners waarmee wij in deze proeftuin hebben samengewerkt. Vervolgens zullen in hoofdstuk 3 de activiteiten worden besproken die zijn ondernomen vanuit de operationele werkgroep. De multidisciplinaire controleacties die in het kader van de proeftuin zijn uitgevoerd, worden beschreven in hoofdstuk 4. In de hoofdstukken 5 en 6 zullen respectievelijk het traject voor het verkrijgen van toestemming voor een wetenschappelijk onderzoek en de uitvoering van het wetenschappelijk onderzoek zelf worden besproken. We sluiten deze rapportage af met een algemene conclusie en aanbevelingen.

2. Samenwerking met ketenpartners

In de proeftuin Mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ is intensief samengewerkt met verschillende ketenpartners. Vanuit deze samenwerking hebben wij ons kunnen richten op de programmatische aanpak van het fenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector, en niet slechts op de strafrechtelijke aanpak.

De vertegenwoordigers van het arrondissementsparket ‘s-Hertogenbosch en het Functioneel Parket, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de politieregio Brabant Zuid-Oost (ook vertegenwoordiger van Brabant Noord) waren op twee verschillende manieren bij de proeftuin betrokken, namelijk via de operationele werkgroep en de strategische werkgroep. De operationele werkgroep hield zich samenvattend vooral bezig met het concreet verzamelen van informatie en het opstarten/uitvoeren van controleacties, terwijl de strategische werkgroep voornamelijk fungeerde als ‘begeleidingscommissie’.

Naast deze zes organisaties was er ook veel contact met andere partijen, zoals het Regionaal Informatie en Expertisecentrum Brabant Zuid-Oost (RIEC BZO) en Zuid West Nederland (RIEC ZWN), het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Taskforce Mensenhandel en verschillende belangenorganisaties waarmee in de proeftuin op casusniveau is samengewerkt.

In de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk zullen we ingaan op de samenwerking binnen de strategische en de operationele werkgroep. Het convenant dat aan deze samenwerking ten grondslag lag, zal in paragraaf 3 kort worden toegelicht. Vervolgens zullen de rollen van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Preventie in respectievelijk paragraaf 4, 5 en 6 worden beschreven. Vervolgens zullen we aandacht besteden aan de diverse belangenorganisaties die betrokken zijn geweest bij (activiteiten van) de proeftuin. In de laatste paragraaf zullen we stil staan bij de doelstelling en werkzaamheden van de Taskforce Mensenhandel en de bijdrage die de Taskforce aan de proeftuin Mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ heeft geleverd.

2.1 Strategische werkgroep

De strategische werkgroep, of begeleidingscommissie, bestond uit functionarissen op managementniveau van het arrondissementsparket ‘s-Hertogenbosch, het Functioneel Parket, de SIOD, de Arbeidsinspectie en het politiekorps Brabant Zuid-Oost. De Belastingdienst heeft besloten niet te participeren in de strategische werkgroep. De begeleidingscommissie hield zich bezig met de coördinatie van de proeftuinactiviteiten en het waarborgen van de voortgang binnen de proeftuin. Daarnaast bood de strategische werkgroep voldoende mogelijkheden voor het adresseren en oplossen van knelpunten, mochten er zich conflicterende belangen voordoen tussen de deelnemende partners op operationeel niveau. Daarnaast behoorde het tot de taak van de strategische begeleidingscommissie om de extern betrokken toezichts- en handavingsinstanties gecoördineerd te kunnen laten

aansluiten op mogelijke strafrechtelijk opsporingstrajecten. De strategische werkgroep kwam met een frequentie van eenmaal per half jaar bij elkaar, onder voorzitterschap van de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch. Tijdens de bijeenkomsten werd er door het projectbureau allereerst een terugkoppeling gegeven met betrekking tot de voortgang van de proeftuin en ontwikkelingen. Daarnaast werden nieuwe plannen en/of onderzoeksrichtingen voorgelegd aan de leden van de strategische werkgroep, evenals mogelijke knelpunten.

2.2 Operationele werkgroep

Binnen de proeftuin werd eveneens een operationele werkgroep samengesteld, die uitvoering moest geven aan de dagelijkse werkzaamheden van de proeftuin. In de operationele werkgroep waren afgevaardigden vertegenwoordigd van de vijf bovengenoemde organisaties en de Belastingdienst. In het ontwikkelen van een programmatische aanpak tegen het fenomeen uitbuiting is het noodzakelijk om nauw samen te werken met de verschillende partijen in de werkgroep, zodat het mogelijk is voortdurend gezamenlijk nieuwe activiteiten te initiëren en de voortgang van deze activiteiten in de operationele aanpak op elkaar af te stemmen. Het doel van de operationele werkgroep was voornamelijk het bestrijden van de uitbuiting van werknemers in de land- en tuinbouwsector en het organiseren van een programmatische aanpak om deze vorm van criminaliteit (reactief danwel preventief) te bestrijden. Om dit te bereiken hebben de leden van de werkgroep actief informatie verzameld binnen hun eigen organisatie en dit met de overige partners gedeeld. Het doel hiervan was bedrijven met een verhoogde kans op misstanden in beeld te krijgen, die in aanmerking komen voor een gezamenlijke (keten)aanpak door de partners. De programmatische aanpak is onder andere ontwikkeld aan de hand van het barrièremodel 'arbeidsuitbuiting' (zie bijlage 1), waar de diverse in te zetten barrières op elkaar kunnen worden afgestemd. Wanneer, in het ergste geval, de barrières geen afdoende hindernis vormen voor criminele ondernemers kan uiteindelijk een beroep worden gedaan op een strafrechtelijke vervolging. Door met diverse organisaties samen te werken en interventies te plegen, kan de strafrechtelijke vervolging zo lang mogelijk worden uitgesteld of, liever nog, overbodig worden gemaakt.

De operationele werkgroep kwam met een frequentie van eenmaal per maand bij elkaar, onder voorzitterschap van de regionaal officier mensenhandel van het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch. Naast het bespreken van concrete signalen en mogelijkheden van een integrale aanpak van arbeidsuitbuiting, was er tijdens de bijeenkomsten ruimte voor presentaties van verschillende organisaties over de aanpak van mensenhandel, waaronder het EMM en vertegenwoordigers van de Belgische Federale Overheidsdienst.

2.3 Convenant

Om ervoor te zorgen dat de betrokken partners in de multidisciplinaire aanpak van uitbuiting in de land- en tuinbouwsector effectief te werk konden gaan, was het noodzakelijk om heldere en doeltreffende afspraken te maken. Alle partners die betrokken waren bij de proeftuin, behalve de Belastingdienst, hebben een

convenant ondertekend waarin het doel van de samenwerking werd beschreven, alsmede het (juridische) kader waarbinnen werd samengewerkt, het 'soort' informatie dat werd uitgewisseld, de duur van de samenwerking en de eventueel in te zetten capaciteit. Door ondertekening van het convenant committeerden de partijen zich aan de afgesproken samenwerking en was geen ruimte meer voor vrijblijvendheid. De Belastingdienst had ervoor gekozen om het proeftuinconvenant niet te ondertekenen maar te participeren op basis van het ondertekende RIEC-convenant.

2.4 Regionaal Informatie en Expertisecentrum

De Regionaal Informatie en Expertisecentra (RIEC's) zijn opgesteld voor de ondersteuning van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. De doelstelling van het RIEC is het ontwikkelen van een gestructureerde gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit waar bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke interventies samenkomen. Het Landelijke Informatie en Expertisecentrum (LIEC) vervult deze rol op bovenregionaal, nationaal en internationaal niveau².

Op het moment dat de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' werd gestart, in de tweede helft van 2010, was het RIEC Brabant Zuid-Oost nog onvoldoende operationeel om een bijdrage te kunnen leveren aan de proeftuin. Het bestuurlijke convenant dat door de partners van het RIEC getekend werd, was bij de start van de proeftuin eveneens nog in voorbereiding. Het gevolg daarvan was dat er gedurende de looptijd van de proeftuin vanuit het RIEC geen afgevaardigd vertegenwoordiger was voor de strategische en operationele werkgroep. In de samenwerking met gemeenten in het arrondissement 's-Hertogenbosch werd op casusniveau contact gezocht met de betrokken gemeenten, aangezien het in de praktijk onmogelijk was om afgevaardigden van alle gemeenten bij het overleg van de operationele werkgroep te laten aansluiten.

Tijdens de laatste bijeenkomst van de operationele werkgroep zijn de ketenmanager van het RIEC BZO, alsmede de ketenmanager van het RIEC MWB, aangesloten om met de verschillende partners te spreken over de borging van de resultaten van de proeftuin. De borging van de resultaten uit de proeftuin zal in het afsluitende hoofdstuk van deze rapportage verder worden besproken.

2.5 Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

De politie wordt bij de registratie van signalen mensenhandel en bij de aanpak van mensenhandel ondersteund door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de dienst Nationale Recherche Informatie en de dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de SIOD. Instanties die betrokken zijn

² Zie: <http://www.riecnet.nl/over-riec/doel>

bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening inzake mensenhandel kunnen bij het EMM hun informatie aanleveren en/of informatie opvragen. De politie is zelfs verplicht tot het periodiek aanleveren van informatie met betrekking tot mensenhandel (volgens de Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal). De betrokken instanties behouden echter de eigen verantwoordelijkheid tot handelen. Het EMM heeft de mogelijkheid om informatie te verifiëren, te analyseren, te combineren en te veredelen. Het EMM is verantwoordelijk voor het verstrekken van operationele en strategische analyses, en overige relevante informatie, aan alle partners in de keten. Het doel van deze overkoepelende verzameling en analyse van mensenhandelgerelateerde informatie is het verkrijgen van overzicht ten behoeve van de opsporing en vervolging.

2.6 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een maatschappelijke organisatie die zich als doel heeft gesteld Nederland veilig en leefbaar te maken. Zij draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen. Het CCV werkt met zes veiligheidsprogramma's: Bestuurlijke Aanpak, Integraal Veiligheidsbeeld, Nalevingsexpertise, Veilig Samenleven, Veilig Wonen en Veilig Ondernemen. Daarnaast kan het CCV ondersteuning bieden aan bestuurlijke en/of opsporingsinstanties op het gebied van kennisdeling, vergroten van awareness, etc. (zie paragraaf 3.3).

2.7 Belangenorganisaties

Gedurende de looptijd van de proeftuin was er ook contact met verschillende belangenverenigingen, zowel voor ondernemers in de land- en tuinbouwsector als voor mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Met een aantal van deze verenigingen werd in een vroeg stadium contact gezocht om meer zicht te krijgen op de land- en tuinbouwsector en de problematiek die zich (mogelijk) binnen deze sector afspeelt. Daarnaast is er in het kader van slachtofferhulp en/of de registratie van signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting contact geweest met een aantal verenigingen. De betrokkenheid van onderstaande belangenverenigingen zal in hoofdstuk 3 verder worden toegelicht.

- ZLTO
- CoMensha
- Migrada
- Vakbonden (FNV/CNV)
- VIA
- BLinN/Fairworks

2.8 Taskforce Mensenhandel

De Taskforce Mensenhandel is in 2008 opgericht en heeft zich tot doel gesteld de integrale bestrijding van mensenhandel te bevorderen en aan te moedigen. De

Taskforce richt zich dus niet alleen op het aanpakken en straffen van daders, maar wil samen met relevante partners een structurele aanpak ontwikkelen. Aan deze integrale aanpak ligt het barrièremodel ten grondslag.

De Taskforce staat onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie en bestaat uit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vertegenwoordigers van de politie, afgevaardigden van het lokaal bestuur en de Zittende Magistratuur. Vanwege deze partners is de Taskforce in staat om problemen snel en op het juiste niveau te benoemen, te beleggen en oplossingen voor te dragen. In eerste instantie was de Taskforce ingesteld voor een periode van drie jaar, maar in 2011 heeft de minister van Veiligheid en Justitie besloten de termijn te verlengen tot en met februari 2014.

In november 2011 heeft de Taskforce Mensenhandel een bezoek gebracht aan de proeftuin mensenhandel – ‘overige uitbuiting’. Tijdens dit bezoek zijn de voorlopige resultaten gepresenteerd en knelpunten besproken, zoals de reikwijdte van de B9-regeling en de onduidelijkheid omtrent de verantwoordelijkheid van de opvang van slachtoffers (zie hoofdstuk 4).

3. Inventarisatie

Een van de doelstellingen van de proeftuin mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ was het verkrijgen van een beter zicht op het fenomeen arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Om een goed beeld te krijgen van de mogelijke omvang van deze criminaliteitsvorm binnen het arrondissement rtogenbosch is in volle omvang geïnvesteerd in het vergaren van informatie die, al dan niet na grondige analyse binnen de proeftuin, inzicht kon verschaffen in de aanwezigheid van arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij aanvang van de proeftuin de informatiepositie over deze vorm van mensenhandel bijzonder mager was. Slechts het strafrechtelijk onderzoek tegen de Somerense aspergeteelster bood enig zicht op het bestaan van deze vorm van mensenhandel in het arrondissement 's-Hertogenbosch.

3.1 Raadplegen van systemen van partners

Aan de hand van vooraf vastgestelde specifieke risico-indicatoren voor de land- en tuinbouwsector hebben de leden van de operationele werkgroep vanuit de eigen taakstelling allereerst een quickscan uitgevoerd in de eigen bedrijfssystemen om zo te komen tot een overzicht van bedrijven met een verhoogd risico op misstanden. Zo heeft de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld in haar systemen gezocht naar bedrijven met eerdere boeterapporten, en (binnengekomen) tips en meldingen met betrekking tot loonbedrijven en seizoensgebonden arbeid- en uitzendbureaus in de land- en tuinbouwsector. De politie heeft haar systemen onder andere gescand op trefwoorden die te relateren zijn aan mensenhandel en arbeidsuitbuiting. De Belastingdienst en de SIOD hebben soortgelijke zoekslagen in de systemen verricht.

Uit deze zoekslagen kwamen in totaal tien resultaten naar voren die met de partners zijn gedeeld en zijn besproken in de operationele werkgroep. De meerwaarde van een multidisciplinair samenwerkingsverband, zoals in deze proeftuin is gerealiseerd, werd tijdens deze raadpleging al gauw duidelijk. Een aantal risicovolle ondernemingen kwam in meerdere bedrijfssystemen naar voren terwijl de afzonderlijke partners dit vooraf niet van elkaar wisten.

Van de tien casussen die uit de zoekslag naar voren kwamen, hadden er in totaal vier betrekking op ondernemers in de uitzendbranche. Deze branche viel echter buiten de doelstelling van de proeftuin en om die reden is op deze bedrijven niet verder geïnvesteerd vanuit de operationele werkgroep. In een ander geval betrof de casus weliswaar een tuinder, maar vanwege geografische redenen is deze casus eveneens buiten beschouwing gebleven. Overigens is deze casus wel meegenomen door het interventieteam champignons van de SIOD.

De overgebleven vijf casussen hadden wel betrekking op ondernemers in de land- en tuinbouwsector binnen het arrondissement 's-Hertogenbosch en zijn door de operationele werkgroep verder onderzocht en geanalyseerd. Waar mogelijk werden deze casussen door de partners met aanvullende informatie opgewaardeerd en geactualiseerd. Uiteindelijk bleef van dit beperkte aantal ‘verdachte’ casussen slechts één casus over, waarvan een gereede verdenking van

mensenhandel kon worden gevormd op basis van actuele informatie. Deze casus vormde aanleiding voor een nadere beschouwing in de vorm van een bedrijfscontrole. De multidisciplinaire controleactie op het bedrijfsterrein van deze werkgever wordt elders in dit rapport uitvoerig besproken (zie hoofdstuk 4).

3.2 Interviews op operationeel niveau

De verzamelde signalen en casussen binnen de operationele werkgroep lijken gering te zijn wanneer dit wordt afgezet tegen de omvang van de land- en tuinbouwsector binnen het arrondissement 's-Hertogenbosch. De inventarisatie van de bedrijfssystemen van de betrokken partners deed vermoeden dat het raadplegen van deze systemen waarschijnlijk onvoldoende soelaas bood voor het verkrijgen van een goede informatiepositie over arbeidsuitbuiting. Hier is een aantal mogelijke verklaringen voor te benoemen. Eén van de mogelijkheden is dat aan arbeidsuitbuiting gerelateerde informatie niet of niet eenduidig wordt geregistreerd, waardoor de benodigde informatie lastig uit de systemen is te halen. De afzonderlijke systemen van de proeftuinpartners zijn ook niet ingericht voor het registreren van signalen van mensenhandel. Daarbij komt dat slechts een klein deel van de kennis en ervaring die in de 'hoofden' van mensen zit, wordt verwerkt in de systemen. Naar aanleiding van dit vermoeden is er voor gekozen om van elk van de deelnemende organisaties een aantal mensen op operationeel niveau uitvoerig te bevragen over hun ervaringen en mogelijke waarnemingen van erbarmelijke arbeidssituaties in de land- en tuinbouwsector. Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van het politiekorps Brabant Zuid-Oost (buurtbrigadiers en vreemdelingenpolitie), de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de SIOD. Deze interviews hebben echter niet geleid tot vernieuwende inzichten. Er kwamen tijdens deze interviews geen actuele en/of concrete situaties van erbarmelijke arbeidsomstandigheden boven water. In een aantal gevallen werd wel verwezen naar slechte werkgevers uit het verleden. Door één geïnterviewde werd zelfs gesteld dat deze proeftuin jaren te laat is opgestart. In de jaren tachtig zou de 'koppelbazerij' gefloreerd hebben waarbij goedkope arbeidskrachten geregeld werden uitgebuit. Maar inmiddels zou de regelgeving voor tuinders zo stringent zijn en de controlebevoegdheden van instanties, zoals de Arbeidsinspectie, Belastingdienst en gemeente, zo uitgebreid dat het nagenoeg niet te doen is om onopgemerkt arbeiders uit te buiten.

De interviews bevestigden het ontstane beeld dat arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector, als deze al voorkwam, in ieder geval erg lastig te detecteren was voor de proeftuinpartners.

3.3 Betrokken organisaties

Door de proeftuinpartners is met een ruime blik en een creatieve wijze gekeken naar andere mogelijkheden om meer zicht te krijgen op uitbuiting in de land- en tuinbouwsector. Een verbinding met organisaties die op enige wijze betrokken zijn bij de positie van arbeidsmigranten en geconfronteerd kunnen worden met (signalen van) arbeidsuitbuiting leek van grote toegevoegde waarde te zijn voor de activiteiten binnen de proeftuin. Deze organisaties (zowel belangen-

organisaties als organisaties die zich bezighouden met de opsporing van mensenhandel) konden kansen bieden om ten behoeve van de proeftuin belangrijke signalen te ontsluiten.

Voor de proeftuin betekende dit dat het noodzakelijk was allereerst te inventariseren welke organisaties behulpzaam konden zijn bij het detecteren van signalen arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Vervolgens werd contact gelegd met deze organisaties en verkend welke relevante informatie op welke wijze zou kunnen worden verkregen ten behoeve van de proeftuin. Als we kijken naar de kennis die we nu hebben, dan kan in het algemeen worden geconcludeerd dat een groot aantal organisaties dat werd benaderd wel degelijk beschikte over expertise en informatie met betrekking tot het fenomeen mensenhandel, maar dat een verfijning naar het onderwerp arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector moeizaam bleek en onvoldoende concrete aanwijzingen opleverde.

Hieronder volgt een reeks organisaties die in proeftuinverband werden benaderd en zijn bevraagd op concrete signalen arbeidsuitbuiting.

- ZLTO
- Vakbonden
- RIEC
- Kenniscentrum Handhaving, gemeente Eindhoven
- EMM
- CCV
- CoMensha
- Migrada
- Interventieteam Champignons
- AVANS Hogeschool
- Universiteit van Tilburg

ZLTO

De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO), onderdeel van het samenwerkingsverband LTO Nederland, is een vereniging voor ondernemers in de land- en tuinbouwsector. In totaal vertegenwoordigt ZLTO in Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Gelderland bijna 18.000 leden. ZLTO zet zich in voor het versterken van de maatschappelijke en economische positie van haar ondernemers.

Vanuit de achterliggende gedachte dat ZLTO een goed beeld heeft van de Brabantse tuinbouwsector en belang heeft bij een eerlijke concurrentiepositie tussen tuinders werd contact gelegd met deze organisatie. Na een aantal verkennende gesprekken gaf ZLTO aan geen verdere medewerking te willen verlenen omdat dit niet te verantwoorden was naar de achterban. Daarbij was de overtuiging bij ZLTO dat structurele misstanden in de branche niet aanwezig zouden zijn.

Vakbonden

De Federale Nederlandse Vakbeweging (FNV) en het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) zijn vakbonden met als taak het behartigen van de belangen van werkenden en uitkeringsgerechtigden.

Er werd vanuit de proeftuin contact gelegd met de vakbond CNV Vakmensen, regio Brabant. De vakbond CNV heeft een meldpunt voor Poolse arbeiders en toonde zich in een aantal gesprekken graag bereid om ontvangen signalen van arbeidsuitbuiting te delen met de proeftuin. Hierbij werd wel op voorhand opgemerkt dat de proeftuin zich mogelijk op een verkeerde branche richtte. Zo zouden zich in de uitzendbranche en vleesverwerkende industrie meer misstanden voordoen en zouden die sectoren veel kansrijker zijn voor verkrijgen van zicht op arbeidsuitbuiting. Door het CNV werd op een pragmatische wijze ook daadwerkelijk informatie over de land- en tuinbouwbranche uitgewisseld, maar deze informatie viel helaas buiten de geografische reikwijdte van het arrondissement 's-Hertogenbosch.

Met FNV Bondgenoten zijn gesprekken gevoerd met een vakbondsbestuurder en een land- en tuinbouwconsulent. Hoewel door de vakbondsbestuurder werd toegezegd de door hem geschetste schrijnende arbeidsomstandigheden in de land- en tuinbouwsector met concrete signalen te onderbouwen, werd nimmer enig concreet signaal door de proeftuin ontvangen. Hierdoor was het niet mogelijk om de geschetste negatieve beeldvorming van de land- en tuinbouwbranche te concretiseren.

De land- en tuinbouwconsulent gaf wel aan te beschikken over concrete informatie over slechte arbeidsomstandigheden in het kassengebied van het Westland, maar mogelijke misstanden in de Brabantse sector waren hem niet bekend. Door deze land- en tuinbouwconsulent werd wel bereidwillig verwezen naar Osstoja, een cultureel belangencentrum voor Poolse migranten, die mogelijk over meer informatie zou beschikken. Ondanks een aantal pogingen is het niet gelukt om met hen in contact te komen. De constatering dat vakbonden ook een beperkt zicht lijken te hebben op arbeidsuitbuiting, ligt mogelijk in de onwetendheid van arbeidsmigranten met betrekking tot hun rechten in Nederland. Daarnaast lijkt de drempel voor het benaderen en inlichten van vakbonden hoog te zijn. Ook moet worden gerealiseerd dat de strafvorderlijke belangen van het Openbaar Ministerie niet altijd stroken met de arbeidsbelangen die vakbonden behartigen. Het vervolgen van een bedrijf waar arbeidsmigranten worden uitgebuit, impliceert dat de werkgelegenheid van deze migranten in gevaar komt. Dit kan zowel voor vakbonden als voor werknemers zelf een drempel zijn om misstanden te rapporteren.

Regionaal Informatie en Expertisecentrum

Vanuit het projectbureau is er tijdens de proeftuin meerdere malen contact geweest met het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC). In het kader van het verkrijgen van meer zicht op de omvang van de uitbuitingsproblematiek in de land- en tuinbouwsector werd door het RIEC een concrete vraag uitgezet richting alle gemeenten in de regio, met betrekking tot de huisvesting van

buitenlandse werknemers. De kwaliteit van huisvesting kan een aanknopingspunt vormen voor het verkrijgen van zicht op arbeidsuitbuiting. Vanuit de visie dat arbeidsuitbuiting vaak gepaard gaat met slechte huisvesting was het interessant om te onderzoeken welke groepen arbeidsmigranten er binnen een gemeente gehuisvest zijn en wat de kwaliteit van deze huisvesting was.

Binnen de proeftuin is het sterke vermoeden ontstaan dat de signalering van arbeidsuitbuiting begint bij de gemeente op het moment dat er wordt gecontroleerd op de huisvesting en brandveiligheid. Hier kan de vraag aan worden gekoppeld of gemeentelijke handhavers de signalen van (mogelijke) mensenhandel of arbeidsuitbuiting herkennen. En als zij indicaties van misstanden constateren, aan wie rapporteren zij deze indicaties dan? Om deze signalen mogelijk te benutten, is er vanuit de proeftuin aan het RIEC BZO en het RIEC ZWN gevraagd om gemeentelijke gegevens te verstrekken over de huisvesting van arbeidsmigranten in landelijk gelegen gemeenten in het arrondissement 's-Hertogenbosch. De vraag naar aantallen arbeidsmigranten binnen de verschillende gemeenten, specifieke huisvestingslocaties en de aard van deze huisvesting bleek in de praktijk niet zonder meer opvraagbaar te zijn. Dat was de reden dat het verzoek in een later stadium is teruggebracht tot het verstrekken van informatie over ondernemingen die gebruik maakten van arbeidsmigranten en tevens binnen de gemeenten huisvesting voor deze groep werknemers organiseerden.

De reactie van de gemeenten op onze zoekvraag was wisselend van aard. Bij een aantal gemeenten ontbrak het zicht op huisvesting van arbeidsmigranten. Andere gemeenten wisten globaal te melden dat arbeidsmigranten vooral op campings of andere locaties verblijven. Er werden relatief weinig werkgevers met naam en toenaam genoemd waarvan men wist dat zij ook arbeidsmigranten huisvesten. Ook na een verdiepende vraag richting de gemeenten bleken er geen werkgevers bekend te zijn met betrekking tot mogelijke arbeidsuitbuiting.

Kenniscentrum Handhaving, gemeente Eindhoven

In het jaar 2010 werd binnen de gemeente Eindhoven een interventieproject gestart rondom de huisvesting van arbeidsmigranten. De bevindingen van het interventieteam hebben het besef doen ontstaan dat de handhaving zich niet primair dient te richten op de arbeidsmigranten, maar juist op de (malafide) facilitators in de keten van werk, inkomen, wonen en leven aangezien er op deze gebieden veelal sprake is van een afhankelijkheidspositie van de arbeidsmigrant ten opzichte van de werkgever. Voor wat betreft de (malafide) werkgevers heeft het project onder andere geleid tot een aantal boekenonderzoeken bij uitzendbureaus door de Belastingdienst. Hoewel er door dit interventieteam samenwerkingspatronen werden ontdekt tussen malafide werkgevers en malafide pandeigenaren die neigden naar situaties gerelateerd aan uitbuiting, heeft dit voor de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' niet geleid tot een verbeterd zicht op mogelijke vormen van arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Aan de hand van de uitkomsten kon wel worden geconstateerd

dat de uitzendbranche een grotere risicogroep vormt waarbinnen arbeidsuitbuiting mogelijk vaker aan de orde is.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

Vanuit de proeftuin is met het EMM goed contact opgebouwd en in een vroegtijdig stadium de afspraak gemaakt dat eventuele preweegdocumenten en overige informatie over uitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector zouden worden gemeld aan de proeftuin. Gedurende de looptijd van de proeftuin zijn echter geen signalen van het EMM ontvangen. Wel was het EMM bereid om tijdens een bijeenkomst van de operationele werkgroep een preweegdocument te presenteren welke betrekking had op een uitbuitingssituatie in de regio Brabant Zuid-Oost. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat deze situatie geen betrekking had op de land- en tuinbouwsector, waardoor we dit onderzoek vanuit de proeftuin niet verder hebben opgepakt. Een belangrijk leerpunt van deze presentatie was dat het, naast het gebruik maken van 'bekende' bronnen, goed mogelijk is om door te rechercheren in (open) bronnen van bijvoorbeeld de International Organization for Migration (IOM), de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het registratiesysteem Video Registratie Onopvallende Surveillance (VROS) en aldus goede startinformatie cq. signalen te verzamelen. Ook werd er via het EMM meer informatie verkregen over het project 'Slim rechercheren' bij het EMM en de mogelijkheden hiervan.

Vanuit de proeftuin werden signalen over twee bedrijven uit de land- en tuinbouwsector voorgelegd aan het EMM met het verzoek mogelijk relevante informatie toe te voegen en/of te actualiseren. Het EMM had echter geen extra informatie om deze signalen verder mee aan te vullen.

Ook is tijdens een van de bijeenkomsten van de operationele werkgroep door het EMM een presentatie gegeven over de training 'ketenoverleg' en de doorontwikkeling van een blauwdruk voor een ketenregie ten behoeve van een programmatische aanpak van mensenhandel. Deze training is in samenwerking met de Politieacademie ontwikkeld aan de hand van de 'Handreiking: Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector'³.

CCV

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, zoals eerder in deze rapportage beschreven, heeft een bijdrage geleverd aan de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' op het gebied van het vergroten van bewustwording met betrekking tot signalen mensenhandel door het organiseren van 'awarenessbijeenkomsten' voor het bestuur (zie paragraaf 3.4). Daarnaast werden de bevindingen uit het bestuurlijke rapportage Dartmoor in een 'klankbordsessie' gepresenteerd aan een aantal ketenregisseurs mensenhandel (verenigd onder de vlag van het CCV) die deze bevindingen hebben getoetst op praktische uitvoerbaarheid en verder hebben aangescherpt (zie paragraaf 3.5)

³ Task Force Mensenhandel. (2009). *Handreiking. Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten.

CoMensha

Het Coördinatiecentrum Mensenhandel fungeert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel. CoMensha coördineert de eerste opvang van (mogelijke) slachtoffers en zet de hulpverlening in gang. Daarnaast participeert CoMensha in verschillende regionale netwerken rondom mensenhandel, waarbij partijen aansluiten die een rol spelen in de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. CoMensha houdt zich ook bezig met het geven van voorlichting.

Tijdens de controleactie die vanuit de proeftuin mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ werd georganiseerd, werd contact gelegd met CoMensha met betrekking tot de opvang van slachtoffers (zie paragraaf 4.5).

Migrada

Migrada is een belangenvereniging voor arbeidsmigranten in Nederland. Zij heeft zich als doel gesteld de situatie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren. Migrada heeft op verzoek van de proeftuin haar registratiesysteem doorzocht op mogelijke signalen van arbeidsuitbuiting. Uit deze registratie kwam een concrete melding (2009) naar boven van een Poolse arbeider die misstanden meldde over zijn werkgever. Dit signaal werd vervolgens door de proeftuinpartners in de eigen bedrijfssystemen nageetrokken. Min of meer tegen de verwachtingen in, leidde deze zoekslag er toe dat er een positiever beeld naar voren kwam over deze tuinder, afgaand op een aantal meldingen uit de (politie)systemen. Zo bleek ondermeer dat de tuinder in de winter bij een onverwacht bezoek van de politie comfortabele huisvesting toonde op het moment dat hij geen arbeidsmigranten werkzaam had. Ook vermeldde de politiestructuren dat deze tuinder contact opnam met de politie om bij twijfel de authenticiteit van een Oost-Europees paspoort te laten controleren. Uit de systemen van de partners kwam een positief beeld naar voren van deze werkgever, terwijl er ook meer negatieve meldingen en mutaties over deze werkgever bekend waren bij de proeftuinpartners.

Migrada heeft ook een rol gespeeld bij de controleactie die vanuit de proeftuin is georganiseerd (zie paragraaf 4.5).

Interventieteam Champignons

In juli 2011 is het Interventieteam (IT) Champignons van start gegaan. Dit multidisciplinaire controleteam richt zich op de naleving van regelgeving door Champignonontelers. Vanuit de proeftuin is met het interventieteam afgesproken dat wij op de hoogte zouden worden gesteld over casussen binnen ons arrondissement. Voorgesteld werd om bedrijven die in ons arrondissement waren gevestigd voorrang te verlenen bij het organiseren van controles. Gedurende de looptijd van de proeftuin zijn geen nieuwe signalen ontvangen over bedrijven in het arrondissement 's-Hertogenbosch. Wel heeft het IT Champignons in Gelderland een actie uitgevoerd (zoals al aangegeven in paragraaf 3.2) waarbij 70 Bulgaren werden aangetroffen die ver onder het minimumloon werden uitbetaald. Uiteindelijk bleek in deze casus sprake te zijn van mensensmokkel en niet van mensenhandel.

AVANS Hogeschool

Door de proeftuin is contact gelegd met een onderzoeker van het Expertisecentrum Veiligheid, lectoraat Integrale Veiligheid/AVANS Hogeschool. De hogeschool voerde een onderzoek uit naar MOE-landers (Midden en Oost-Europees) in de provincie Brabant in relatie met het professionele werkveld. Het onderzoek beoogde het handelingsrepertoire van professionals en leidinggevendenden met betrekking tot de MOE-landers te vergroten. Aandachtspunten waren onder andere huisvesting, arbeid, zorg en onderwijs.

De onderzoekers hebben de veiligheidscoördinatoren van alle Brabantse gemeenten onderworpen aan een telefonische enquête, gevolgd door een verdiepend interview op locatie. Er werden 130 interviews gehouden waarvan een groot aantal in een zevental gemeenten in ons arrondissement. Deze interviews zijn geanalyseerd en de resultaten zijn, voor zover relevant, gedeeld met de proeftuin. Hoewel dit contact geen concrete signalen voor de proeftuin heeft opgeleverd (echter wel concrete signalen binnen het arrondissement Breda), werd middels dit onderzoek bevestigd hoe complex het is om een goed zicht te krijgen op arbeidsuitbuiting. Uit de resultaten van het onderzoek bleek nogmaals hoe belangrijk het is dat de personen die worden geconfronteerd met vormen van arbeidsuitbuiting, dit ook als zodanig herkennen. De volgende samenvatting van een verslag van een handhavingactie in een Brabants buitengebied is hiervoor illustratief te noemen.

Casus: Boerderij – 27 april 2011

Er is een controle op een grote boerderij, met goed verzorgde tuin aan de voorkant. De eigenaren zijn niet aanwezig. We treffen een oudere Poolse man en vrouw aan het werk in de schuur; ze zijn netten aan het knopen. Ze kunnen zich niet identificeren; de werkgever zou hun paspoorten hebben. In een grote schuur is een 'achterhuis' gebouwd. De geschatte ruimte is 20-30m². Keuken beneden en slaapruijmt met 1 trap naar boven. Voorheen sliepen hier 35 arbeidsmigranten. De eigenaar is gesommeerd iedereen weg te halen; het voldoet aan geen één eis voor huisvesting. We treffen echter nog 10 beslapen bedden aan; kleding, volle asbakken en vuilnis. Het is erg vies. Er kan niet geventileerd worden (ramen komen uit in de schuur) en er hangt een bedompte zure lucht. Achter de schuur staan nog een stuk of acht caravans/ barakken. De meeste in beroerde staat. In één caravan liggen allemaal kapotte borden en spullen op de grond. Andere caravans zijn vies en rommelig. In het bijhuis is een ruimte met nog eens zes bedden. Ook hier hangt de bedompte zure lucht. Van alle situaties worden foto's genomen. Omdat de eigenaar er niet is en zich niet aan de regels heeft gehouden, zal hij een brief van handhaving krijgen waar hij nogmaals krijgt opgelegd het slaapvertrek in de schuur op te doeken.

Geruime tijd later meldt de Bijzondere Opsporingsambtenaar (BOA) de onderzoeker dat er nog contact is geweest met de advocaat van eigenaar. Omdat de eigenaar op het moment van de handhavingactie niet aanwezig was en de BOA zonder machtiging in de verschillende ruimtes is geweest kan hij zijn bevindingen juridisch gezien niet hard maken.

Deze casus bevat een aantal indicatoren die wijzen op vermoedelijke arbeidsuitbuiting, maar deze zijn door de controlerende BOA niet als zodanig herkend, zodat het zicht op dit criminaliteitsfenomeen erg beperkt bleef.

Universiteit van Tilburg

In de beginperiode van de proeftuin is contact geweest met een onderzoeker aan de Universiteit van Tilburg die zich bezig hield met een Europees onderzoek naar arbeidsuitbuiting, een vergelijkend onderzoek tussen vier landen. Aangezien het een kwalitatief en meer fenomeenbeschrijvend onderzoek betrof, zijn hieruit verder geen concrete signalen naar voren gekomen. De resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd tijdens het seminar 'Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation', waaraan vanuit de proeftuin een aantal partners hebben deelgenomen. Tijdens het seminar zijn onder andere gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van de aanpak van mensenhandel vanuit een Europees perspectief.

3.4 Awareness

Zoals eerder is aangegeven was een van de doelstellingen van de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' het verkrijgen van een beter zicht op het fenomeen arbeidsuitbuiting. Een goed beeld van mogelijke arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector is immers een vereiste om passende en effectieve interventiestrategieën te ontwikkelen. Gaandeweg de proeftuin bleek dat het erg complex was om een goede informatiepositie op te bouwen met betrekking tot dit fenomeen. Er bleek onvoldoende relevante informatie uit de systemen van partners te destilleren. Door de verschillende partners werd niet alle relevante informatie op dit gebied geregistreerd en als relevante informatie wel werd geregistreerd, dan gebeurde dit niet op een eenduidige wijze waardoor deze moeizaam te achterhalen was in de bedrijfssystemen. Daarnaast is bij medewerkers een bepaalde mate van alertheid vereist om de bouwstenen van mogelijke arbeidsuitbuiting waar te nemen. Het is niet verwonderlijk dat bijvoorbeeld een belastingambtenaar bij een bedrijfscontrole meer gefocust is op fiscale aspecten dan op de schrijnende omstandigheden die buiten zijn taakstelling vallen, zoals slechte huisvesting van arbeidsmigranten. Als deze functionarissen wel een erbarmelijke huisvesting constateren en mogelijke misstanden in de arbeidsrelatie vermoeden, is het vervolgens veelal onduidelijk waar men met deze informatie terecht kan. Het dient in ieder geval geen direct fiscaal belang en de fiscale bedrijfssystemen bieden dan ook weinig mogelijkheden om deze informatie te verwerken.

Het is van belang om over een breed front bewustwording te stimuleren bij functionarissen die vanuit hun taakuitoefening kunnen worden geconfronteerd met signalen van arbeidsuitbuiting. Zo is er door de politie gewerkt aan een 'awarenessprogramma' dat zich in de eerste plaats richtte op de burger (wat kan de burger zelf waarnemen?). Daarbij zijn weekbladen en de lokale omroep ingezet om meer bewustzijn te creëren rondom het fenomeen arbeidsuitbuiting. In de tweede plaats richtte het awarenessprogramma zich op de 'blauwe' dienders, met de vraag hoe zij beter signalen van mensenhandel konden waarnemen. Ook werd in dit verband bekeken hoe MMA-meldingen (Meld Misdad Anoniem) beter konden worden benut. Vanuit de proeftuin is nadrukkelijk bijgedragen aan het vergroten van deze bewustwording, door het maken van een reportage rondom arbeidsuitbuiting en het mede-organiseren van een awarenessbijeenkomst.

3.4.1 Bureau Brabant – 2 mei 2011

Bureau Brabant is het Brabantse opsporingsprogramma van Omroep Brabant, waarin de politie de hulp vraagt van kijkers om diverse zaken op te lossen. De vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost maakte in samenwerking met het opsporingsprogramma Bureau Brabant een reportage waarin de kijker uitvoerig werd geïnformeerd over signalen van arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector. In de uitgezonden reportage werd nadrukkelijk gevraagd om mogelijke misstanden in de Brabantse land- en tuinbouw te melden bij de politie. In de periode na de uitzending is er bij de politie Brabant Zuid-Oost één MMA-melding binnengekomen die betrekking had op mogelijke uitbuiting van een aantal werknemers. Zij waren ondergebracht in een hotel in de regio Brabant Noord, waar sprake zou zijn van erbarmelijke omstandigheden en brandgevaar. Een causaal verband tussen de uitzending en deze melding is niet aan te tonen.

3.4.2 Awarenessbijeenkomst RIEC/CCV

In november 2011 zijn een tweetal bewustwordingsbijeenkomsten Mensenhandel georganiseerd door het RIEC BZO en het RIEC ZWN samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Deze bijeenkomsten waren primair bedoeld voor ambtenaren van de gemeenten die in aanraking kunnen komen met mensenhandel, met als doel het creëren van bewustwording. De inhoud van deze bijeenkomsten was nadrukkelijk gericht op de dagelijkse praktijk waarmee ambtenaren binnen gemeenten in aanraking kunnen komen. De presentaties tijdens deze bijeenkomsten werden verzorgd door het CCV, het Openbaar Ministerie, de vreemdelingenpolitie van beide politiekorpsen (Brabant Noord en Brabant Zuid-oost) en de SIOD.

3.5 Bestuurlijke Rapportage Dartmoor

Bestuurlijke rapportages maken in toenemende mate vast onderdeel uit van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Steeds vaker wordt naar aanleiding van bevindingen in een strafrechtelijk onderzoek beoordeeld of informatie uit dat onderzoek relevant kan zijn voor het openbaar bestuur of andere partijen, voor het nemen van bestuurlijke en/of preventieve maatregelen tegen criminaliteit. Zo vormden de bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek Dartmoor voor de proeftuin mensenhandel aanleiding om de gesignaleerde knelpunten te rapporteren aan verschillende publieke en private partners zoals gemeenten, UWV, Verbond van Verzekeraars en de Belastingdienst.

De doelstelling van deze bestuurlijke rapportage was het inzichtelijk maken van de factoren en omstandigheden die hebben geleid tot de ernstige vormen van arbeidsuitbuiting die op de boerderij van de Somerense aspergeteelster zijn aangetroffen. Voorts kon met de verzamelde en geanalyseerde informatie uit dit strafrechtelijk onderzoek het barrièremodel mensenhandel verder worden ingevuld en uitgewerkt. Hierdoor werd het mogelijk om in de toekomst nog meer gericht in te zetten op het opwerpen van effectieve barrières tegen arbeidsuitbuiting, die worden ontwikkeld in gezamenlijkheid met publieke en private partijen. Naast de

weergave van knelpunten, bood de bestuurlijke rapportage Dartmoor ook concrete aanbevelingen aan diverse partners die kunnen bijdragen aan het voorkomen van soortgelijke uitbuitingssituaties.

Totstandkoming van de rapportage

De bestuurlijke rapportage Dartmoor is tot stand gekomen in een samenwerkingsverband tussen het arrondissementparket 's-Hertogenbosch, de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting' en de SIOD. Deze gezamenlijke werkwijze heeft als voordeel gehad dat specifieke expertise vanuit het ministerie beschikbaar was en een kruisbestuiving van kennis plaatsvond tussen het OM en de SIOD. Toch moet eveneens worden opgemerkt dat deze vorm van samenwerking ook een schaduwzijde heeft gehad. Samenwerking impliceert dat het eindproduct ook gezamenlijk wordt opgeleverd. Het streven van het OM was er nadrukkelijk op gericht dat de bestuurlijke rapportage Dartmoor kon worden opgeleverd in de periode van de behandeling van de strafzaak ter terechtzitting en de uitspraak door de rechtbank (oktober 2011). Immers, de omvangrijke publiciteit rondom deze strafzaak kon tevens veel aandacht genereren voor de geconstateerde knelpunten en bestuurlijke aanbevelingen in deze rapportage. Een dergelijk momentum was van wezenlijk belang om draagvlak voor de aanbevelingen te creëren.

Hoewel rondom het tijdstip van de uitspraak van de rechtbank de bestuurlijke rapportage naar het oordeel van de opstellers inhoudelijk gereed was om te publiceren, werd de publicatie door het ministerie uitgesteld. Voordat het stuk kon worden gepubliceerd, moest eerst formeel de lijn naar de minister van SZW worden gelegd. Daartoe moest het rapport op het niveau van diverse beleidsdirecties binnen het ministerie ambtelijk worden afgestemd en goedgekeurd. Deze procedure heeft tot grote vertraging geleid. Door het ministerie is tot op heden (april 2012) nog geen officieel akkoord gegeven, nog zijn mogelijke bezwaren en wijzigingen gedeeld met het OM. Om verdere vertraging in de oplevering van de bestuurlijke rapportage te voorkomen heeft de Inspectie SZW inmiddels wel gekozen voor een pragmatische oplossing. Hierbij wordt de bestuurlijke rapportage Dartmoor, inclusief de door het ministerie geplaatste commentaren, beschouwd als een product van het OM 's-Hertogenbosch waarbij de Inspectie SZW heeft geparticipeerd in het onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de aanbevelingen en de publiciteit wordt daarmee een zaak van het OM en niet langer een gedeelde verantwoordelijkheid van OM en Inspectie SZW.

Verschillende partijen hebben een bijdrage geleverd aan het opstellen van deze bestuurlijke rapportage. Zo zijn de aanbevelingen uit de conceptversie van de rapportage door de proeftuin, in een overleg met de ketenregisseurs Mensenhandel, gepresenteerd bij het CCV met als doel om de praktische haalbaarheid van sommige aanbevelingen te beoordelen. Naar aanleiding van deze constructieve klankbordsessie werden de aanbevelingen verder aangescherpt. Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) werd door de proeftuin benaderd met het verzoek om vanuit hun expertise en taakstelling naar de aanbevelingen te

kijken. De VNG besloot helaas geen medewerking te verlenen omdat de beleidsmedewerkers van de VNG geen capaciteit hadden of andere prioriteiten stelden.

Knelpunten en aanbevelingen

Een belangrijke les die uit het onderzoek Dartmoor werd getrokken is de strikte noodzaak om meer samenwerking te realiseren tussen (overheids)instanties en onderling relevante informatie uit te wisselen en samen te brengen. Een gereede verdenking van mensenhandel, en daarmee ook een helder beeld van de situatie op de Somerense aspergeboerderij, ontstond in dit onderzoek pas op het moment dat informatie door diverse partijen werd samengevoegd en in zijn geheel werd beschouwd. Eerder werd de beschikbare informatie afzonderlijk beoordeeld door de individuele partijen, wat er toe heeft geleid dat de situatie van arbeidsuitbuiting lange tijd onopgemerkt is gebleven.

De bestuurlijke rapportage bevat onder meer aanbevelingen voor het UWV op het terrein van het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen. Voor het UWV kan bijvoorbeeld de slechte kwaliteit van de huisvesting een weigeringsgrond zijn voor de afgifte van een tewerkstellingsvergunning. Echter, de beoordeling van een brandveilige huisvesting, en daarmee de kwaliteit van de huisvesting, is een aangelegenheid van de gemeente. Een nauwere samenwerking of informatie-uitwisseling tussen deze twee organisaties is geïndiceerd om op de juiste gronden een tewerkstellingsvergunning te verstrekken.

Ook voor de gemeenten zijn aanbevelingen geformuleerd die kunnen bijdragen aan het verkrijgen van duidelijk zicht op de arbeidsmigranten die binnen de gemeente verblijven. Zo is de gemeente de verantwoordelijke partij om toezicht te houden op de vereiste brandveilige huisvesting, maar komt het geregeld voor dat er binnen de gemeente groepen arbeidskrachten verblijven die niet in het GBA zijn ingeschreven. Hierdoor kan het voor de gemeente moeilijk zijn om vast te stellen op welke locatie arbeidsmigranten verblijven of werkzaam zijn, waardoor mogelijke misstanden in de arbeidsrelatie onopgemerkt blijven.

Voor een uitvoerige weergave van geconstateerde knelpunten en geformuleerde aanbevelingen wordt verwezen naar de bestuurlijke rapportage Dartmoor.

4. Multidisciplinaire controleacties

Een van de doelstellingen van de proeftuin was het verkrijgen van meer inzicht in uitbuitingspraktijken in de land- en tuinbouwsector, onder andere door het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken. Om die reden zijn vanuit de proeftuin twee multidisciplinaire controleacties uitgevoerd. Aan de hand van de eerste controleactie is een draaiboek ontwikkeld, wat op basis van ervaringen is aangepast voor toepassing tijdens het uitvoeren van de volgende controleactie.

In dit hoofdstuk zal eerst de controle op het bedrijfsterrein van de Somerense aspergeteelster worden toegelicht. Vervolgens zal in de tweede paragraaf de ontwikkeling van het draaiboek voor een multidisciplinaire controle aan bod komen. De overige paragrafen van dit hoofdstuk zullen de verschillende onderdelen van de controleactie bij een bloemenkwekerij beschrijven.

4.1 Controleactie J. Janssen

Door het Openbaar Ministerie te 's-Hertogenbosch werd een strafrechtelijk onderzoek verricht naar het overtreden van artikel 273f Wetboek van strafrecht (mensenhandel cq. arbeidsuitbuiting) gepleegd door aspergeteelster Janssen te Someren. Gedurende dit strafrechtelijke onderzoek, heeft de rechtbank de voorlopige hechtenis van de (inmiddels veroordeelde) aspergeteelster in 2010 geschorst. Hierdoor werd aspergeteler Janssen in staat gesteld de bedrijfsvoering op haar boerderij voort te zetten. Naar verwachting zou zij in het aspergeseizoen 2011 wederom veel (Oost-Europese) arbeidsmigranten inzetten om de asperges van het veld te halen. Mogelijk zouden deze werknemers onder dezelfde slechte omstandigheden te werk worden gesteld als de werknemers tijdens het voorgaande seizoen.

Dit gegeven vormde voor de deelnemers van de proeftuin aanleiding om tijdens het aspergeseizoen een gezamenlijke controle te organiseren om te bekijken of er wederom arbeidsgelateerde misstanden aanwezig waren op het bedrijf. Deze controle bood tevens de mogelijkheid om het handhavingdoel, zijnde een controle op grond van eigen bevoegdheden, te verenigen met het opsporingsdoel, te weten een maximale kans om uitbuitingssituaties in beeld te krijgen. Tevens kon tijdens de controle ook worden vastgesteld of de door de rechtbank opgelegde schorsingsvoorwaarden door de aspergeteelster zouden worden overtreden.

De vreemdelingenpolitie heeft het voortouw genomen bij de voorbereiding van deze controle. In deze voorbereiding zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de Arbeidsinspectie, vreemdelingenpolitie, gemeente en de Belastingdienst. Ter ondersteuning is een draaiboek opgesteld waarin ieders taken en bevoegdheden zijn omschreven. Minstens zo belangrijk is de omschrijving in het draaiboek waarin werd aangegeven waar elke organisatie, in het kader van mensenhandel, specifiek op moet letten. Dit draaiboek is door de proeftuinpartners vervolgens getoetst en doorontwikkeld tot een format dat ook bij andere multidisciplinaire controleacties kan worden gebruikt (zie paragraaf 4.2)

Tijdens de voorbereiding van deze gezamenlijke controleactie zijn een aantal leerpunten, ook op het gebied van samenwerking, naar voren gekomen. Zo bleek uit een voorverkenning door de Arbeidsinspectie, kort voor het geplande tijdstip van de actie, dat er geen bedrijfsactiviteiten werden waargenomen op het bedrijfsterrein van de aspergeteelster. Vervolgens bleek ook de pers al op de hoogte te zijn van het tijdstip van de voorgenomen actie. Naar aanleiding hiervan is besloten de controleactie uit te stellen en nog zorgvuldiger om te gaan met het delen van informatie.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van slachtoffers vormde tijdens de voorbereiding van de actie ook een aandachtspunt. Onduidelijk bleef wie nu de verantwoordelijkheid droeg voor de opvang van slachtoffers. CoMensha was vroegtijdig geïnformeerd over de voorgenomen actie en de eventuele behoefte aan opvang van slachtoffers, maar gaf al snel aan dat de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor de financiering van de opvang van slachtoffers. De gemeente Someren verwees vervolgens naar de initiatiefnemer van de controleactie, de Arbeidsinspectie, als meest aangewezen organisatie om garant te staan voor de kosten van mogelijke opvang. Uiteindelijk zijn er pogingen gedaan om de verantwoordelijkheid bij de vreemdelingenpolitie neer te leggen. Dit knelpunt is inmiddels door de regionaal mensenhandelofficier van het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch besproken in het landelijk overleg van mensenhandelofficiëren en tevens voorgelegd aan de Taskforce Mensenhandel tijdens het bezoek aan de proeftuin mensenhandel – 'overige uitbuiting'.

Een ander praktisch punt waarover afstemming moest worden bereikt, was de vraag welke organisatie verantwoordelijk was voor de persvoorlichting. De meningen over deze vraag waren verdeeld. In principe is het zo dat de organisatie die initiator is van de actie, ook de verantwoordelijkheid neemt richting de pers. In deze casus was de Arbeidsinspectie de initiatiefnemer van de controleactie, hetgeen zou moeten betekenen dat het Ministerie van SZW de verantwoordelijkheid voor persvoorlichting zou moeten dragen. Hierover verschilden de vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie van mening. Uiteindelijk werd de persvoorlichting bij de politie neergelegd.

Nadrukkelijk werd tijdens de voorbereiding aandacht besteed aan het 'kantelpunt' tijdens een actie waarop de verantwoordelijkheid en de coördinatie van een actie overgaat van de Arbeidsinspectie naar de politie. Wanneer een gerede verdenking (artikel 27 Wetboek van strafvordering) ontstaat neemt de (vreemdelingen)politie de leiding van de controleactie verder over en 'kantelt' de actie van handhaving naar opsporing.

De bevindingen tijdens de uitgevoerde controleactie op 1 juni 2011 vormden voor de politie en de Arbeidsinspectie aanleiding om een nader onderzoek in te stellen en verschillende werknemers aanvullend te horen over de arbeidsomstandigheden op het bedrijf. Dit onderzoek leidde (wederom) tot een gerede verdenking van arbeidsuitbuiting. Zo moesten de werknemers een arbeidscontract tekenen in een voor hen vreemde taal en was de in het voorzicht gestelde beloning beduidend lager dan het wettelijk minimumloon. Ook werden zij pas uitbetaald aan het eind

van het aspergeseizoen, maakten de werknemers lange werkdagen en hadden zij geen vrije dagen. Daarnaast zou er wederom sprake zijn van bedreigingen, mishandelingen en intimidatie. Voor de rechtbank vormden deze bevindingen aanleiding om op 17 juni 2011 de schorsing van de voorlopige hechtenis op te heffen en de aspergeteelster in voorlopige hechtenis te nemen. Inmiddels is de aspergeteelster door de rechtbank veroordeeld tot een gevangenisstraf van 30 maanden, waarvan 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar.

De kracht van het gezamenlijk aanpakken van signalen en gezamenlijk uitvoeren van controles ligt in het feit dat verschillende organisaties op basis van eigen bevoegdheden kunnen optreden, maar dat zij dit nadrukkelijk doen met een gezamenlijk doel én een gezamenlijke focus op (in dit geval) mensenhandel. Vanuit deze visie is er bij de proeftuinpartners nadrukkelijk aandacht gegenereerd voor signalen van arbeidsuitbuiting én is de gezamenlijke controle grondig voorbereid. Ook heeft de casus Somerense aspergeteelster ruimschoots aandacht gekregen, zowel in diverse media als bij de betrokken organisaties. Daarom mag worden verondersteld dat dit geleid heeft tot meer bewustwording binnen de deelnemende organisaties. Desondanks bleek het op operationeel niveau toch niet makkelijk te zijn om voldoende bewustwording te creëren voor mogelijke signalen van arbeidsuitbuiting. Illustratief hiervoor zijn enkele citaten uit een verslaglegging die tijdens de controleactie op het bedrijf van de aspergeteelster zijn opgetekend.

'Een aantal werknemers stonden op hun gemak een sigaretje in het zonnetje te roken en leken niet gebukt te gaan onder de arbeidsdruk.'

'Ik vond het opvallend dat een aantal medewerkers zich niet met de werknemers aan de tafel bemoeiden. Het leek wel alsof men het wel goed vond en zich niet wilden aansluiten bij de verhalen, welke aan de tafel werden verteld.'

4.2 Multidisciplinair draaiboek

In de voorbereiding van de gezamenlijke controleactie is vanuit de operationele werkgroep ondermeer een multidisciplinair draaiboek voor de deelnemende partijen samengesteld (zie bijlage 2). Bij het uitvoeren van een dergelijke gezamenlijke controle dienen de afzonderlijke taken en bevoegdheden van de verschillende partners voor alle deelnemende partijen duidelijk te zijn. Het multidisciplinaire draaiboek bevatte daartoe een heldere beschrijving van de wettelijke taken en bevoegdheden van de afzonderlijke partners, waardoor het mogelijk werd de grenzen van elkaars bevoegdheden duidelijk af te bakenen. Ook de verschillende relevante belangenorganisaties en bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en mogelijkheden werden in het draaiboek omschreven. Hierdoor was het mogelijk een multidisciplinaire controle beter te coördineren en bepaalde taken en bevoegdheden van partners beter te onderscheiden. Het is belangrijk dat de partners over en weer bekend zijn met de mogelijkheden en onmogelijkheden van de verschillende organisaties en weten voor welke

praktische beperkingen men kan worden gesteld. Dit draaiboek is bij de uitvoering van de controleactie, zowel bij de controle bij de aspergeteelster als die op de bloemenkwekerij, van grote waarde geweest. In het draaiboek is het omslagpunt tussen de inzet van controlebevoegdheden en strafrechtelijke bevoegdheden goed in kaart gebracht. Op het moment dat er tijdens de controleactie een gerede verdenking ontstond van het strafbare feit arbeidsuitbuiting, deden de partners met een controletaak een stap terug en werd de coördinatie van het verdere verloop van de actie overgedragen aan de vreemdelingenpolitie.

Het multidisciplinaire draaiboek is een levend document. Op basis van de ervaringen van andere controleacties wordt het document steeds opnieuw aangepast en aangevuld (voortschrijdend inzicht), zodat het draaiboek steeds beter bijdraagt aan het vormgeven van soortgelijke controleacties. Het draaiboek is in het bezit van de verschillende partners voor operationeel gebruik (het starten van een multidisciplinaire controleactie). In onderling overleg wordt het draaiboek, wanneer dat nodig is, aangepast.

4.3 Controleactie bloemenkwekerij

Zoals in paragraaf 3.1 al is aangegeven, hebben de proeftuinpartners aan de hand van vooraf benoemde indicatoren hun systemen bevroegd op signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting. Hierbij kwam één bedrijf, een bloemenkwekerij, nadrukkelijk in beeld. Het bedrijf was onder meer bekend bij de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst in verband met (mogelijke) onregelmatigheden betreffende de arbeidsomstandigheden. Daarnaast bleek uit informatie van de politie, dat drie Roemenen in 2010 met betrekking tot deze bloemenkwekerij hadden verklaard over een lage lonen, lange werkweken en slechte huisvesting. Vanuit de gemeente is aanvullende informatie verkregen waaruit onder andere bleek dat de bloemenkweker een vergunningaanvraag had ingediend om een pensiegebouw op het bedrijfsterrein te bouwen ten behoeve van de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Deze aanvraag is destijds door de gemeente niet ingewilligd, waardoor de bloemenkweker in 2011 zeer waarschijnlijk geconfronteerd werd met problemen rondom de huisvesting van een grote groep personeel van Oost-Europese afkomst.

De samengebrachte informatie vormde voor de proeftuinpartners in de operationele werkgroep aanleiding om deze casus nader te onderzoeken en toe te werken naar een multidisciplinaire controle op een tweetal locaties van deze bloemenkwekerij, waarbij partners met een controlerende taak op grond van hun specifieke bevoegdheden de controle uitvoerden. Bij deze controle werd nadrukkelijk ook de gemeente betrokken om te controleren op de kwaliteit van de huisvesting van de werknemers. Slechte huisvesting van arbeidsmigranten vormde in dit verband een belangrijke indicator voor mensenhandel. Daarnaast kon een gerichte controle ook een reëel beeld geven van de arbeidsomstandigheden op de bloemenkwekerij en dientengevolge, een strafrechtelijke verdenking inzake arbeidsuitbuiting opleveren.

Uiteindelijk is de controle uitgevoerd in samenwerking met de Arbeidsinspectie, de gemeente en de vreemdelingenpolitie. De SIOD, de Belastingdienst en het OM hebben tijdens de controle geen directe betrokkenheid op de locaties gehad.

In bijlage 3 vindt u, voor de beeldvorming, een korte weergave van de tijdens de controleactie aangetroffen situatie op de bloemenkwekerij.

Tijdens de intake-gesprekken die tijdens en na afloop van de controleactie hebben plaatsgevonden, gaven alle Poolse werknemers aan niet meer terug te willen keren naar hun werkgever. Derhalve werden zij elders ondergebracht.

Twee dagen na de actie meldden zich nog 2 Poolse werknemers aan de balie van het hoofdbureau van politie te Eindhoven. Met hen werd vervolgens een intake-gesprek mensenhandel gehouden en ook zij zijn vervolgens ondergebracht op hetzelfde adres als de overige 41 Poolse werknemers.

Aan de hand van de intakegesprekken konden de volgende omstandigheden en signalen worden geschetst.

Ten aanzien van de reis:

- veelal met eigen vervoer of bus naar NL gekomen, reis zelf betaald;
- vrijheid om terug te gaan naar thuisland voor vakantie;
- ze hadden zelf beschikking over ID documenten / paspoort.

Ten aanzien van de huisvesting:

- ze sliepen met 4 personen per woonunit in barakken op het terrein;
- kosten huisvesting per week: 60 euro, verdelen over het aantal personen;
- er waren in totaal 4 wc's en 6 douches aanwezig: vies en koud water;
- barakken waren niet waterdicht, erg tochtig en weinig lichtinval;
- mochten barak/terrein verlaten, maar uiterlijk 23.30 moest alles stil zijn.

Ten aanzien van arbeid:

- werkweek van 7 dagen, ze werkten van 7.00 tot 20.00 uur;
- op vrijdag tot 18.00 en op zondag tot 14.00;
- soms waren werkdagen wel eens langer (tot bijv. 22.00 elke dag);
- geen vrije dagen;
- per dag in totaal 5 kwartier pauze;
- wel arbeidscontract, maar niemand had het gelezen ivm werkdruk;
- verder hadden ze wat (onbekende) NL'se papieren ondertekend;
- geen loonstroken, maar urenregistratie op Post-its;
- vrijdagavond of zondagmiddag was er tijd om boodschappen te doen;
- werken onder alle weersomstandigheden: harde regen en onweer.

Ten aanzien van uitbetaling:

- geen uitbetaling bij ziekte, geen vakantiegeld;
- eerst uitbetaling per twee weken, daarna 1x in de maand (per bank);
- werknemers konden een voorschot van 35 euro krijgen;

- er stond ander uurloon (8,60) in het contract dan ze werkelijk kregen;
- ze kregen ong. 4 euro per uur betaald;
- pauze en reistijden werden niet (door)betaald;
- stukloon was ong. 7 cent per bloem, boven 4 euro werd niet uitbetaald;
- soms werd er iets in mindering gebracht op loon, ze wisten niet waarom;
- alleen volledige uren uitbetaald (bijv. 12 uur + 3 kwartier = 12 uur);
- Roemenen verdienden nog minder dan de Polen (3,00-3,50 p.u.).

Opvallende signalen:

- één werknemer werkte op naam van dochter, dat was makkelijker volgens de werkgever;
- er mocht van de werkgever niet gepraat worden tijdens het werk;
- werkgever gooide bloempot naar één werknemer omdat hij muziek luisterde;
- werkgever deelde straffen uit (in vorm van stukloon of zwaarder werk);
- werkgever paste stukloon aan, aan het werktempo van werknemers;
- werkgever kwam vaak zonder te kloppen zomaar barakken binnen;
- er hingen camera's op het terrein en op de velden, ter controle;
- één werknemer werd gedwongen om met chemische middelen te werken zonder beschermende kleding.

4.4 B9-procedure

De term B9-regeling verwijst naar hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire, waarin de procedure wordt beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel. De regeling maakt deel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit van justitie en politie. Als er ook maar de geringste aanwijzing bestaat dat er sprake is van mensenhandel, moet de politie de vreemdeling erop wijzen dat hij of zij aangifte kan doen of op een andere manier medewerking kan verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek. Vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel krijgen vervolgens een periode van maximaal drie maanden waarbinnen zij in alle rust een beslissing kunnen nemen over het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring.

Als een slachtoffer besluit aangifte te doen of op een andere manier mee te werken, komt hij of zij in aanmerking voor een verblijfsvergunning. De politie stelt de IND daarvan in kennis. De IND geeft een positief advies, tenzij er contra-indicaties zijn. Het slachtoffer houdt recht op een (tijdelijke) verblijfsvergunning zolang het strafrechtelijk onderzoek loopt.

De reikwijdte van de B9-regeling bleek voor de proeftuinpartners een lastig vraagstuk. Bij de voorbereiding van de gezamenlijke controleactie bij de bloemenkwekerij stelden de proeftuinpartners zich de vraag of de B9-regeling ook bescherming biedt aan arbeidsmigranten die op grond van Europese regelgeving rechtmatig in Nederland mogen verblijven en daardoor niet afhankelijk zijn van een verblijfsvergunning. Een van de nadrukkelijke, beschermende maatregelen uit de B9-regeling is immers dat aan (illegale) slachtoffers een (tijdelijke) verblijfsvergunning kan worden verstrekt zodat gaandeweg het traject geen risico bestaat op uitzetting uit Nederland.

Ten aanzien van de gezamenlijk uitgevoerde controleactie bij de bloemenkwekerij is door de proeftuinpartners besloten om alle slachtoffers waarmee een intakegesprek werd gehouden ook te wijzen op de rechten die de B9-regeling biedt. Dit betekent dat er geen onderscheid is gemaakt tussen rechtmatig in Nederland verblijvende arbeidsmigranten en illegaal verblijvende arbeidsmigranten. Daarnaast is besloten om alle mogelijke slachtoffers die een intakegesprek aangingen en/of aangifte deden te wijzen op de rechten uit de B9-regeling. Dat zou het meeste recht doen aan de belangen van deze mensen.

Bij het bezoek van de Taskforce Mensenhandel aan deze proeftuin heeft de stelling dat de B9-regeling niet van toepassing zou moeten zijn op slachtoffers van arbeidsuitbuiting met een legale verblijfsstatus in Nederland (EU-burgers), tot de nodige discussie geleid. Aan de Taskforce is eveneens de vraag voorgelegd of de B9-regeling onverkort van toepassing zou moeten zijn op situaties waarin sprake is van arbeidsuitbuiting. In situaties van seksuele uitbuiting is vaak sprake van een grove schending van de lichamelijke integriteit en kan het slachtoffer lichamelijk en geestelijk ernstig gevaar lopen. In een dergelijke situatie is het dan ook van belang dat het slachtoffer bij de geringste aanwijzing uit deze gevaarlijke situatie wordt bevrijd. Natuurlijk zijn er ook bepaalde vormen van arbeidsuitbuiting te bedenken die van vergelijkbare orde zijn, maar de juridische afbakening van het begrip arbeidsuitbuiting is nog niet helemaal helder. Er is tot op heden namelijk nog weinig jurisprudentie beschikbaar die een duidelijke scheidslijn aangeeft waar slecht werkgeverschap overgaat in arbeidsuitbuiting. Is het dan niet al te voortvarend om bij de geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting al te wijzen op de rechten uit de B9-regeling? Onderstaand voorbeeld ter illustratie van deze lastige afweging.

Tijdens de gezamenlijke controle op de bloemenkwekerij gaf een grote groep arbeidsmigranten aan niet meer te willen terugkeren naar de werkgever omdat men zich uitgebuit voelde. Hoewel de arbeidsomstandigheden op het bedrijf erg slecht waren, is het niet uit te sluiten dat de arbeidsmigranten tot dit besluit zijn gekomen nadat zij op de hoogte waren gesteld over de rechten (zoals het gebruik van sociale voorzieningen) die de B9-regeling hen kon bieden, waarna zij vervolgens hun belangen hebben afgewogen. Zo bevonden zich in deze groep enkele Poolse studenten die voor de duur van enkele weken vakantiewerk verrichtten op de bloemenkwekerij en was er een aantal arbeidsmigranten die jaarlijks op vrijwillige basis uit Polen terugkeerden naar deze werkgever. Met behulp van belangenorganisatie Migrada werd het grootste deel van deze groep arbeidsmigranten bij andere werkgevers ondergebracht.

De B9-regeling is uiteindelijk niet aangeboden aan deze groep arbeidsmigranten omdat na de inventarisatie van de signalen door het Functioneel Parket en de SIOD werd afgezien van het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel.

4.5 Opvang arbeidsmigranten

Tijdens de controleactie werden de partners verrast door het grote aantal arbeidsmigranten dat ter plaatse werkzaam was en aangaf niet meer te willen terugkeren naar de werkgever. Eenmaal geconfronteerd met deze situatie werden de deelnemende partners van de controle voor de vraag gesteld of, en op welke wijze, tijdelijke opvang voor deze grote groep werknemers kon worden georganiseerd. In eerste instantie ving de vreemdelingenpolitie de arbeidsmigranten tijdens de controle kortstondig op, onder andere voor het opnemen van verklaringen over de werkomstandigheden. CoMensha bleek niet in staat de opvang van deze groep te organiseren en verwees door naar de gemeente voor organiseren van de opvang. Hoewel het voor de voorbereiding van een mogelijk strafrechtelijk onderzoek inzake mensenhandel wenselijk was dat deze groep personen voor de vreemdelingenpolitie bereikbaar bleef, was het onduidelijk wie nu voor de opvang verantwoordelijk was. Ook uit het oogpunt van een maatschappelijke verantwoordelijkheid diende opvang te worden geregeld. De gemeente kon voor het organiseren van deze opvang echter niet formeel verantwoordelijk worden gesteld. Er kon slechts een moreel appèl worden gedaan op de gemeente om de arbeidsmigranten op te vangen. Een juridische verplichting lijkt vooralsnog te ontbreken. De gemeente heeft zich vrij kort na de actie met gevoel voor verantwoordelijkheid gebogen over de situatie en een tijdelijke opvang (van maximaal 14 dagen) voor de groep arbeidsmigranten georganiseerd. De kosten van deze tijdelijke opvang (ongeveer €15.000,-) zijn ook door de gemeente betaald (zie hieronder). Eenmaal geconfronteerd met deze situatie is door de partners nadrukkelijk de vraag gesteld wie nu verantwoordelijk is voor de organisatie van de opvang van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting en, wie vervolgens de financiële kosten van deze opvang moet dragen. Momenteel is er nog geen helder antwoord te geven op deze vraag. In ieder geval is duidelijk dat de opvang van potentiële slachtoffers landelijk geregeld moet worden. Het zal voor de partners die betrokken zijn bij soortgelijke controles helder moeten worden wie voor welke onderdelen verantwoordelijk is. Het risico van onduidelijkheid over dit punt zorgt er voor dat organisaties mogelijk niet meer willen deelnemen aan dergelijke controles.

Financiële verantwoordelijkheid voor de opvangkosten

De vraag wie verantwoordelijk is voor het organiseren van opvang van slachtoffers van mensenhandel én de kosten van deze opvang zou moeten betalen, heeft in 2011 onder meer geleid tot Kamervragen aan de minister van Veiligheid en Justitie. In antwoord op deze vraag verwees de minister naar de 'pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel' die tot juli 2012 loopt en door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zal worden geëvalueerd. In deze evaluatie zal de vraag aan de orde komen hoe de opvang van slachtoffers structureel moet worden georganiseerd en dus ook welke organisatie daarvoor (financieel) verantwoordelijk is.

Door de deelnemers van de proeftuin is in november 2011 bij de Taskforce Mensenhandel voor deze problematiek nadrukkelijk aandacht gevraagd. In een overleg met de Taskforce is door het ministerie van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid gemeld dat er per 1 januari 2012 een tijdelijke oplossing zou worden geboden die duidelijkheid zou verschaffen over deze financiële verantwoordelijkheid. Naar verwachting zal er vanaf 2013 een structurele oplossing worden geboden voor dit probleem. Inmiddels moet helaas worden geconstateerd dat zelfs een tijdelijke oplossing nog ver weg lijkt door diverse politieke ontwikkelingen op het terrein van de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Zoals al eerder is aangegeven, zou een gevolg van dit gebrek aan duidelijkheid zijn dat partners huiverig worden om deel te nemen aan een gezamenlijke controleactie als zij vervolgens kunnen worden geconfronteerd met een onverwachte financiële rekening.

4.6 Resultaten controleactie bloemenkwekerij

Naar aanleiding van de resultaten van de controleactie kwam het Centraal Selectie Overleg (CSO) bijeen. In dit selectieoverleg beoordelen vertegenwoordigers van het Functioneel Parket en de SIOD gezamenlijk of er voldoende gronden zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten op basis van een gepresenteerde casus. Bovenstaande casus werd aan het CSO gepresenteerd op basis van de intakegesprekken die met een groot aantal arbeidsmigranten zijn gevoerd kort na de controleactie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er op het moment van besluitvorming formeel nog geen aangiften waren opgenomen inzake arbeidsuitbuiting.

Aan de hand van de beschikbare informatie, waaronder de verklaringen van arbeidsmigranten, heeft het CSO besloten om geen strafrechtelijk onderzoek te starten naar mogelijke arbeidsuitbuiting, gepleegd door de verdachte bloemenkweker. De overwegingen dat aan dit besluit ten grondslag ligt, zijn kort samengevat als volgt toegelicht:

'Hoewel in deze casus weliswaar overduidelijk sprake was van slecht werkgeverschap is het zeer de vraag of slecht werkgeverschap sec voldoende is om onder het strafrechtelijk bereik van artikel 273f Wetboek van strafrecht te brengen. Een afzonderlijke strafbaarstelling voor 'slecht werkgeverschap' ontbreekt in ieder geval in de wet. In deze casus zou meer een taak liggen voor de Arbeidsinspectie, die concreet kan ingrijpen op grond van bijvoorbeeld de Wet op het minimumloon. Ook het bestuursrecht biedt meer handvatten om op te treden tegen deze vorm van slecht werkgeverschap. Uit de destijds beschikbare informatie is het CSO ondermeer gebleken dat in Polen geen onjuiste voorstelling van zaken is gegeven over het aangaan van de arbeidsovereenkomst en een aantal Poolse werknemers er zelf voor heeft gekozen om meermalen terug te keren naar deze werkgever. Daarnaast is er niet gebleken van een schuldopbouw, zijn salarissen maandelijks per bank overgemaakt en was er geen sprake van een gedwongen winkelnering op het erf, een sociaal isolement, geweld of inname van de identiteitspapieren. De toepassing van dwang is in deze casus eveneens lastig te bewijzen. Het CSO heeft geconstateerd dat er nog geen jurisprudentie is op basis waarvan deze casus succesvol voor de rechter kan worden gebracht. Met in achtname van de huidige stand van de jurisprudentie en wetgeving dient te

worden gekeken naar de concrete feiten en omstandigheden van de casus, alvorens over te gaan tot het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek en mogelijke vervolging. Aan deze criteria voldoet de casus dus niet'.

Uitgaande van de doelstellingen van de proeftuin, zou het natuurlijk wel erg zinvol zijn om de juridische grenzen van het fenomeen mensenhandel, specifiek arbeidsuitbuiting, te verkennen en jurisprudentie uit te lokken in een proefproces om daarmee meer helderheid te krijgen over de juridische grenzen en de afbakening van het fenomeen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat een omvangrijke casus met circa 48 slachtoffers zich niet direct leent voor een proefproces, alleen al gelet op de benodigde personele inzet, de opsporingscapaciteit van de partners en het langdurige tijdsverloop om een principiële rechterlijke uitspraak te ontlokken.

Aangezien de kans op een succesvolle strafrechtelijke aanpak van deze bloemenkweker inzake mensenhandel als gering werd ingeschat, was het noodzakelijk om met een programmatische focus te verkennen welke passende (bestuurlijke) maatregelen door de partners alsnog konden worden getroffen om de misstanden op de terrein van de bloemenkweker te bestrijden en/of te voorkomen. Een integrale ketenaanpak, waarbij gezamenlijk werd gekeken naar de meest effectieve interventie (bestuurlijk, fiscaal, danwel strafrechtelijk), was eveneens een belangrijk aspect in de filosofie van de proeftuin.

4.7 Programmatisch aanpak

De casus vormde een uitdaging om te zoeken naar andere mogelijke interventiestrategieën buiten het strafrecht om. Met de betrokken proeftuinpartners en de gemeente is een evaluatie gehouden met betrekking tot de praktische voorbereiding en uitvoering van de controleactie. Vervolgens is een bijeenkomst belegd met de organisaties die belangen behartigen van arbeidsmigranten en/of slachtoffers van mensenhandel. Deze bijeenkomst bleek van groot belang om het netwerk en de rol van belangenorganisaties inzichtelijk te maken. De belangenorganisaties die bij de actie waren betrokken (Comensha, Migrada, Fairwork, FNV-Bondgenoten) hebben in deze evaluatie hun taak en rol in de bestrijding van mensenhandel toegelicht aan de proeftuinpartners. Dit droeg bij aan wederzijds begrip voor elkaars belangen en heeft duidelijk gemaakt wat belangenorganisaties kunnen betekenen voor een succesvol verloop van een toekomstige controleactie. Met name als het gaat om de opvang van eventuele slachtoffers is het van groot belang om bij een volgende (geplande) controleactie de opvang vooraf te regelen. Hierbij zullen de belangenorganisaties dan ook voorafgaand aan de controle in kennis gesteld moeten worden.

Hoewel een strafrechtelijke aanpak inzake mensenhandel in deze casus is uitgebleven, zijn er door de partners waar mogelijk maatregelen getroffen die bijdragen aan de bestrijding van de waargenomen misstanden op de bloemenkwekerij. Zo heeft de Arbeidsinspectie naar aanleiding van deze controleactie een boeterapport opgemaakt voor de tewerkstelling van illegale

Roemeense arbeidsmigranten. Daarnaast is door de Arbeidsinspectie onderzoek verricht naar overtreding van de Wet op het minimumloon. De (loon)administratie van de gewerkte uren bleek niet in overeenstemming met de daadwerkelijk door de arbeidsmigranten gewerkte uren. Deze onderzoeksbevindingen zijn overgedragen aan de SIOD. Er wordt door de SIOD en het Functioneel Parket nog beoordeeld of op basis van deze bevindingen een strafrechtelijk onderzoek zal worden opgestart inzake valsheid in geschrifte. Met de Belastingdienst, die actief participeerde in de proeftuin maar geen directe betrokkenheid heeft gehad bij de gezamenlijke controleactie, zijn de bevindingen van de controleactie uitgewisseld. Deze bevindingen kunnen door de Belastingdienst mogelijk worden gebruikt in een zelfstandig fiscaal onderzoek.

Voor de gemeente geldt dat zij na de gezamenlijke controleactie bestuursdwang hebben uitgevoerd naar aanleiding van het plaatsen van illegale barakken voor huisvesting. Inmiddels worden binnen de gemeente ook alle huisvestingslocaties voor seizoenarbeiders geïnventariseerd en gecontroleerd, en wordt er gewerkt aan een aanpassing van het bestemmingsplan inzake regulering van huisvesting in het buitengebied. Als het gewijzigde bestemmingsplan en bouwbesluit is vastgesteld zullen de huisvesters in deze gemeente worden voorgelicht hoe zij kunnen voldoen aan de gewijzigde situatie.

4.8 Knelpunten en aanbevelingen

Zoals al eerder is vermeld, is de multidisciplinaire controleactie met de betrokken partners in een aantal bijeenkomsten uitvoerig geëvalueerd. Zo heeft ondermeer een terugkoppeling plaatsgevonden met het arrondissementsparket te 's-Hertogenbosch, de vreemdelingenpolitie Brabant Zuid-Oost, Migrada, Fairwork, de SIOD, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de gemeente, FNV bondgenoten en CoMensha. Het doel van deze evaluatiebijeenkomsten was het optimaliseren van soortgelijke toekomstige multidisciplinaire controleacties en het bevorderen van samenwerking tussen de diverse betrokken organisaties. In een dergelijke samenwerking is het van belang vertrouwd te raken met elkaars taken, verantwoordelijkheden en bestaansrecht.

Terugkijkend op deze casus moet worden geconcludeerd dat er ondernemers in de land- en tuinbouwsector zijn die zeer slim binnen de grenzen van de wet opereren en daardoor zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk buiten schot weten te blijven. Ook is gebleken dat een effectieve aanpak van dergelijke vormen van arbeidsuitbuiting niet altijd even makkelijk te realiseren is. Zo maakte de casus duidelijk tegen welke wettelijke beperkingen de handhavende overheidsdiensten aan kunnen lopen. Een aantal werknemers bleken bijvoorbeeld niet in dienst te zijn van de bloemenkweker maar van een Payroll-bedrijf. Op deze wijze blijft de bloemenkweker buiten schot bij de handhaving op de Wet Minimum Loon (WML) door de Arbeidsinspectie. In dit verband is het natuurlijk wel interessant op welke manier de gewerkte uren door de bloemenkweker werden doorgegeven aan het Payroll-bedrijf. De loonstroken en overige administratie van de bloemenkweker zullen door de Arbeidsinspectie nog nader worden onderzocht op frauduleuze aspecten.

De juridische grens tussen arbeidsuitbuiting en 'slecht werkgeverschap' is vanuit deze casus niet verder aangescherpt, vanwege het besluit van het CSO om de zaak geen strafrechtelijk vervolg te geven.

De evaluatiebijeenkomsten leverden kort samengevat de volgende negen praktische leerpunten op, die bij het organiseren van een toekomstige multidisciplinaire controleactie relevant zijn.

1. Een dergelijke multidisciplinaire controleactie dient ruim van tevoren en grondig te worden voorbereid met de deelnemende partners. Zo is het ondermeer van praktisch belang dat het vervoer van de arbeidsmigranten/slachtoffers van de werkplek naar het politiebureau vooraf geregeld is, evenals de eventuele opvang van de slachtoffers. Wanneer de opvang van (mogelijke) slachtoffers niet gegarandeerd kan worden, worden relevante partners terughoudend in het uitvoeren van de controles.
2. Voorafgaand aan de actie zal bij de partners duidelijk moeten zijn op grond van welke criteria vermoedelijke slachtoffers gewezen worden op de rechten uit de B9-regeling. Betrek deskundige belangenorganisaties, zoals Fairwork en CoMensha, bij de voorbereiding van een controle om de arbeidsmigranten ter plaatse goed te kunnen informeren over de B9-regeling.
3. Soortgelijke controles kunnen grote aantallen slachtoffers aan het licht brengen. Het is dus zaak om hier vooraf tactisch op te anticiperen, gelet op de benodigde beschikbare opsporingscapaciteit. Om voorafgaand aan de controle beter zicht te hebben op het aantal werknemers dat zich (mogelijk) op het bedrijf bevindt, zou een uitdraai van de laatste verloning via de Belastingdienst uitkomst kunnen bieden. Echter, ook deze oplossing is niet waterdicht. Immers, de bloemenkweker in deze casus verloont op papier 40 uren à €8,-, terwijl hij in werkelijkheid 80 uren à €4,- uitbetaalt. Een dergelijk verschil wordt niet duidelijk uit de loonadministratie waardoor het aantal aanwezige arbeiders vooraf lastig in te schatten is.
4. Het is van belang om belangenorganisaties, zoals BLinN, en mediators, zoals Migrada en Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA), bij een dergelijke controle te betrekken.
5. Het is belangrijk om tijdens de controle snel inzichtelijk te hebben wie de mogelijke voorman (bijvoorbeeld een buitenlander die de Poolse of Roemeense taal spreekt en gehoorzaam is aan de eigenaar van het bedrijf) op het bedrijf is. In de toekomst verdient het aanbeveling om in de voorbereiding van de controle een koppel vrij te maken die zich in de beginfase van de controle bezig houdt met het observeren, en indien mogelijk isoleren, van degene die het verloop van de controleactie opzettelijk frustreert.

6. Ter versterking van de bewijspositie is het raadzaam dat goed verslag wordt gelegd van de locatie met behulp van foto's, alsmede een inventarisatie van sanitaire voorzieningen, mogelijke brand(on)veiligheid van huisvesting, gevaarzettende situaties, etc. Ook hiervoor zou in de voorbereiding van de controle een koppel kunnen worden aangewezen, die zich specifiek bezig houdt met het vastleggen van de situatie op het terrein.
7. In proeftuinverband is ten behoeve van de intake een vragenlijst (zie het multidisciplinair draaiboek, bijlage 2) voor slachtoffers opgesteld die kan worden gebruikt om verhoorplannen dusdanig in te richten dat de 'kwetsbare positie' van het slachtoffer beter aantoonbaar is.
8. Wanneer het gaat om een geplande controleactie moet CoMensha tijdig in kennis worden gesteld, zodat zij een coördinerende rol op zich kan nemen en de belangenorganisaties in stelling kan brengen. CoMensha heeft een protocol rondom de opvang van grote groepen. Ook kan samen met CoMensha vooraf gekeken worden naar mogelijke opvanglocaties.
9. De politieregio Brabant Zuid-Oost heeft momenteel nog geen coördinator toegewezen gekregen vanuit CoMensha, waardoor de politie in deze regio meer zelf moet organiseren dan de politiekorpsen in regio's waar wel een regionale coördinator is aangesteld. Er zijn afspraken gemaakt rondom de ondersteuning vanuit het landelijke coördinatiecentrum van CoMensha. Het verdient aanbeveling deze ondersteuning structureel te organiseren.

5. Wetenschappelijke analyse

Een onderdeel van de proeftuin was het verkrijgen van zicht op het fenomeen arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector aan de hand van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting'. Door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is in de afgelopen twee jaar het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' ontwikkeld⁴. Het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' is een verzameling van in totaal 117 indicatoren, die zijn gerangschikt per categorie (werkgever, werknemer, huisvesting, arbeid, etc.). In het kort komt het er op neer dat er aan de hand van het risicomodel in een database wordt gezocht naar bedrijven die aan één of meerdere indicatoren uit het risicomodel voldoen. Aan de hand van de indicatoren in het model worden ondernemingen geselecteerd, die (omdat zij voldoen aan één of meer indicatoren) een verhoogd risico hebben op misstanden. Een onderneming die 'scoort' op een bepaalde indicator is natuurlijk niet per definitie schuldig aan arbeidsuitbuiting. De score zegt iets over de situatie rondom een bepaalde onderneming welke mogelijk een relatie heeft met arbeidsuitbuitings-praktijken. Ook wanneer een bepaalde onderneming op meerdere indicatoren uit het risicomodel 'scoort', kan niet worden geconcludeerd dat deze ondernemer zich schuldig maakt aan arbeidsuitbuiting. Het zijn dus slechts aanwijzingen (signalen) dat een bepaalde onderneming extra aandacht verdient.

Voordat het theoretische model in de praktijk kan worden toegepast, moet het model (de indicatoren en de onderlinge samenhang) worden getest. Daarnaast zal het model worden doorontwikkeld aan de hand van de testresultaten en waar mogelijk sectorspecifieke indicatoren worden toegevoegd, door het toevoegen van submodellen (bijvoorbeeld, een submodel specifiek voor de land- en tuinbouwsector). Het afgelopen jaar hebben er in Nederland twee proeftuinen gedraaid die zich richten op arbeidsuitbuiting: de proeftuin Zuid Holland Zuid (die zich onder andere richt op Chinese horeca) en de proeftuin in het arrondissement 's-Hertogenbosch (met de focus op de land- en tuinbouwsector). Het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' is in beide proeftuinen getest en zal waar mogelijk worden aangevuld met submodellen van de sectoren waarop deze proeftuinen zich hebben gericht.

Voorafgaand aan de uitvoering van de analyse met gebruikmaking van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting', is er vanuit de proeftuin een wetenschappelijk onderzoeksvoorstel geschreven voor het verkrijgen van toestemming van het College van procureurs-generaal (met advies van het WODC) voor het koppelen van databestanden van verschillende organisaties en het uitvoeren van een wetenschappelijk onderzoek. Het traject voor het verkrijgen van toestemming voor deze wetenschappelijke analyse zal in hoofdstuk 6 uitvoerig worden beschreven.

⁴ Over het risicomodel arbeidsuitbuiting van de SIOD is gepubliceerd in Justitiële verkenningen, jrg. 36, nr 7, 2010 (zie bijlage 4)

In de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de doelstellingen, de probleemstelling en de onderzoeksvragen van het onderzoek. Deze komen voort uit het wetenschappelijk onderzoeksvoorstel. Vervolgens beschrijven we de methodiek van de analyse en de uitvoering binnen de proeftuin. Daarna zullen de resultaten van de analyse worden beschreven en toegelicht. En ten slotte zullen de knelpunten en aanbevelingen worden besproken.

5.1 Doelstelling

De doelstellingen van de wetenschappelijke analyse zijn als volgt geformuleerd:

1. Het toetsen van de indicatoren in het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' om zicht te krijgen op de betrouwbaarheid, validiteit en samenhang;
2. Het bepalen van de bijdrage die een indicator levert aan de uitkomst van het risicomodel en het op basis van die resultaten doorontwikkelen van het model tot een overzicht van meest belangrijke indicatoren(sets);
3. Het verkrijgen van zicht op de aard en omvang van het fenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch, aan de hand van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting'.

In het kort komt het er op neer te onderzoeken of de indicatoren in het model inderdaad iets zeggen over arbeidsuitbuiting en zo ja, welke van deze indicatoren (apart of in samenhang) het meest belangrijk zijn voor het mogelijk voorspellen of in een vroeg stadium signaleren van arbeidsuitbuiting. Daarnaast is het doen om aan de hand van de resultaten van het risicomodel meer zicht krijgen op het fenomeen arbeidsuitbuiting in het arrondissement 's-Hertogenbosch en het risicomodel aan te vullen met indicatoren specifiek voor deze sector (submodel).

5.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor de wetenschappelijke analyse is als volgt geformuleerd:

Wat is de aard en de omvang van het criminaliteitsfenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch?

5.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die uit de probleemstelling voortvloeien, zijn als volgt in onderstaande hoofd- en deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is de aard en de omvang van de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch?*
 - a. Hoeveel ondernemers zijn actief in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch?
 - b. Welke verschillende productgroepen zijn te onderscheiden binnen de land- en tuinbouwsector?

2. *Welke productgroepen binnen de land- en tuinbouwsector hebben een verhoogd risico op het voorkomen van arbeidsuitbuiting?*
 - a. Wat zijn de kenmerken van productgroepen die gevoelig zijn voor mogelijke uitbuitingspraktijken?
 - b. Welke productgroepen voldoen aan deze kenmerken?

3. *Welke signalen met betrekking tot (mogelijke) arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector komen met behulp van de analyse aan de hand van het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting' uit de databestanden naar voren?*
 - a. Welke bronnen zijn nodig om (mogelijke) arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector aan de hand van het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting' te kunnen analyseren?
 - b. Wat is de aard van de meest voorkomende signalen die uit de analyse naar voren komen?
 - c. In welke bronnen (van welke instanties/handhavingspartners) zijn deze meest voorkomende signalen te vinden?

4. *In hoeverre is het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting' in de staat om aan de hand van indicatoren arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector te detecteren?*
 - a. Hoeveel signalen die wijzen op mogelijke uitbuitingspraktijken in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch komen uit de analyse naar voren?
 - b. Hebben deze signalen betrekking op mogelijke uitbuitingspraktijken die eerder (nog) niet in zicht waren bij de verschillende instanties en/of handhavingspartners?
 - c. Is het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting' in staat om mogelijke uitbuitingspraktijken in een vroegtijdig stadium te detecteren door signalen van verschillende instanties en/of handhavingspartners aan elkaar te koppelen?

Naar aanleiding van deze onderzoeksvragen moet worden opgemerkt dat de eerste twee hoofdvragen niet aan de hand van de resultaten van het wetenschappelijke analyse beantwoord hoeven te worden. Het grootste deel van de informatie voor het beantwoorden van de eerste twee vragen komt voort uit de overige activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de proeftuin. Specifiek met betrekking tot de analyse van de databestanden aan de hand van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' gaat het om het *vroegtijdig* kunnen signaleren van ondernemingen met een verhoogd risico op het zich schuldig maken aan arbeidsuitbuiting. Overigens is het wel mogelijk om vast te stellen of de resultaten van de wetenschappelijke analyse overeenkomen met reeds bekende casussen die in de operationele werkgroep naar voren zijn gekomen.

De eerste twee onderzoeksvragen zijn opgenomen in het wetenschappelijk onderzoeksvoorstel om de context van de analysevragen weer te geven. Deze eerste twee onderzoeksvragen zijn echter voor zover mogelijk reeds behandeld in

eerdere hoofdstukken en zullen daarom in dit hoofdstuk niet nogmaals worden besproken.

5.4 Methodiek/stappenplan

In deze paragraaf zullen de verschillende onderdelen worden beschreven die zijn doorlopen tijdens de uitvoering van de analyse gebaseerd op het risicomodel 'arbeidsuitbuiting'. Eerst zal steeds de afzonderlijke processtap worden toegelicht, daarna zal voor dat specifieke onderdeel worden beschreven wat er binnen de proeftuin 's-Hertogenbosch in dit kader is ondernomen. In deze paragraaf wordt dus zowel een beschrijving gegeven van de *methodiek* die aan de analyse ten grondslag ligt, als een concreet beschrijving van de *uitvoering* binnen de proeftuin.

1 – Selecteren van indicatoren

Het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' van de SIOD bevat in totaal 117 indicatoren. Deze indicatoren hebben betrekking op het fenomeen arbeidsuitbuiting in de breedste zin van het woord. Voor een toepassing van het risicomodel op arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector moeten we daarom allereerst de relevante indicatoren uit het model selecteren. De eerste selectie van indicatoren gaat aan de hand van vragen over relevantie en betrouwbaarheid. Welke indicatoren zijn van toepassing op de land- en tuinbouwsector? Welke indicatoren zijn objectief te meten in de databestanden van een of meerdere organisaties? Wat zegt een indicator (en de 'scoring' van een onderneming op een indicator) over het subject en mogelijke arbeidsuitbuiting?

Van de 117 indicatoren in het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' hebben wij voor de analyse in totaal 37 indicatoren geselecteerd. De geselecteerde indicatoren hebben betrekking op het fenomeen arbeidsuitbuiting en zijn tevens relevant voor de land- en tuinbouwsector. Daarnaast zijn de 37 geselecteerde indicatoren objectief meetbaar in de databestanden van verschillende organisaties.

Naast deze 37 geselecteerde indicatoren bleken er nog een aantal indicatoren relevant te zijn voor de analyse. Echter, deze indicatoren konden alleen worden gemeten aan de hand van informatie van gemeenten. Omdat wij in de regio 's-Hertogenbosch (op dat moment) geen beschikking hadden over een operationeel Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en het binnen de looptijd van het onderzoek niet haalbaar was om in plaats daarvan een informatieverzoek te versturen naar alle gemeenten in de regio (nog daar gelaten hoe groot de respons zou zijn), is besloten de indicatoren gebaseerd op gegevens van de gemeente niet mee te nemen in de analyse.

2 – Opstellen van informatie-uitvragen

In het risicomodel is voor iedere indicator beschreven welke informatiebronnen nodig zijn voor het meten van de indicator. Welke organisaties beschikken over de informatie die nodig is voor het 'scoren' van een indicator? Voor het meten van

bepaalde indicatoren kan ook een combinatie nodig zijn van informatie uit twee of meer informatiebronnen. Aan de hand van de indicatoren die in de vorige stap zijn geselecteerd kan worden bepaald welke informatiebronnen nodig zijn voor het uitvoeren van de analyse. Voor deze informatie moet een verzoek worden gedaan richting de desbetreffende organisaties. Echter, sommige informatiebronnen zijn omwille van de privacyregelgeving of vanwege praktische redenen niet beschikbaar voor onderzoek. Er moet in deze fase dus voornamelijk gekeken worden naar de toegankelijkheid van informatiebronnen. De uiteindelijke selectie van een indicator is dus tevens gebaseerd op de (on)toegankelijkheid van de informatiebron.

Wanneer is vastgesteld welke informatiebronnen nodig zijn voor het meten van de indicatoren en welke daarvan beschikbaar zijn voor het uitvoeren van het onderzoek, moeten de uitvraagformulieren worden opgesteld. Welke informatie is nodig voor het toekennen van een score aan een specifieke indicator? De uitvraagformulieren die naar de verschillende organisaties gaan, moeten een gedetailleerd overzicht geven van de specifieke gegevens die voor het onderzoek nodig zijn (bv. bsn-nummer, postcode, geboortedatum). Voor iedere organisatie moet een afzonderlijk uitvraagformulier worden opgesteld waarin staat aangegeven: welke informatie nodig is, hoe de informatie moet worden aangeleverd en met betrekking tot welke periode de informatie moet worden aangeleverd. De SIOD heeft een aantal uitvraagformulieren tot zijn beschikking die zijn ontwikkeld aan de hand van de systemen van de verschillende organisaties, zodat de uitvraagformulieren exact overeenkomen met de informatiestructuren bij de verschillende 'leveranciers'. Voorafgaand aan het versturen van de formulieren verdient het aanbeveling om per uitvraagformulier nog een keer na te gaan of er op basis van de specifieke informatie die wordt uitgevraagd daadwerkelijk een indicator kan worden gemeten of dat er nog een aanvullende informatievraag moet worden toegevoegd.

Voor het meten van de 37 geselecteerde indicatoren uit het risicomodel was informatie nodig van de volgende organisaties: politieregio Brabant Zuid-Oost, politieregio Brabant Noord, UWV, Sociale Verzekeringsbank (SVB), Belastingdienst, Arbeidsinspectie, energiebedrijven, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), RDW en Kamer van Koophandel. Deze organisaties wilden we een uitvraagformulier toezenden voor het leveren van informatie. Voor een aantal bedrijven was het verkrijgen van deze informatie eenvoudig, mede door deelname aan de proeftuin. Echter, het verkrijgen van informatie van het CJIB, de energiebedrijven, de Kamer van Koophandel en de RDW bleek te veel geld en moeite te kosten. Om die reden, in combinatie met de korte looptijd van de proeftuin, hebben we besloten om de desbetreffende indicatoren niet mee te nemen in de analyse. Op basis van deze aanvullende selectie van indicatoren in combinatie met de toegankelijkheid van de informatiebronnen bleven er in totaal nog 34 indicatoren over.

Voor iedere organisatie afzonderlijk werd bepaald welke informatie nodig was voor het meten van de indicatoren. Dit werd verwerkt in de uitvraagformulieren. Ook werd in de uitvraagformulieren aangegeven op welke manier de informatie moest worden aangeleverd, zodat iedere organisatie dezelfde informatie (bv. geboortedatum) op dezelfde manier aanleverde (bv. dd-mm-jjjj). De periode waarover het onderzoek is uitgevoerd is vastgesteld op januari 2008 tot en met december 2010.

3 – Uitzetten van informatie-uitvragen

De derde stap is het daadwerkelijk versturen van de informatie-uitvragen naar de verschillende organisaties, vergezeld van een aanbiedingsbrief waarin de doelstelling van het onderzoek en de context waarin het onderzoek wordt uitgevoerd, staat beschreven en waarin tevens de deadline voor het aanleveren van de informatie staat genoemd. Het is aan te raden al in een eerder stadium contact op te nemen met de verschillende organisaties om te verzoeken een contactpersoon toegewezen te krijgen. Het verzoek om informatie kan op deze manier rechtstreeks aan deze contactpersoon worden gericht. Ook kan in het vervolg van het traject gemakkelijk contact worden opgenomen met deze contactpersoon wanneer er vragen zijn over de voortgang of andere dingen afgestemd moeten worden.

We hebben vanuit de proeftuin contact opgenomen met de verschillende organisaties en een aanbiedingsbrief opgesteld. Deze aanbiedingsbrief hebben we samen met de informatie-uitvraag eerst telefonisch toegelicht en daarna per email verzonden. Een aantal contacten hebben we gelegd via de vertegenwoordigers van de organisaties die deelnamen aan de proeftuin. We hebben een informatieverzoek uitgedaan naar beide politieregio's, het SVB en het UWV. In het kader van een ander onderzoek dat begin 2011 door de SIOD is uitgevoerd met betrekking tot onder andere de land- en tuinbouwsector, was de SIOD reeds in het bezit van de voor ons relevante data van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Voor het verkrijgen van deze informatie is vanuit de proeftuin wel een officiële informatie-uitvraag uitgezet naar deze twee organisaties.

4 – Ontvangen van data

Na het uitzetten van de informatieverzoeken komt de fase van het ontvangen van de data. In praktijk gaat een groot gedeelte van de beschikbare tijd voor het uitvoeren van het wetenschappelijk onderzoek zitten in dit proces van informatieverzameling. Wanneer de data van de verschillende organisaties binnen komt, is het belangrijk om de ontvangen data te controleren. Heb je de juiste informatie ontvangen? Hebben de organisaties alle informatie geleverd die nodig is voor het meten van de indicatoren? Zijn de verschillende 'velden' in de databestanden ook daadwerkelijk gevuld met informatie? Het is belangrijk om deze dingen in deze fase van de analyse zorgvuldig te checken. Aangezien de volgende stappen (schonen van data en importeren van databestanden) arbeidsintensief zijn en veel tijd en energie kosten, moet je er -voordat je aan deze volgende stappen begint-

zeker van zijn dat alle gegevens correct zijn ontvangen. Wanneer gegevens niet correct of databestanden onvolledig zijn, is er tijdens dit onderdeel van het onderzoek nog mogelijkheid om een aanvullende uitvraag uit te zetten bij een of meerdere organisaties. In de praktijk is er vaak meerdere malen contact nodig tussen de organisaties die de informatie moeten leveren en de analisten die de informatie gaan verwerken, om uiteindelijk beschikking te hebben over de juiste gegevens.

Voor het wetenschappelijk onderzoek zijn indicatoren geselecteerd die hoorden bij tien verschillende organisaties (zie stap 2). Van deze tien hebben we uiteindelijk data ontvangen van slechts vijf organisaties, te weten: politie Brabant Zuid-Oost, politie Brabant Noord, Arbeidsinspectie, Belastingdienst en de SVB. Aan de hand van de ontvangen gegevens bleven uiteindelijk 16 van de 37 geselecteerde indicatoren over die konden worden gebruikt voor het uitvoeren van de analyse. We hebben tijdens het proces van dataverzameling intensief contact gehad met de verschillende organisaties om uiteindelijk de juiste informatie te verkrijgen. In de volgende paragraaf (over de deelnemende organisaties) zal uitgebreider worden beschreven waarom sommige organisaties wel en anderen uiteindelijk niet konden voldoen aan ons verzoek om informatie te leveren.

We hebben de databestanden bij ontvangst gecontroleerd, waaruit bleek dat niet alle bestanden volledig waren gevuld, soms ontbraken (gedeelten van) gegevens. We hebben op basis van de uitvraagformulieren wel de informatie ontvangen waar we om hadden gevraagd, maar doordat verschillende organisaties hun systemen niet accuraat vullen, gebeurt het dat er (gedeelten van) de gegevens ontbreken. De oorzaak daarvan lag niet in de formulieren of in de levering, maar in nauwkeurig verwerken van gegevens door de verschillende partners.

5 – Schonen van databestanden

Het volgende onderdeel is het schonen van de ontvangen data. Iedere organisatie heeft haar eigen systemen en haar eigen manier van registratie en informatieverwerking. De databestanden van verschillende organisaties kunnen daarom niet zonder meer 'op elkaar gelegd' worden of worden samengevoegd, aangezien het grootste gedeelte van de informatie uit het ene systeem niet te vergelijken is met de informatie uit het andere systeem. Bijvoorbeeld, het registreren van geboortedata is bij de ene organisatie anders (jjjj-mm-dd) dan bij een andere organisatie (dd-mm-jjjj). De databestanden die uiteindelijk voor de analyse worden gebruikt, moeten een uniforme opbouw hebben. Dit betekent dat je tijdens de voorbereiding van de analyse alle databestanden moet omzetten naar een eenduidige manier van registratie. Het is belangrijk om vooraf een duidelijke keuze te maken voor de vorm van registratie (per onderdeel) en deze registratie in de rest van het traject aan te houden. Schrijf tijdens het proces van schonen alle aanpassingen die je doorvoert in de databestanden op in een overzicht (met daarbij vermelding van overwegingen en argumenten!), zodat je tijdens het

proces en achteraf kunt terughalen welke wijzigingen zijn doorgevoerd en om welke reden.

Voor de proeftuin 's-Hertogenbosch hebben wij data ontvangen van de politie Brabant Zuid-Oost, de politie Brabant Noord en de SVB. De gegevens van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst kregen wij al in een eerder stadium via een analist van de SIOD. In totaal ontvingen we van de politie 56 databestanden (Brabant Zuid-Oost = 25; Brabant Noord = 31) met mutaties uit de politiesystemen die gerelateerd zijn aan mensenhandel. De databestanden zijn uitgevraagd over de periode 2008 tot 2010. Vanwege de overstap door de politieorganisatie van het systeem BPS naar BVH, hebben we voor de analyse beschikking over data vanaf halverwege 2008 (voor Brabant Zuid-Oost vanaf dec. 2008; Brabant Noord vanaf juni 2008). Omdat beide politieregio's sinds 2008 werken met het landelijke BVH-systeem zijn de gegevens voor een groot gedeelte op dezelfde manier in de systemen opgeschreven en geregistreerd. Dit nam behoorlijk wat 'schooningswerk' uit handen. Het databestand van de SVB was qua methode van registratie anders opgebouwd dan de politiebestanden, maar aangezien het SVB-bestand slechts 3000 'subject-regels' groot was, is besloten om de manier van informatieregistratie in dit databestand aan te passen aan de registratie in de politiebestanden. Om de databestanden van de vijf 'leverende' organisaties te kunnen koppelen en te kunnen vergelijken is veel aandacht besteedt aan het schonen en bewerken van de databestanden, met name door het aanpassen van leestekens, hoofdletters, spaties en afkortingen.

De databestanden van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst die we voor deze ontvingen, waren onderdeel van een eerder samengesteld databestand. Het voordeel van het via deze weg verkrijgen van gegevens was dat de bestanden al eerder door een analist zijn gecontroleerd en geschoond, wat ons veel tijd en energie heeft bespaard. Het nadeel was echter dat de databestanden waren geschoond door een analist die niet betrokken was bij dit onderzoek, waardoor keuzes zijn gemaakt met betrekking tot het 'schoonen' en ombouwen van databestanden die niet meer aangepast of teruggedraaid konden worden. Hiervan werden wij ons pas bewust toen de politiebestanden reeds volledig door ons waren geschoond en wij klaar waren om de databestanden te koppelen, waardoor gezien de looptijd van de analyse geen tijd meer was om de bestanden van de politie nogmaals te bewerken. Als gevolg daarvan was het tijdens het uitvoeren van de analyse (deels) niet mogelijk om de gegevens van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst geautomatiseerd te vergelijken met de gegevens van de politie en het SVB. Gelukkig was het vanwege het beperkte aantal geselecteerde indicatoren nauwelijks extra werk om de vergelijkingen handmatig uit te voeren.

6 – Importeren van databestanden in het systeem

Zodra alle afzonderlijke databestanden zijn 'geschoond' en bewerkt, kunnen de bestanden worden overgezet en samengevoegd naar één database in het programma iBase. De databestanden worden aan elkaar gekoppeld aan de hand van een aantal 'sleutels', dat zijn specifieke combinaties van gegevens die in alle afzonderlijke databestanden te vinden zijn (bijvoorbeeld: postcode en huisnummer). Aan de hand van deze 'sleutels' kunnen verschillende meldingen en mutaties uit de databestanden met elkaar in verband gebracht worden, de gegevens hebben immers betrekking op dezelfde entiteit. Op deze manier wordt een gezamenlijk databestand geformeerd van de verschillende bestanden, dat als basisbestand dient voor de analyse aan de hand van het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting'.

Voor het formeren van de database voor de analyse van de proeftuin 's-Hertogenbosch zijn allereerst de databestanden van de politie samengevoegd tot één bestand voor Brabant Zuid-Oost en één bestand voor Brabant Noord. De bestanden van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst zijn door de betrokken analist rechtstreek overgezet van de database waarin deze databestanden in eerste instantie een plaats hadden, naar de nieuwe database voor onze analyse. De bestanden van de politie en de SVB zijn aan deze database toegevoegd.

7 – Aanmaken van entiteiten

Om iets te kunnen zeggen over de informatie in de database en de relaties en verhoudingen tussen de verschillende registraties, moeten na het formeren van de database allereerst entiteiten worden aangemaakt. Een entiteit betekent letterlijk 'iets dat wezenlijk bestaat'. Het gaat met betrekking tot de analyse om de verschillende te onderscheiden subjecten of objecten in de database, zoals personen en locaties. Deze entiteiten moeten eerst worden 'aangemaakt' door de analist, zodat de verschillende onderdelen in de databestanden herkenbaar en ook vergelijkbaar zijn. Daarna worden de verbindingen aangemaakt tussen de verschillende entiteiten, waarmee de data in de database betekenis krijgt.

Voor de proeftuin 's-Hertogenbosch is een database geformeerd met bestanden van de politie, Arbeidsinspectie, Belastingdienst en SVB. Deze databestanden bevatten een grote hoeveelheid registraties, waarin per afzonderlijke registratie meerdere soorten entiteiten zijn te onderscheiden. De politiebestanden bevatten bijvoorbeeld onder andere meldingen met betrekking tot ruzie/geweld waarin gegevens vermeld staan van datum- en tijdsaanduiding, (pleeg)locatie, betrokken personen en mogelijke betrokkenheid van een voertuig. Dit politiebestand kan worden opgedeeld in vier entiteiten, namelijk: 'locatie', 'persoon', 'gebeurtenis' en 'voertuig'. In de samengestelde database worden deze entiteiten aangemaakt door alle velden/kolommen die relevant zijn voor een bepaalde entiteit aan elkaar te koppelen. Bijvoorbeeld, voor de entiteit 'persoon' worden de volgende gegevens uit het databestand aan elkaar gekoppeld: naam,

voorvoegsel, voornaam, geboortedatum, leeftijd, geboorteplaats, nationaliteit en geslacht. Al deze gegevens samen vormen de entiteit 'persoon'. Voor de entiteit 'locatie' worden vervolgens adres, huisnummer, huisnummer toevoeging, postcode en woonplaats gekoppeld. Deze entiteiten zijn voor onze analyse op zo'n manier door de analisten aangemaakt dat ze toepasbaar zijn op al de databestanden die door de verschillende organisaties zijn aangeleverd. Op deze manier worden de gegevens uit de volledige database aan elkaar verbonden en kan 'database-breed' worden gezocht op een bepaalde entiteit.

Om de verbinding ('link') tussen de verschillende entiteiten duidelijk te maken zijn er ook een aantal verbindingsentiteiten aangemaakt in de database. Bijvoorbeeld, de link 'betrokkene' (waar een onderscheid is te maken tussen verdachte, slachtoffer, benadeelde en getuige) is de link tussen de entiteit 'gebeurtenis' (het geregistreerde delict) en de entiteit 'persoon'. De link 'pleegplaats' is de verbinding tussen de entiteit 'gebeurtenis' en de entiteit 'locatie'. Door de koppeling van entiteiten wordt ook de betekenis van de verschillende entiteiten duidelijk. Het onderscheid tussen de verschillende entiteiten met het label 'locatie' wordt duidelijk door de verbindende link die daaraan gehangen wordt. De link 'opgegeven adres' is de koppeling tussen de entiteit 'persoon' en de entiteit 'locatie' (wat aangeeft dat dat het woonadres van een persoon is), terwijl de link 'pleegplaats' een koppeling maakt tussen het gepleegde delict en de entiteit 'locatie' (zijnde, plaats delict).

8 – Aanmaken van zoekvragen (query's)

Om in de database te kunnen zoeken naar verbanden of patronen moeten zoekvragen (query's) worden aangemaakt. Deze zoekvragen worden gemaakt aan de hand van relevante indicatoren in het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting'. Eén van de indicatoren uit het risicomodel is '*De werkgever heeft antecedenten*'. Om aan de hand van deze indicator werkgevers met antecedenten uit het databestand te kunnen filteren, moet een zoekvraag worden aangemaakt. Daarvoor moet een koppeling worden gemaakt tussen de gegevens van de Kamer van Koophandel (personen die bekend zijn als werkgever), van de Belastingdienst (wat is er verder over een werkgever bekend?) en gegevens van de politie (zijn er mutaties van deze persoon bekend bij de politie?). De zoekvraag die door de analist wordt aangemaakt heeft dus betrekking op *alle* personen die bij de Kamer van Koophandel bekend zijn als werkgever *in* de land- en tuinbouwbranche *in* het arrondissement 's-Hertogenbosch die *voorkomen* in de systemen van de politie. De informatie van de Belastingdienst geeft een meer compleet en zuiver beeld. Aan de hand van deze zoekvraag blijven uit de gehele database slechts een aantal personen over die voldoen aan deze selectiecriteria. Overigens hebben we deze indicator niet kunnen testen aangezien we niet beschikten over de informatie van de Kamer van Koophandel. De overige indicatoren worden ook getest aan de hand van dergelijke zoekvragen. De resultaten de verschillende zoekvragen kunnen

uiteindelijk worden vergeleken om te zien of er bedrijven (of personen) zijn die 'scoren' op meerdere indicatoren.

Zoals al eerder aangegeven bestaat het risicomodel in totaal uit 117 indicatoren, waarvan in eerste instantie 37 relevante indicatoren werden geselecteerd. Aan de hand van de verschillende databestanden die door de partners voor de analyse zijn aangeleverd, was het in theorie mogelijk om in totaal 16 indicatoren (geheel of deels) te testen. Echter, in de databestanden van de partners ontbraken verschillende gegevens waardoor we niet alle informatie tot onze beschikking hadden die nodig was om de indicatoren te testen. Van de 16 in theorie te testen indicatoren bleven uiteindelijk onderstaande negen indicatoren⁵ over waarmee (aan de hand van de twee manieren van aanpak) het risicomodel kon worden getest (zie stap 9):

- *'De werkgever werkt veel met tussenpersonen/intermediairs.'*
- *'De werkgever heeft antecedenten.'*
- *'De werkgever heeft in het afgelopen jaar meer dan één keer aangifte gedaan van diefstal en/of vermissing van zijn identiteitsbewijs.'*
- *'Een onderneming heeft meerdere keren faillissement aangevraagd.'*
- *'Een onderneming is gelieerd aan een adres waar een of meerdere zzp'ers staan geregistreerd.'*
- *'Op één adres zijn meerdere zzp'ers gehuisvest.'*
- *'Meldingen/sporen van intimidatie, fysieke opsluiting, geweld, verkrachting, aanranding, bedreiging, o.i.d.'*
- *'De werkgever heeft (een) boete(s) ontvangen van de Arbeidsinspectie voor overtreding van de WML.'*
- *'Er is sprake van BSN fraude.'*

9 – Uitvoeren van analyse

Het een na laatste onderdeel is het daadwerkelijk uitvoeren van de wetenschappelijke analyse, aan de hand de negen indicatoren die hierboven staan benoemd. De eerdere onderdelen van het onderzoek zijn allemaal gebaseerd op het formeren en gereed maken van de database en het aanmaken van entiteiten en zoekvragen. Dit onderdeel van de analyse is gericht op het daadwerkelijk doorzoeken van de database. Voor de uitvoering van de analyse binnen de proeftuin 's-Hertogenbosch hebben we twee verschillende manieren van aanpak gehanteerd, waarmee we zoveel mogelijk resultaat verwachten te genereren.

(1) Checken van concrete bedrijven en/of personen

De partners die deelnamen aan de operationele werkgroep (ook wel: casusoverleg) van de proeftuin 's-Hertogenbosch, hebben in het afgelopen jaar verschillende signalen met elkaar gedeeld. Namen van bedrijven en/of personen (hierna: ondernemingen) die het afgelopen jaar uit één of meerdere systemen

⁵ De definitie van de indicatoren is die zoals is opgenomen in het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting'.

naar boven kwamen, zijn gedurende de looptijd van de proeftuin geregistreerd. Een aantal van deze ondernemingen zijn dus (voor een deel) al bekend bij de partners als mogelijk verdachte onderneming. De analisten hebben in de database concreet gezocht naar deze specifieke ondernemingen om na te gaan of ze in de databestanden voorkwamen en of ze 'scoorden' op een of meerdere indicatoren uit het risicomodel. Door op deze wijze bekende ondernemingen 'door de databestanden te halen', was het enerzijds mogelijk om te onderzoeken of deze reeds bekende ondernemingen aan de hand van indicatoren daadwerkelijk uit de database zouden komen. Anderzijds was het mogelijk te zoeken naar nieuwe meldingen en registraties met betrekking tot die onderneming en naar patronen die nog niet eerder bekend waren. De verschillende ondernemingen zijn gecheckt in de database en vervolgens is gekeken of zij voldoen aan een of meerdere indicatoren van de totale verzameling indicatoren binnen het risicomodel. In deze aanpak zijn we dus niet enkel uitgegaan van de 16 geselecteerde indicatoren. Wanneer één van deze ondernemingen uit de database naar voren kwam, werd deze onderneming met behulp van de visualiseringstool Analist Notebook weergegeven in een netwerkoverzicht (voorbeeld, zie bijlage 5) waarin alle gerelateerde objecten en subjecten, zoals woonadres, aantal ondernemingen, locaties, connecties met andere ondernemers, aantal werknemers, uitbetaalde salarissen, etc., staan vermeld. Een dergelijk netwerkoverzicht geeft een goed beeld van de situatie rondom een bepaalde onderneming. Opvallende constructies of connecties met andere ondernemingen worden inzichtelijk wanneer de informatie uit de verschillende databestanden rondom een onderneming in een netwerkoverzicht staat weergegeven.

Het grootste gedeelte van de overgebleven indicatoren (7) hebben we op deze manier in een van de netwerkoverzichten terug gevonden. Om iets te kunnen zeggen over het vóórkomen van bepaalde indicatoren en/of de waarde die een bepaalde indicator (al dan niet in combinatie met andere indicatoren) heeft met betrekking tot de signalering van arbeidsuitbuiting, is bij het naar voren komen van een van deze indicatoren bij een specifieke onderneming gekeken naar het mogelijk vóórkomen van andere indicatoren uit het risicomodel. We hebben deze zeven indicatoren echter niet zelfstandig 'over de database laten gaan'.

(2) Selecteren van bedrijven en/of personen aan de hand van indicatoren

Een tweede manier om met behulp van het risicomodel zicht te krijgen op ondernemingen met een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting, was het zoeken van ondernemingen aan de hand van de geselecteerde indicatoren. De indicatoren werden, waar mogelijk, één voor één door de database gehaald aan de hand waarvan ondernemingen die voldeden aan een van de indicatoren werden geselecteerd. De resultaten zijn per afzonderlijke indicator opgeschreven, waarna de verschillende resultaten met elkaar zijn vergeleken. Zijn er ondernemingen die op meerdere indicatoren 'scoren'? Zijn er indicatoren die vaak tegelijkertijd met elkaar voorkomen? Ook de resultaten die met deze tweede methode naar boven zijn gekomen, zijn met behulp van Analist Notebook afzonderlijk weergegeven in netwerkoverzichten. Deze visualisatie geeft een inzicht met betrekking tot wat er

zich bij deze onderneming mogelijk afspeelt. Vanuit het netwerkoverzicht is vervolgens verder gezocht met behulp van de overige indicatoren.

Van de negen geselecteerde indicatoren kon slechts een klein deel (2) zelfstandig worden getest op het risicomodel. Ook de resultaten die uit deze indicatoren naar voren komen, zijn verder onderzocht vanuit de netwerkoverzichten van de afzonderlijke ondernemingen om iets te kunnen zeggen over het mogelijk vaker voorkomen van een bepaalde combinatie van indicatoren.

In de volgende paragraaf worden de indicatoren die zijn gebruikt voor bovenstaande twee analysemethoden en de resultaten die daaruit zijn voortgekomen verder toegelicht.

Afgezien van deze resultaten kon gedurende het uitvoeren van de analyse, ook een aantal overige indicatoren (die in eerste instantie niet waren geselecteerd) worden onderzocht op aanwezigheid in combinatie met een of meerdere andere indicatoren. Op die indicatoren is echter niet concreet gezocht in de database, maar zij kwamen naar boven bij (een of meer) zoekresultaten. Aan deze indicatoren zullen we bij de bespreking van de resultaten verder geen aandacht besteden. Het gaat om de volgende indicatoren:

- *'De werkgever heeft een KvK-historie met veel verschillende handelsnamen, locaties en werksoorten.'*
- *'De werkgever heeft voor het merendeel buitenlandse werknemers.'*
- *'De werkgever heeft meerdere panden/verblijfplaatsen in zijn bezit.'*

De casus van de Somerense aspergeteeltster en de meldingen en registraties die met betrekking tot deze casus in de databestanden van de verschillende partners staan geregistreerd, zijn tijdens de uitvoering van de analyse gebruikt als controlemiddel. De indicatoren die met betrekking tot deze casus uit de database naar voren kwamen, zijn gebruikt om te zoeken naar andere ondernemingen die eveneens op deze indicatoren 'scoren'.

10 – Interpretieren van resultaten

Als laatste, moeten de resultaten van de analyse worden geïnterpreteerd. Hierbij wordt ondermeer gekeken naar welke indicatoren uit het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting' bij een groot gedeelte van de risicovolle subjecten naar voren komen en welke bronnen voor een groot gedeelte bijdragen aan de signalering van mogelijke arbeidsuitbuiting. De resultaten van de analyse moeten zoveel mogelijk worden vergeleken met reeds bekende signalen uit de praktijk, om zodoende de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre het 'SIOD risicomodel arbeidsuitbuiting' in staat is om aan de hand van indicatoren in een vroegtijdig stadium arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector te detecteren.

De interpretatie van de resultaten is erg belangrijk. Je kunt niet alleen afgaan op de resultaten die op basis van een indicator uit de database worden gehaald. Een voorbeeld daarvan is de indicator *'Op een adres staan*

meer dan drie achternamen geregistreerd, waarmee concreet wordt bedoeld dat het opvallend is als er meer dan 3 achternamen (of specifieker: meer dan drie werknemers van hetzelfde bedrijf) staan geregistreerd op één adres. De zoekvraag op basis van deze indicator leverde een aantal resultaten op. De vraag is echter of er op al deze adressen daadwerkelijk iets (verdachts) aan de hand is? In de praktijk heb je bijvoorbeeld te maken met asielzoekerscentra of families met meerdere kinderen allemaal die bij hetzelfde bedrijf werken. *Interpretatie van de resultaten is alles.*

5.5 Organisaties

Voor de analyse hebben we van de volgende partners informatie ontvangen:

- Politie Brabant Noord (260.467 records)
- Politie Brabant Zuid-Oost (374.242 records)
- Sociale Verzekeringsbank (7.210 records)
- Arbeidsinspectie (25.533 records)
- Belastingdienst

Wat betreft de databestanden van de Belastingdienst: vanwege het grote aantal verschillende systemen dat bij de Belastingdienst in gebruik is, is het voor ons niet goed na te gaan hoeveel records er in de database zijn opgenomen.

Naar onderstaande organisaties is eveneens een informatieverzoek gedaan, maar ofwel vanwege juridische gronden ofwel vanwege de looptijd van het onderzoek is het niet haalbaar gebleken om deze informatie te leveren:

- UWV (op dat moment geen wettelijke grond om informatie te leveren⁶)
- Kamer van Koophandel (vanwege financiële redenen niet opgevraagd)
- Gemeenten (vanwege ontbreken van RIEC niet haalbaar)

Voor het testen van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' was eveneens de informatie van UWV, Kamer van Koophandel en de gemeenten noodzakelijk. Echter, we moesten het voor het uitvoeren van deze analyse doen met de informatie die we wel ontvangen hebben en/of via andere projecten konden bemachtigen. In het geval van de Kamer van Koophandel hadden we uiteindelijk toch beschikking over een gedeelte van de informatie, aangezien een deel van de gegevens van de Kamer van Koophandel in de database van de Belastingdienst is opgenomen.

Het feit dat we geen gegevens hebben ontvangen van de gemeenten in ons arrondissement is nadelig gebleken voor het testen van het risicomodel. Van de in totaal 117 indicatoren in het risicomodel hadden er 11 betrekking op gegevens van de gemeente, waaronder een aantal belangrijke signalen met betrekking tot (arbeids)uitbuiting in de land- en tuinbouwsector. Deze indicatoren konden niet in

⁶ Inmiddels is door de Taskforce Mensenhandel gemeld dat er een wettelijke basis is gevonden voor het uitwisselen van informatie met het UWV.

de analyse worden meegenomen. Een voorbeeld hiervan was de indicator *'De woning is afgekeurd bij controle brandveiligheid'*.

5.6 Resultaten

Het doel van het testen van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' was er achter te komen of de indicatoren in het risicomodel daadwerkelijk aanwijzingen of signalen zijn voor het mogelijk voorkomen van arbeidsuitbuiting. Ofwel, bestaat het risicomodel uit de juiste indicatoren? En welke van deze indicatoren leveren de grootste bijdrage aan het signaleren van arbeidsuitbuiting? Zijn er bijvoorbeeld combinaties van indicatoren te onderscheiden die in *samenhang* een bijdrage leveren aan de signalering van arbeidsuitbuiting? Welke van de indicatoren in het model zijn eenvoudig te meten? Welke indicatoren leveren met relatief weinig inspanning een goede bijdrage aan de signalering? Welke informatie is er nodig om de indicatoren die een grote bijdrage leveren te meten? Kortom: wat zijn de juiste indicatoren om zicht te krijgen op het fenomeen arbeidsuitbuiting? En als we die indicatoren in beeld hebben, op welke manier moet het risicomodel dan worden doorontwikkeld?

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, hebben de analisten in eerste instantie handmatig een selectie gemaakt van 37 indicatoren uit het totaal aantal indicatoren (117) van het risicomodel. Deze 37 indicatoren zijn geselecteerd op zowel relevantie in het kader van mogelijke arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector als objectieve meetbaarheid in de databestanden van de verschillende organisaties.

Omdat we ons in eerste instantie hebben beperkt tot de 37 geselecteerde indicatoren, was het slechts deels mogelijk om het model – en de indicatoren daarin – te rangschikken naar te leveren bijdrage aan het voorspellen van mogelijke arbeidsuitbuiting. Er zijn bijvoorbeeld indicatoren die betrekking hebben op belangrijke signalen van uitbuiting, maar die (nog) niet objectief meetbaar zijn in de databestanden of (nog) geen accurate definitie hebben. Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat deze indicatoren geen of nauwelijks bijdrage leverden aan de signalering van arbeidsuitbuiting. Het was alleen tijdens het onderzoek (nog) niet mogelijk ze te testen aan de hand van databestanden en om die reden zijn de indicatoren (nog) niet bruikbaar in het risicomodel. Vanwege deze ontwikkelpunten is het in wetenschappelijk opzicht niet verantwoord om op dit moment de waarde van het gehele model te bepalen en een top 10 te maken van indicatoren die de grootste bijdrage leveren aan de signalering van uitbuiting, aangezien niet alle indicatoren in de bepaling kunnen worden meegenomen.

Daarnaast hebben we de selectie van de 37 indicatoren nogmaals moeten inperken vanwege de beperkte toegankelijkheid van bepaalde informatiebronnen en vanwege het ontbreken van bepaalde gegevens in de ontvangen databestanden. Dit heeft onze selectie in tweede instantie terug gebracht naar een totaal van 16 indicatoren, waarvan we uiteindelijk slechts negen indicatoren daadwerkelijk konden testen.

Wat kan er op basis van de indicatoren in het risicomodel wel worden geconcludeerd?

Zoals ook in de methodebeschrijving is uiteengezet, hebben we gekozen voor het benaderen van de database vanuit twee verschillende invalshoeken. We hebben enerzijds concreet gezocht naar (1) reeds bekende bedrijven en/of personen in de database. Anderzijds hebben we de database bevraagd op bedrijven en/of personen die scoren op (2) de geselecteerde indicatoren. Het specifiek testen van een indicator en het bepalen van de waarde van een indicator bij het signaleren van mogelijke arbeidsuitbuiting kan alleen betrouwbaar worden gedaan wanneer gebruik wordt gemaakt van de tweede methode, waarbij de database aan de hand van zoekvragen (gebaseerd op de verschillende indicatoren) concreet wordt bevraagd. In het geval van de geselecteerde negen indicatoren bleek dit slechts voor twee van de indicatoren mogelijk te zijn. Wat de overige zeven indicatoren betreft, was er onvoldoende (of onvolledige) informatie ontvangen van de verschillende organisaties waardoor het niet mogelijk was om de database aan de hand van deze indicatoren afzonderlijk te bevragen. Uiteraard is het in praktisch opzicht wel mogelijk om de zeven indicatoren op deze manier te testen, maar vanwege het (deels) ontbreken van gegevens is het vervolgens niet mogelijk om een betrouwbare conclusie te trekken uit de resultaten. Datzelfde geldt overigens ook voor indicatoren die wel 'naar boven' komen uit de database en/of bij het natrekken van bepaalde ondernemingen. Ook aan de hand van bepaalde indicatoren of combinaties van indicatoren die bij meer dan één onderneming in de database voorkomen, zijn nog geen betrouwbare conclusies te trekken. De reden hiervoor is dat het een risicomodel betreft dat nog niet eerder daadwerkelijk is getoetst op praktische bruikbaarheid met behulp van een operationele database. Dat maakt dat deze eerste testresultaten op zichzelf nog geen duidelijk beeld geven van de toepasbaarheid van het risicomodel. Daarnaast konden we voor deze analyse niet beschikken over een volledige en betrouwbare database. Dus ook aan de beperkte resultaten die uit de analyse naar voren komen, kunnen geen betrouwbare conclusies worden verbonden.

De resultaten die zijn voortgekomen uit zowel het checken van concrete ondernemingen in de database als het zoeken van ondernemingen aan de hand van de indicatoren, zullen hieronder (voor zover is toegestaan) worden beschreven. Het grootste gedeelte van de resultaten heeft betrekking op de zoekslag aan de hand van concrete ondernemingen. De nummering van de indicatoren komt overeen met eerder genoemde volgorde.

(1) Checken van concrete bedrijven en/of personen

Hieronder worden de indicatoren beschreven die zijn getest door te kijken naar de gegevens betreffende een specifieke onderneming. Er zijn in deze analyse zeven specifieke ondernemingen voortgekomen uit het casusoverleg die zijn nagetrokken in de database. De gegevens met betrekking tot deze ondernemingen werden met behulp van Analyst Notebook in een netwerkoverzicht weergegeven zodat de verhoudingen en relaties tussen de verschillende subjecten goed inzichtelijk waren. Vervolgens is voor iedere specifieke onderneming gekeken welke signalen

en/of indicatoren uit het netwerkoverzicht naar voren kwamen en of mogelijk bepaalde indicatoren vaker of in combinatie met andere indicatoren voorkwamen. Hieronder een overzicht van de uitkomsten.

a. 'De werkgever werkt veel met tussenpersonen/intermediairs.'

De definitie van deze indicator is niet voldoende specifiek geformuleerd. Zo is niet duidelijk wat er wordt bedoeld met tussenpersonen/intermediairs en wanneer er sprake is van 'veel'. Het is niet mogelijk om een indicator te scoren als de definitie van die indicator niet eenduidig is geformuleerd. In het huidige onderzoek is het daarom moeilijk aan te geven bij hoeveel van de zeven ondernemingen sprake was van een tussenpersoon of intermediair. In de doorontwikkeling van het risicomodel zal hiervoor aandacht moeten zijn.

b. 'De werkgever heeft antecedenten.'

Deze indicator heeft betrekking op *alle* werkgevers in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch die voorkomen in het systeem van de politie. Voor het meten van deze indicator is een koppeling nodig tussen de politiesystemen (antecedenten) en de gegevens van de Kamer van Koophandel (rol van persoon in een bedrijf). Vanwege het ontbreken van een deel van de data van de Kamer van Koophandel en een deel van de gegevens uit de politiesystemen met betrekking tot bsn-nummers, is het niet mogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over deze indicator. Zonder de hiervoor genoemde gegevens is het onmogelijk om vast te stellen of bepaalde mutaties in het politiesysteem dezelfde werkgever betreffen als degene die is ingeschreven in het registratiesysteem van de Kamer van Koophandel.

Van drie van de zeven ondernemingen was voorafgaand aan het onderzoek reeds bekend dat zij in de politiesystemen voorkomen.

d. 'De werkgever heeft in het afgelopen jaar meer dan één keer aangifte gedaan van diefstal en/of vermissing van zijn identiteitsbewijs.'

Voor deze indicator geldt dezelfde beperking als de hiervoor genoemde indicator. Doordat een deel van de bsn-nummers in de politiesystemen ontbrak, was het niet mogelijk de identiteit van (sommige) werkgevers vast te stellen. Daarbij komt dat de politie haar registratie doet aan de hand van bepaalde incidentcodes waarin geen onderscheid gemaakt wordt tussen de registratie van vermissing in het algemeen en vermissing van identiteitsbewijs. Vanwege het ontbreken van dit onderscheid was het niet mogelijk om het exacte aantal aangiftes van diefstal en/of vermissing van een identiteitsbewijs vast te stellen.

In de doorontwikkeling van het risicomodel zou tevens moeten worden nagegaan of het de aangifte van een werkgever of van een werknemer betreft is die als belangrijk signalement kan worden aangemerkt. Die specificatie is voorsnog niet in de definitie van de indicator opgenomen.

e. 'Een onderneming heeft meerdere keren faillissement aangevraagd.'

De Kamer van Koophandel beschikt over de gegevens met betrekking tot faillissementen. Voor onze analyse waren deze gegevens niet beschikbaar, zodat

het niet mogelijk was om de database aan de hand van een zoekvraag op deze indicator te testen. Opvallend was echter, dat in de netwerkoverzichten van de zeven gecontroleerde ondernemingen vaker dan eenmaal te zien was dat een ondernemer meerdere bedrijven op naam had staan waarvan enkele bedrijven een aantal *aanslagen* van de Belastingdienst hadden openstaan. Het vermoeden is dat deze ondernemers de bedrijven met *openstaande aanslagen* één voor één failliet laten verklaren en zo de betaling van belastingen proberen te ontduiken (hierover verderop in deze paragraaf meer).

Het is aan de hand van onze analyse moeilijk vast te stellen hoeveel ondernemers op deze manier te werk gaan, maar het gegeven dat een ondernemer meerdere keren een faillissement heeft aangevraagd, is een niet te onderschatten signaal van mogelijke misstanden op het bedrijf.

f. 'Een onderneming is gelieerd aan een adres waar een of meerdere zzp'ers staan geregistreerd.'

Het was niet mogelijk om deze indicator in de database te testen, vanwege het ontbreken van de benodigde gegevens van onder andere de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel. Het was wel mogelijk om aan de hand van de netwerkoverzichten van de zeven ondernemingen te zoeken naar het voorkomen van deze indicator. Omdat de gegevens met betrekking tot de rol van een persoon in een bedrijf in onze database ontbraken, hebben we de definitie van de indicator uitgebreid van zzp'ers naar 'een of meerdere werknemers'.

In al de zeven netwerkoverzichten kwamen adressen naar voren die zowel gelieerd waren aan een of meerdere ondernemingen als aan een of meerdere werknemers. Eveneens leverde een zoekslag aan de hand van deze indicator een groot aantal resultaten op. De resultaten geven echter vermoedelijk een vertekend beeld aangezien een groot gedeelte van de zzp'ers zijn of haar onderneming logischerwijs registreert op het eigen vestigingsadres. Overigens heeft dit ook te maken met het feit dat het door ontbrekende gegevens niet mogelijk was om alleen de zzp'ers in beeld te brengen. Als gevolg daarvan zijn voor het testen van deze indicator *alle* op een bepaald adres geregistreerde personen meegenomen.

g. 'Op één adres zijn meerdere zzp'ers gehuisvest.'

Om bovengenoemde redenen was het eveneens niet mogelijk om deze indicator (die een gedeelte is van bovengenoemde indicator) op een betrouwbare wijze in de database te testen, vanwege het ontbreken van de benodigde gegevens.

h. 'Meldingen/sporen van intimidatie, fysieke opsluiting, geweld, verkrachting, aanranding, bedreiging, o.i.d.'

De definitie van deze indicator is te algemeen geformuleerd om hem aan de hand van zoekvragen in de database te kunnen toetsen. Het is onduidelijk of het gaat om meldingen van de werkgever, de werknemer, omstanders, getuigen of wellicht registraties van politieambtenaren. In de doorontwikkeling moet aandacht worden besteed aan het aanscherpen van de definitie van deze indicator.

Het aantal meldingen dat aan de hand van deze indicator uit de database te voorschijn komt, zal vermoedelijk veel omvangrijker zijn dan dat gedeelte van de meldingen dat betrekking heeft op mogelijk uitbuiting.

(2) Selecteren van bedrijven en/of personen aan de hand van indicatoren

c. 'De werkgever heeft (een) boete(s) ontvangen van de Arbeidsinspectie voor overtreding van de WML.'

Deze indicator kon worden getest in de databestanden van de Arbeidsinspectie. We hebben de indicator bij het testen iets ruimer geïnterpreteerd door niet alleen te zoeken naar werkgevers die een boete voor overtreding van de WML hebben ontvangen, maar te zoeken naar werkgevers die in algemene zin een boete van de Arbeidsinspectie hebben ontvangen.

In de jaren 2009 en 2010 zijn door de Arbeidsinspectie in totaal 78 controles uitgevoerd op bedrijven in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch, waarmee in totaal 96 constateringingen zijn gedaan. Uit de gegevens van de Arbeidsinspectie blijkt dat 14 van deze 96 constateringingen een overtreding betrof. Deze 14 overtredingen werden geconstateerd tijdens in totaal 11 controles en met betrekking tot 8 unieke bedrijven. Wanneer deze gegevens nog verder worden uitgesplitst kun je zien dat er één bedrijf is dat door de Arbeidsinspectie verschillende malen is gecontroleerd en waarbij tijdens deze controles in totaal zes overtredingen zijn geconstateerd. Bij een ander bedrijf zijn bij verschillende controles die bij het bedrijf hebben plaatsgevonden in totaal twee overtredingen geconstateerd. De overige zes bedrijven hebben allen slechts één keer een boeterapport opgelegd gekregen. Het ging in totaal om 3 overtredingen van de WML en om 11 overtredingen van de WAV.

i. 'Er is sprake van BSN fraude.'

Of er met betrekking tot bepaalde ondernemingen sprake is van BSN fraude kan door de analisten eenvoudig worden getest aan de hand van de (bij wiskundigen welbekende) *elfproef*. De elfproef bepaalt aan de hand van een wiskundige formule of specifieke bsn-nummers (kunnen) bestaan. De elfproef is ook uitgevoerd op de in onze database bekende bsn-nummers. Hieruit zijn geen resultaten naar boven gekomen.

Wat kunnen we uit deze resultaten concluderen?

In wetenschappelijk, statisch opzicht kunnen we weinig met de resultaten van de analyse. Het is onmogelijk om op basis van bovenstaande resultaten iets te zeggen over de betrouwbaarheid van het model en van de afzonderlijke indicatoren of combinaties van indicatoren. De uitkomsten van de analyse geven voor het grootste deel een aantal opvallendheden weer met betrekking tot de concrete ondernemingen die we hebben bevraagd in de database. In het kader van de toestemming voor het uitvoeren van wetenschappelijke onderzoek is niet mogelijk om in deze rapportage deze concrete uitkomsten uiteen te zetten (zie hoofdstuk 6).

Echter, hoewel we de opvallendheden die we hebben gezien in de netwerkoverzichten van een aantal concrete ondernemingen niet mogen delen, kunnen we wel een aantal uitkomsten benadrukken waarover we aan betrokken instanties aanbevelingen kunnen doen. De belangrijkste daarvan is het belang van de indicator *'het laten failliet gaan van meerdere bedrijven door dezelfde ondernemer'*. Hoewel deze indicator niet direct specifiek wijst in de richting van uitbuiting, is het opvallend dat bepaalde ondernemers één voor één bedrijven op richten die vervolgens weer failliet worden verklaard. Onderstaande casus, welke naar voren is gekomen uit één van de zeven netwerkoverzichten, geeft meer inzicht in deze vermoedelijke constructie en biedt de mogelijkheid relevante instanties attent te maken op de mogelijke werkwijzen van malafide ondernemers.

Casus: tuindersbedrijf in de regio Brabant

Een ondernemer in de regio Brabant heeft drie bedrijven op naam staan, allen in de categorie land- en tuinbouw. In het netwerkozicht is te zien dat deze ondernemer aan een van zijn drie ondernemingen een groot aantal buitenlandse werknemers heeft gekoppeld, ongeveer 70 personen in totaal, die voornamelijk uit Hongarije en Letland komen. Deze werknemers zijn in het jaar 2008 of 2009, of zelfs in beide jaren, werkzaam geweest voor de ondernemer. Min of meer los van deze groep werknemers is in het netwerkozicht een soort 'voorman' zichtbaar: een mannelijke werknemer met de Nederlandse nationaliteit, een vestigingsadres in Nederland en een marktconform salaris voor zowel 2008 als 2009. Deze 'voorman' heeft dienstverbanden bij meerdere ondernemingen van deze ondernemer. Hij is de enige die een dienstverband heeft bij twee van de drie ondernemingen die de ondernemer op zijn naam heeft staan. Het bijzondere aan deze situatie is dat de tweede onderneming waar deze 'voorman' een dienstverband heeft een viertal aanslagen heeft openstaan, waaruit je zou kunnen concluderen dat er onder de noemer van dat specifieke bedrijf activiteit is geweest en werk is verzet waarover belasting moest worden afgedragen. De enige persoon echter waarvan bij deze onderneming een dienstverband bekend is, is deze 'voorman'. Uit aanvullend onderzoek in open bronnen komt naar voren dat deze onderneming in 2009 failliet is verklaard. Uit gegevens van de Arbeidsinspectie die in onze database zitten, komt naar voren dat deze ondernemer nog een vierde onderneming heeft gehad die meerdere malen door de Arbeidsinspectie is gecontroleerd. Ook deze onderneming is in het jaar 2009 failliet verklaard. Of deze onderneming ook een aantal openstaande aanslagen had voordat het failliet werd verklaard, komt uit onze database niet naar voren. Een hypothese met betrekking tot deze ondernemer is dat hij in een bepaalde regelmaat ondernemingen opricht en deze ook weer één voor één failliet laat verklaren. De persoon die bij hem als 'voorman' in dienst is, wordt steeds officieel in dienst gebracht bij de nieuwe onderneming. De groep buitenlandse werknemers wordt door de ondernemer, al naar gelang de werkzaamheden, rond geschoven over de verschillende ondernemingen. Wanneer er vanuit de Belastingdienst belastingaanslagen komen over het gedane werk, laat de ondernemer de onderneming failliet verklaren met als doel het betalen van de belastingen te ontduiken.

De uitkomsten met betrekking tot de geselecteerde indicatoren die hier boven staan beschreven zijn niet de enige resultaten van de analyse. Juist als het gaat om de doorontwikkeling van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' hebben we met het

oog op deze analyse veel geleerd. In de afgelopen twee jaar is het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' ontwikkeld door de SIOD maar tot op heden was het risicomodel niet meer dan een theoretisch model, een idealistisch model op papier. Het risicomodel was nog niet gebruikt of getest aan de praktijk. Juist door het toepassen van het risicomodel op een database, zoals we in deze analyse hebben gedaan, konden we de praktische bruikbaarheid en de bijdrage die het risicomodel leverde aan de signalering van arbeidsuitbuiting onderzoeken.

De uitkomsten van de analyse hebben betrekking op twee verschillende onderdelen van het risicomodel: (1) aandachtspunten met betrekking tot het signaleren van mogelijke arbeidsuitbuiting en aanbevelingen die kunnen worden gedaan richting betrokken instanties en (2) aandachtspunten met betrekking tot de praktische bruikbaarheid van het risicomodel en aanbevelingen voor de doorontwikkeling. Aangezien deze paragraaf de resultaten van de analyse beschrijft, zullen we hieronder de aandachtspunten met betrekking tot het signaleren van arbeidsuitbuiting puntsgewijs weergeven. De aandachtspunten met betrekking tot de doorontwikkeling van het risicomodel zullen in de volgende paragraaf terugkomen tijdens de bespreking van de knelpunten.

Aandachtspunten mbt het signaleren van misstanden

- we zien meerdere ondernemers die verschillende bedrijven oprichten en deze daarna één voor één failliet laten gaan terwijl ze schuiven met het personeelsbestand, vermoedelijk om belasting te ontduiken;
- ondernemingen die meerdere boetes voor overtreding van de WML of WAV krijgen opgelegd door de Arbeidsinspectie verdienen extra aandacht met betrekking tot het zich mogelijk voordoen van misstanden;
- ook het meerdere keren voorkomen van een ondernemer/werkgever of een daar aan gerelateerde persoon in de politiestructuren verdient extra aandacht met het oog op het mogelijk voordoen van misstanden;
- er wordt door ondernemers regelmatig gebruik gemaakt van een voorman of tussenpersoon, deze constructie heeft een negatief effect op de transparantie van een onderneming en creëert mogelijkheden voor een ondernemer om te sjoemelen met het personeelsbestand dan wel met de financiën;
- het aandeel van varkenshouders (kleinvee/rundvee) in de uitkomsten van de verschillende indicatoren was hoger dan we van tevoren hadden verwacht, het is goed om ook aan deze subbranche aandacht te besteden.

5.7 Knelpunten

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, zijn we tijdens de uitvoering van de analyse tegen veel knelpunten aangelopen. Dat is ook logisch, want het risicomodel is tot op heden nog niet meer dan een theoretisch model. Deze knelpunten hebben wel hun effect gehad op de uitkomsten van de analyse met betrekking tot het inzichtelijk krijgen van de uitbuitingsproblematiek in de land- en tuinbouwsector en het selecteren van indicatoren die een bijdrage kunnen leveren aan de (vroegtijdige) herkenning van signalen van arbeidsuitbuiting. We hebben de ondervonden knelpunten (en tevens aandachtspunten voor de doorontwikkeling

van het risicomodel) van de toepassing van het risicomodel hieronder puntsgewijs beschreven:

- een aantal indicatoren zijn nog niet voorzien van een *eenduidige formulering*, waardoor het niet mogelijk is om de indicator correct te kunnen scoren;
- een aantal indicatoren kunnen *niet objectief worden gemeten* in de databestanden, om die reden kunnen deze indicatoren niet worden gebruikt in de toepassing van het risicomodel;
- voor een aantal indicatoren waren de *benodigde informatiebronnen* niet toegankelijk, waardoor de indicator niet kon worden getest in de database;
- in de ontvangen databestanden van de verschillende organisaties *ontbraken (onder)delen van de informatie*, waardoor de indicatoren niet konden worden getest in de database;
- zonder betrokkenheid van het *Regionaal Informatie en Expertisecentrum* bij de analyse, kunnen indicatoren die van toepassing zijn op informatie van de gemeenten niet worden meegenomen in de analyse;
- vanwege beperkingen met het oog op de *privacywetgeving* hebben wij van een aantal relevante organisaties geen databestanden ontvangen, waardoor een aantal indicatoren uit het risicomodel niet getest konden worden;
- vanwege de *geringe hoeveelheid beschikbare informatie* die we voor het toetsen van het risicomodel konden uitvragen danwel hebben ontvangen, kon slechts een beperkt gedeelte van de indicatoren worden getest;
- door het ontbreken van enkele benodigde informatiebronnen én door het ontbreken van gegevens in de database, zijn de uitkomsten van de analyse *nauwelijks betrouwbaar*;
- de uitkomsten van de analyse zijn niet voldoende betrouwbaar en volledig om een uitspraak te kunnen doen over het risicomodel en de bijdrage van afzonderlijke danwel gecombineerde indicatoren aan de signalering van arbeidsuitbuiting;
- het risicomodel arbeidsuitbuiting is op dit moment zo *idealistisch opgesteld* dat het model in de praktijk niet of nauwelijks is toe te passen;
- er zijn nog enkele *technische beperkingen* in het gebruik van iBase en Analyst Notebook, waardoor het in deze analyse niet mogelijk was om de databestanden van de politie te koppelen aan de overige databestanden;
- we hadden geen beschikking over de informatie uit de *vrije tekstvelden* van de mutaties in de politiesystemen waardoor niet gezocht kon worden op andere termen/steekwoorden die kunnen wijzen op arbeidsuitbuiting dan alleen de incidentcodes, tevens misten we de nodige context bij de mutaties in onze database;
- de databestanden die wij van de verschillende organisaties hebben ontvangen, waren, deels vanwege de lange doorlooptijd van het onderzoek, sterk *verouderd* (periode 2008 – 2010);
- een deel van de databestanden was bij aanvang van het onderzoek al in het bezit van de SIOD, deze bestanden waren door een andere analist en op een andere manier geschoond dan de databestanden die wij van de politie en de

SVB hebben ontvangen, daardoor was *koppeling van de databestanden* niet mogelijk;

- de indicatoren uit het risicomodel hebben nog *geen waarde of gewicht* toegekend gekregen, waardoor een automatische scoring van een subject op de indicatoren niet mogelijk is;
- daarbij is het technisch gezien nog niet mogelijk om verschillende zoekvragen (en de resultaten) in het systeem aan elkaar te koppelen en zodoende de database te bevragen op subjecten die *scoren op drie of meer indicatoren*;
- dit betekende dat de indicatoren afzonderlijk van elkaar moesten worden getest en dat de uitkomsten van de verschillende indicatoren *handmatig* met elkaar moesten worden vergeleken;
- de uitkomsten van de analyse mogen niet worden gebruikt ten behoeve van handhaving danwel opsporingsactiviteiten, omdat de wetenschappelijke analyse in het kader van een wetenschappelijk onderzoek is gestart en de resultaten dus slechts fenomeenbeschrijvend mogen worden benut;
- de gevoelsmatige spagaat tussen de geheimhoudingsverklaring en de ambtelijke plicht om melding te maken van strafbare feiten, mochten er dergelijke feiten naar voren komen uit de wetenschappelijke analyse.

Kort samengevat, we hadden de beschikking over te weinig (vanwege juridische beperkingen), onvolledige (vanwege errors in de registratie) en verouderde (vanwege de lange doorlooptijd) databestanden om een betrouwbare en nauwkeurige test te kunnen uitvoeren met betrekking tot het risicomodel 'arbeidsuitbuiting'.

5.8 Aanbevelingen

Zorg voor duidelijke juridische kaders

Het is belangrijk om voor aanvang van een volgend onderzoek de juridische kaders en (on)mogelijkheden van de voorgenomen activiteiten helder in beeld te krijgen, om te voorkomen dat er onnodige vertraging optreedt (zie hoofdstuk 6).

Houd de verzameling van informatie in eigen hand

Een groot deel van de knelpunten waar we in de uitvoering van het onderzoek tegenaan zijn gelopen, hebben te maken met verouderde, onvolledige databestanden en de onmogelijkheid om bepaalde databestanden in de database aan elkaar te koppelen. Eén van de oorzaken hiervoor ligt in het feit dat we in het onderzoek gebruik hebben gemaakt van databestanden die (in het kader van een ander onderzoek) reeds in het bezit waren van de SIOD. Het gevolg hiervan was dat de databestanden niet meer verenigbaar waren. De analyse van de indicatoren en de koppeling van de uitkomsten moesten onder meer om die reden handmatig gebeuren. Een aanbeveling voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek is om de selectie, de uitvraag, de verzameling en de controle op de databestanden zoveel als mogelijk is in eigen beheer te houden.

Steek energie in de doorontwikkeling van het risicomodel

Het gebruik van indicatoren voor het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting aan de hand van indicatoren lijkt een bijdrage te leveren aan de vroegtijdige herkenning van ondernemingen met een verhoogd risico. Het theoretische gedeelte van het risicomodel is ontwikkeld en het model is nu een keer getest. Uit deze analyse zijn verschillende leer- en knelpunten naar voren gekomen die kunnen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het risicomodel. Het is daarbij belangrijk om in ieder geval aandacht te besteden aan het formuleren van de indicatoren, het ordenen van indicatoren op wel/niet objectieve meetbaarheid in databestanden, het toekennen van (een eerste) waarde aan de indicatoren, het specificeren van de informatiebronnen die nodig zijn voor het meten van een indicator en de mogelijkheid om zoekvragen te kunnen combineren om te kunnen selecteren op meerdere indicatoren tegelijk.

6. Traject voor het verkrijgen van toestemming

6.1 Het juridische kader

Alvorens over te gaan tot het daadwerkelijk testen van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' is beoordeeld op welke rechtmatige wijze, dat wil zeggen in lijn met de geldende procedures en relevante wet- en regelgeving, deze test plaats kon vinden binnen de proeftuin. Aan het koppelen van databestanden van verschillende verantwoordelijken zonder dat daartoe een wettelijke voorziening bestaat kleven immers nogal wat juridische haken en ogen, met name op het gebied van de privacywetgeving.

In het verrichten van een analyse onder de noemer van wetenschappelijk onderzoek is uiteindelijk een legitimatie gevonden voor het analyseren van gegevens met behulp van dit risicomodel. Dit betekent concreet dat ten behoeve van een wetenschappelijk onderzoek gegevens zijn gevraagd aan diverse (semi)overheidsorganen. In de uitvraag van die gegevens is enkel een selectie aangebracht op onderwerp en periode van uitvraag. Er is dus niet specifiek informatie opgevraagd met betrekking tot individuele personen of bedrijven. Een dergelijke ongebreidelde set van informatie kan alleen maar rechtmatig worden verstrekt, verzameld en verwerkt ten behoeve van een wetenschappelijk onderzoek. Of verstrekking door ieder van de gevraagde organisaties aan het OM met het oog op wetenschappelijke doeleinden mogelijk was, en zo ja onder welke voorwaarden, is door ieder van de bevraagde organisaties zelfstandig beoordeeld.

Een onlosmakelijk gevolg van de toepassing van het juridische kader rondom een wetenschappelijk onderzoek is dat het niet is toegestaan om persoonsgegevens, zoals verwerkt in het kader van dit wetenschappelijk onderzoek, operationeel te gebruiken. Verstrekking, verwerking en verder gebruik van persoonsgegevens is namelijk gebonden aan privacywet- en regelgeving waarbij de verenigbaarheid van doeleinden de spil vormt als het gaat om de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan. Een onderdeel daarbij vormt steeds de vraag of het doel waartoe de verzoeker de gegevens wenst te gebruiken verenigbaar is met het doel waartoe de verstrekker deze heeft verzameld. Deze verenigbaarheid wordt gelet op artikel 9 Wet bescherming persoonsgegevens steeds getoetst aan de hand van onder meer:

- de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
- de aard van de betreffende gegevens;
- de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
- de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
- de mate waarin jgens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

Zoals eerder gezegd is ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek een ongebreidelde set aan gegevens verkregen met daarin gegevens van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de politie Brabant Noord en Brabant Zuid-Oost,

de Arbeidsinspectie en de Sociale Verzekeringsbank betreffende de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010 én geselecteerd op de thema's land- en tuinbouw en (arbeids)uitbuiting danwel gerelateerd aan deze thema's.

Het burgerservice-nummer (bsn) is ten behoeve van de analyse niet alleen gebruikt om er zeker van te zijn dat persoon X ook daadwerkelijk persoon X is, maar het is ook ingezet om terzake persoon X alle gegevens rondom hem of haar in kaart te brengen. Aldus was het mogelijk alle gegevens te toetsen aan de risicofactoren en zo samenhang inzichtelijk te maken. Deze koppeling op identificatienummer is dusdanig doelafwijkend en inbreukmakend – iemands complete handel en wandel komt namelijk in beeld zonder enige aanleiding daartoe – dat hiervoor geen wettelijke grondslag bestaat. Om dit echter toch te kunnen doen met het oog op de wetenschappelijke doeleinden is deze gegevensverwerking gemeld aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) die als antwoord daarop een vooronderzoek is gestart (zie paragraaf 6.2).

Vanwege bovenstaande privacybeperkingen, kunnen de resultaten van de wetenschappelijke analyse slechts in algemene conclusies onherleidbaar worden weergegeven en gedeeld.

6.2 Wetenschappelijk onderzoeksvoorstel

Om toestemming te verkrijgen voor het verrichten van een dergelijk wetenschappelijk onderzoek is op 11 maart 2011 een onderzoeksvoorstel (zie bijlage 6) ingediend en middels het College van procureurs-generaal ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Ter ondersteuning van dit besluit heeft het College van procureurs-generaal het WODC gevraagd te adviseren over het wetenschappelijk gehalte van het onderzoeksvoorstel.

Nadat het WODC positief had geoordeeld over het onderzoeksvoorstel, is namens de Minister van Veiligheid en Justitie door het College van procureurs-generaal op 24 mei 2011 schriftelijk toestemming verleend voor het verrichten van dit onderzoek. Deze toestemming zag, in het kader van dit wetenschappelijk onderzoek, specifiek op de kennisneming van (politie)gegevens die zijn verzameld en verwerkt voor justitiële doeleinden op grond van de artikelen 8 en 13, eerste lid, van de Wet Politiegegevens (Wpg). De toestemming voor het verrichten van de wetenschappelijke analyse werd voorts gekoppeld aan de verplichting melding te doen van het onderzoek bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Daarnaast zijn voor het onderzoek de voorwaarden van toepassing zoals vermeld in de bij de goedkeuring gevoegde geheimhoudersverklaring. Conform deze geheimhoudersverklaring waren slechts een analist van het OM en een analist van de SIOD gerechtigd tot kennisneming van de verkregen data en daarmee tot het uitvoeren van de wetenschappelijke analyse.

In de periode van 24 mei 2011 tot en met 4 juli 2011 zijn er op verzoek van de SIOD enkele wijzigingen aangebracht in de geheimhoudersverklaring waarna deze uiteindelijk is ondertekend en retourgezonden. Nadat het College van procureurs-

generaal de ondertekende geheimhoudersverklaring had ontvangen zijn de betrokken instanties door het College formeel geïnformeerd. Hiermee leek de weg vrij om de uitvraag van politie-informatie op korte termijn af te ronden, ware het niet dat deze wijze van gegevensverwerking cq. onderzoek overeenkomstig de Wet Bescherming Persoonsgegevens verplicht is onderworpen aan een (voor)onderzoek door het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) om de rechtmatigheid van de verwerking van gegevens te toetsen. De reden hiervoor is dat deze wijze van gegevensverwerking specifieke risico's met zich meebrengt voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Een dergelijk vooronderzoek schort de verwerking van de inmiddels ontvangen data op tot dit onderzoek door het Cbp is afgerond. De maximale periode die het Cbp ten dienste staat voor het verrichten van dit (voor)onderzoek bedraagt formeel 17 weken (13 weken voor het verrichten van het onderzoek na een beoordelingstermijn van 4 weken, waarin wordt beoordeeld of een dergelijk onderzoek aan de orde is). Indien deze termijn ten volle zou worden benut zou dit leiden tot een onacceptabele vertraging van de activiteiten binnen de proeftuin. Het zou immers betekenen dat rondom oktober/november met de wetenschappelijke analyse zou kunnen worden gestart, terwijl de proeftuin korte tijd later (op 31 december 2011) zou eindigen. Dit risico vormde aanleiding om vanuit de proeftuin een brandbrief te sturen aan de voorzitter van het Cbp met het verzoek toe te zien op een spoedige besluitvorming. Het Cbp heeft het verzoek welwillend opgepakt en korte tijd later het vooronderzoek afgerond. Het Cbp heeft uiteindelijk ten behoeve van dit specifieke wetenschappelijke doel ingestemd met de gegevensverwerking, zodat daadwerkelijk kon worden gestart met de uitvoering van de wetenschappelijke analyse.

6.3 Knelpunten

Onderstaande knelpunten zijn naar voren gekomen uit het traject van het verkrijgen van toestemming voor het uitvoeren van de analyse:

- Langdurige procedure (ruim 6 maanden) ter verkrijging van formele toestemming voor het verrichten van de wetenschappelijke analyse;
- Enkele partijen, bijvoorbeeld UWV, hebben geen data verstrekt omdat een rechtmatige grondslag voor verstrekking aan de proeftuin ontbrak, zoals beschreven is in hoofdstuk 5. Dit knelpunt is gedeeld met de Taskforce Mensenhandel. Het ministerie van SZW heeft dit knelpunt opgepakt.

7. Algemene conclusie en aanbevelingen

1. *Constructieve samenwerking*

In de proeftuin mensenhandel is ruim een jaar op een constructieve wijze samengewerkt door verschillende handhavings- en opsporingspartners met onder meer als doel om een verbeterd zicht te krijgen op mogelijke vormen van arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Tijdens de maandelijkse bijeenkomsten is informatie gedeeld en nagedacht over effectieve interventiestrategieën voor het bestrijden van arbeidsuitbuiting. Er was wederzijds begrip voor elkaars bevoegdheden en beperkingen zodat het mogelijk was op een betrokken en open wijze informatie te delen en deze informatie samen te voegen en te analyseren.

2. *Informatiepositie partners*

Aangezien arbeidsmigranten niet snel geneigd zijn om uit eigen beweging aangifte te doen van arbeidsuitbuiting is het voor een goede informatiepositie van belang informatiebronnen van partners te raadplegen. Zo kunnen overheidsinstanties die op grond van een controlebevoegdheid betrokken zijn bij land- en tuinbouwbedrijven, op locatie worden geconfronteerd met signalen van arbeidsuitbuiting. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente die op het gebied van huisvesting en brandveiligheid controletaken heeft of de Arbeidsinspectie die bevoegd is te controleren op de naleving van de Wet minimumloon. Naast de informatie die beschikbaar is bij handhavings- en opsporingsinstanties, is het voor een goede informatiepositie belangrijk om meer aan de voorzijde van het probleem te komen en informatie dichterbij het potentiële slachtoffer te verzamelen. Goede contacten met bijvoorbeeld belangenorganisaties en (culturele) genootschappen waar arbeidsmigranten samenkomen kunnen hierbij van grote waarde zijn. In contact met deze genootschappen of in samenkomsten zullen arbeidsmigranten waarschijnlijk sneller geneigd zijn ervaringen over de arbeidsomstandigheden in Nederland met elkaar delen. Gedurende de looptijd van de proeftuin is het helaas niet haalbaar gebleken om contacten op te bouwen met deze (culturele) genootschappen en met hen en/of met de arbeidsmigranten een vertrouwensband op te bouwen. Ook instellingen voor (wetenschappelijk) onderzoek kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de informatiepositie.

3. *Netwerk van overheidsorganisaties en belangenverenigingen*

In de operationele werkgroep van de proeftuin zaten vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de SIOD. Onderling hebben deze organisaties informatie verzameld en gedeeld om meer zicht te krijgen op het fenomeen arbeidsuitbuiting. Zoals gezegd, is daarnaast ook contact gelegd met een groot aantal (belangen)organisaties en andere personen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij het bestrijden van mensenhandel en het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten, om een goed beeld te krijgen van de mogelijke arbeidsuitbuiting in ons

arrondissement. Deze organisaties en personen hebben gedurende de looptijd van het project met enthousiasme hun expertise op het gebied van mensenhandel met de deelnemers van de proeftuin gedeeld. Op deze manier is een uitgebreid kennisnetwerk ontstaan van partners die een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van mensenhandel. Dit netwerk heeft de horizon van de proeftuinpartners verbreed. Er is een duidelijk beeld ontstaan van de taken en bevoegdheden van deze verschillende (belangen)organisaties. Opvallend is dat er in sommige gevallen een overlap blijkt te zijn waardoor dezelfde belangen door verschillende organisaties worden behartigd. Om concurrentie in deze te voorkomen, lijkt afstemming tussen de belangenorganisaties wenselijk.

4. *Awareness*

Voor het verkrijgen van een goede informatiepositie is het belangrijk dat de personen die vanuit hun functie daadwerkelijk in aanraking kunnen komen met signalen van arbeidsuitbuiting, deze signalen ook onderkennen. Arbeidsuitbuiting is een moeilijk zichtbare vorm van uitbuiting, te meer omdat de slachtoffers zelf veelal geen aandacht vragen voor hun omstandigheden. Het bewustzijn ('awareness') van functionarissen met betrekking tot de signalen en indicatoren die kunnen wijzen op mogelijke arbeidsuitbuiting is nog niet overal even goed ontwikkeld. Dit geldt overigens voor zowel handhavings- en opsporingsorganisaties als voor belangenorganisaties en andere betrokken instanties. De bewustwording rondom het fenomeen arbeidsuitbuiting zal daarom verder moeten worden ontwikkeld.

Vanuit de proeftuin is veel geïnvesteerd in de ontwikkeling en stimulering van deze bewustwording, bij bijvoorbeeld gemeenteambtenaren. Ook zijn gesprekken aangegaan met de verschillende betrokken organisaties om ook hen meer handvatten te bieden bij het herkennen van mogelijke arbeidsuitbuiting. In de toekomst zal echter nog meer moeten worden geïnvesteerd in deze bewustwording.

5. *Weinig zicht op de problematiek in de land- en tuinbouwsector*

In de beginfase van de proeftuin bestond de verwachting dat er veel informatie over signalen van arbeidsuitbuiting in de datasystemen van de verschillende partners aanwezig zou zijn. Deze verwachting bleek in de werkelijkheid echter niet te kloppen. Ondanks de welwillende opstelling en de inspanningen van de betrokken organisaties is er helaas weinig informatie in de systemen gevonden die duidelijke signalen betreffen aangaande arbeidsuitbuiting. Ook de belangenorganisaties en andere partners hadden wel de beschikking over veel informatie, maar ook deze informatie gaf geen concreet zicht op de uitbuitingsproblematiek in ons arrondissement. Om die reden kan helaas niet worden gesteld dat er gedurende de looptijd van de proeftuin een helder zicht is verkregen op concrete situaties van arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Arbeidsuitbuiting is nog onzichtbaarder gebleken dan vooraf werd voorondersteld. Situaties vergelijkbaar met de arbeidsomstandigheden op de boerderij van de Somerense aspergeteelster zijn

in ieder geval tijdens de proeftuin mensenhandel niet aangetroffen. Wel zijn er signalen en meldingen aangetroffen die voor de proeftuinpartners aanleiding vormden tot nader onderzoek binnen de eigen registratiesystemen en andere bronnen om het vermoeden van arbeidsuitbuiting te onderbouwen. Deze verdiepingsslagen hebben echter niet geleid tot concrete situaties binnen het arrondissement 's-Hertogenbosch waarin arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector kon worden vastgesteld. In een enkel geval bleek de terminologie 'slecht werkgeverschap' meer van toepassing.

6. *Uitzendbranche en vleesverwerkende industrieën*

Een helder en eenduidig antwoord op de vraag waarom er binnen de proeftuin geen nieuwe concrete gevallen van arbeidsuitbuiting in de Brabantse land- en tuinbouwsector zichtbaar zijn geworden, kan vooralsnog niet worden gegeven. Dit resultaat betekent echter niet zonder meer dat het wel meevalt met de slechte arbeidsomstandigheden in de Brabantse land- en tuinbouwsector. Toch moet worden opgemerkt dat de focus van de proeftuin misschien wel te beperkt was: alleen op de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch. In de contacten en de vele gesprekken die met overheidsinstanties en belangenorganisaties zijn gevoerd, werd verschillende malen aangegeven dat de problematiek wellicht groter, of meer zichtbaar, is in andere sectoren. De uitzendbranche en vleesverwerkende industrieën werden hierbij veelvuldig genoemd als risicovolle sectoren waar arbeidsuitbuiting vaker voor zou komen.

7. *Vanuit het oogpunt van de arbeidsmigrant*

In de bestrijding van arbeidsuitbuiting is het van belang om te beseffen dat arbeidsmigranten uit zichzelf niet zo snel naar buiten treden met verhalen over de omstandigheden waaronder zij hier in Nederland hun werk verrichten. Om zoveel mogelijk geld te verdienen zijn arbeidsmigranten vaak bereid om lange werkdagen te maken. De spaarzame vrije uren worden benut om uit te rusten, waarbij de werknemers de tijd vrij geïsoleerd in de agrarische omgeving doorbrengen. De meeste (tijdelijke) arbeidsmigranten die in ons land komen werken zijn de Nederlandse of Engelse taal niet machtig. Daarnaast zijn zij onbekend met de rechten die zij als werknemer in ons land hebben. De slechte ervaringen met de politie (corruptie) of andere autoriteiten in het land van herkomst maakt dat arbeidsmigranten voorzichtig zijn in hun contact met de Nederlandse politie. Een aantal arbeidsmigranten is bovendien niet in het bezit van de benodigde tewerkstellingsvergunning (bijv. Roemenen) en hebben daardoor geen belang hebben bij de controlerende rol van de overheid. Door de slechte economische situatie in het thuisland accepteren arbeidsmigranten soms werkomstandigheden in Nederland die naar Nederlandse maatstaven sterk aan arbeidsuitbuiting doen denken. In de perceptie van arbeidsmigranten die als referentiekader de situatie in het thuisland voor ogen hebben, kunnen de arbeidsomstandigheden echter nog steeds acceptabel zijn.

8. *Strafrechtelijk onderzoek*

Er zijn binnen de proeftuin geen concrete resultaten behaald, met het oog op het creëren van jurisprudentie. We hadden vooraf de verwachting concrete signalen van arbeidsuitbuiting te vinden en op basis daarvan strafrechtelijke onderzoeken te kunnen starten om onder andere een bijdrage te kunnen leveren aan ontwikkeling van de beperkte jurisprudentie met betrekking tot mensenhandel – ‘overige uitbuiting’. Dit is helaas niet gelukt.

9. *Programmatische aanpak*

Één van de doelstellingen van de proeftuin mensenhandel – ‘overige uitbuiting’ was het ontwikkelen van een programmatische aanpak met betrekking tot het fenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector. De mogelijkheden van de programmatische aanpak zijn gedurende de proeftuin verkend en (door)ontwikkeld. De gezamenlijke inventarisatie en deling van signalen en meldingen door de verschillende partners en het integraal opzetten van verschillende controleacties, hebben een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een concrete programmatische aanpak met betrekking tot deze problematiek. Op het moment dat bekend werd dat een strafrechtelijk onderzoek inzake mensenhandel niet haalbaar werd geacht, is vervolgens door de proeftuinpartners beoordeeld welke partners een bijdrage konden leveren aan een alternatieve afdoening. Door verschillende partners zijn daarop maatregelen getroffen die soortgelijke misstanden in de toekomst helpen voorkomen. De doelstelling van een integrale, programmatische aanpak komt hierin mooi tot uiting, aangezien alle betrokken partners op basis van hun eigen bestuurlijke en fiscale bevoegdheden en mogelijkheden interventies toepasten.

10. *Samenwerking met het RIEC*

De proeftuinpartners onderkennen het belang van het voortzetten van de samenwerking na afloop van de proeftuin op 31 december 2011. De scope van een dergelijke samenwerking zou zich dan niet moeten beperken tot de uitbuitingsproblematiek in de land- en tuinbouwsector maar zou een breder terrein moeten bestrijken.

Inmiddels wordt met het RIEC Zuid West Nederland verkend op welke wijze de samenwerking tussen de publieke partners op het terrein van de aanpak van mensenhandel kan worden gestructureerd. Het RIEC ZWN heeft de intentie uitgesproken om bij te dragen aan de borging van de proeftuinactiviteiten.

11. *Opvang van slachtoffers*

Activiteiten ten behoeve van de bestrijding van arbeidsuitbuiting gaan in de meeste gevallen gepaard met grote aantallen potentiële slachtoffers. Voor handhavings- en opsporingsorganisaties is het momenteel onvoldoende helder wie verantwoordelijk is voor de opvang van slachtoffers en welke organisatie de financiële verantwoordelijkheid draagt voor de opvang. Het gevaar van onduidelijkheid over deze kwestie is dat organisaties niet meer willen

deelnemen aan een controleactie om niet te worden verrast met een onverwachte kostenpost.

De verwarring over de verantwoordelijkheid voor de opvang van slachtoffers mensenhandel is aangekaart tijdens het bezoek van de Taskforce Mensenhandel. Op landelijk niveau is men inmiddels doordrongen van de noodzaak van heldere afspraken op dit gebied. Wij verwachten dat er op korte termijn meer duidelijkheid over dit punt zal komen.

12. B9-regeling

In het verlengde daarvan ligt de onduidelijkheid over de reikwijdte van de B9-regeling. Het blijft de vraag of de B9-regeling ook in de volle breedte van toepassing is op situaties van arbeidsuitbuiting. Ook de Taskforce Mensenhandel heeft deze vraag tijdens het bezoek aan de proeftuin niet helder kunnen beantwoorden. In formele zin lijkt de B9-regeling volledig van toepassing te zijn op arbeidsuitbuiting, maar een criterium als 'de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel' is in de praktijk moeilijk hanteerbaar.

13. Toestemming voor wetenschappelijk onderzoek

Om meer zicht te krijgen op het fenomeen arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouwsector is vanuit de proeftuin een analyse uitgevoerd met behulp van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' van de SIOD. Vanuit de gedachte dat proeftuinen bij uitstek de gelegenheid bieden mogelijkheden en onmogelijkheden in de bestrijding van criminaliteit te ontdekken en aan de kaak te stellen, is besloten om de analyse op rechtmatige wijze uit te voeren en derhalve formeel toestemming te vragen. Het verkrijgen van toestemming voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek is een langzaam proces gebleken. De voorbereidingen van het wetenschappelijk onderzoek hebben uiteindelijk een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd binnen de proeftuin in beslag genomen. Hoewel het goed is om zorgvuldig om te gaan met het verzamelen van data en het koppelen van allerlei gegevensbestanden en een betrouwbare beoordeling te geven van de privacy-aspecten, heeft een dergelijk uitgebreid en langdurig traject zoals we binnen de proeftuin hebben doorlopen belemmerend gewerkt.

Het is aan te bevelen om het proces rondom het aanvragen en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek door een overheidsorganisatie ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit nog eens kritisch te beschouwen.

14. Risicomodel 'arbeidsuitbuiting'

Het wetenschappelijk onderzoek met gebruikmaking van het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. De doelstelling was tweërlei: (1) aan de hand van het risicomodel meer inzicht krijgen in de uitbuitingsproblematiek in de land- en tuinbouwsector in het arrondissement 's-Hertogenbosch en (2) testen van het risicomodel op praktische bruikbaarheid en het inhoudelijk doorontwikkelen van het risicomodel. Geconcludeerd kan worden dat het risicomodel op dit moment te idealistisch is

opgesteld. Het is gebleken dat lang niet alle indicatoren die in het risicomodel staan, in de praktijk bruikbaar zijn voor het zoeken naar signalen van arbeidsuitbuiting in de systemen van verschillende handhavings- en opsporingsorganisaties. Van een aantal indicatoren moet de definitie worden aangescherpt. Ook moet in overleg met relevante organisaties beter worden afgesproken op welke manier informatie moet worden aangeleverd aan de analisten. Een belangrijk knelpunt bij de analyse van de informatie van verschillende organisaties is het ontbreken van informatie in de systemen of het niet nauwkeurig registreren van gegevens in de systemen. Het is noodzakelijk om hierover in gesprek te gaan met de verschillende betrokken partners.

Vanwege het koppelen van verschillende informatiebronnen heeft het risicomodel 'arbeidsuitbuiting' zeker potentie om in een eerder stadium bedrijven te signaleren waarbij mogelijk sprake is van arbeidsuitbuiting. Dit zou een belangrijke bijdrage leveren met betrekking tot de aanpak van arbeidsuitbuiting. In de toekomst zou meer moeten worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van het risicomodel om de praktische toepasbaarheid te vergroten.

15. Resultaten van analyse niet operationeel bruikbaar

De keuze om de analyse met behulp van het risicomodel uit te voeren onder de noemer van een wetenschappelijk onderzoek, impliceert dat de resultaten van de analyse niet mogen worden gebruikt voor operationele doeleinden maar slecht fenomeenbeschrijvend mogen worden benut.

Een aanbeveling zou zijn om inzichtelijk te maken of er een juridische basis is om de informatie uit de verschillende systemen te koppelen en te analyseren, en vervolgens operationeel te kunnen gebruiken, bijvoorbeeld bij de keuze om een bepaalde onderneming te controleren. Wij hebben deze juridische basis niet gevonden.