

Vergaderjaar 2008–2009

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 385

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2009

Hierbij geef ik gevolg aan uw verzoek van 20 mei jl. om een brief te ontvangen over het recidivebeleid bij de overtreding van regels voor het laten werken van vreemdelingen. De aanleiding wordt gevormd door de berichten over uitbuiting van Roemeense werknemers in Someren. Ik zal hierbij de vragen van de leden Ulenbelt en Karabulut (SP) en Spekman en Timmer (PvdA) van 19 en 20 mei jl. beantwoorden voor zover nu reeds mogelijk. Het recidivebeleid komt aan de orde in de paragrafen «Handhaving illegale tewerkstelling» en «Weigeren en intrekken twv's».

In zijn algemeenheid heeft Nederland arbeidsmigranten, ook in economisch mindere tijden, nog steeds hard nodig, bijvoorbeeld in een seizoen-gevoelige sector als de land- en tuinbouw. Bij de invoering van vrij werknemersverkeer met de Midden- en Oost-Europese lidstaten heeft het kabinet een aantal flankerende beleidsmaatregelen ingevoerd. Doel van deze maatregelen is om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten, vanwege de vaak kwetsbare positie waarin arbeidsmigranten zich bevinden, op het terrein van arbeidsvoorwaarden gelijk worden behandeld als andere werknemers en dat zij goed worden gehuisvest. Van dat laatste was in elk geval geen sprake in Someren.

Zoals bekend is de SIOD samen met politie onder leiding van het Openbaar Ministerie onmiddellijk een strafrechtelijk onderzoek gestart naar uitbuiting. Het gaat hier om een onderzoek naar zogeheten mensenhandel, strafbaar gesteld in art. 273f van het Wetboek van Strafrecht. De SIOD tracht de naar Roemenië teruggekeerde werknemers te traceren, zodat zij een verklaring kunnen afleggen ten behoeve van dit onderzoek. De Arbeidsinspectie stelt een nader onderzoek in naar overtreding van de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag (WML) en blijft het bedrijf controleren op illegale tewerkstelling. Gezien het feit dat deze onderzoeken nog lopen, kan ik u op dit moment niet volledig informeren over de stappen die door mijzelf, Justitie en andere autoriteiten worden gezet tegen de werkgever. Uit dit onderzoek zal onder meer moeten blijken of er

een bemiddelingsorganisatie betrokken is geweest bij het contact tussen de werkgever en de Roemeense werknemers.

De feiten

Uit informatie van de gemeente Someren is het volgende gebleken. De gemeente was op de hoogte van het feit dat op het bedrijfsterrein werknemers waren gehuisvest. De huisvesting was niet in overeenstemming met het vigerende bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente. Gezien de noodzaak van huisvesting van arbeidsmigranten gedoogt de gemeente, in afwachting van een aanpassing van het bestemmingsplan, de huisvesting mits deze brandveilig is. De huisvesting was tot vorig jaar brandveilig. In 2008 heeft echter een verbouwing plaatsgevonden en daardoor veranderde de situatie. Naar het oordeel van de gemeente voldeed de huisvesting niet meer aan de eis van brandveiligheid. De gemeente heeft de ondernemster daarom meegedeeld, dat maatregelen op het gebied van de brandveiligheid noodzakelijk waren, omdat de huisvesting anders voor het oogstseizoen 2009 zou worden afgekeurd. Er zijn meerdere gesprekken met de ondernemster gevoerd. In april 2009 bleek, dat geen maatregelen ter verbetering waren getroffen. De huisvesting was niet brandveilig. De gemeente heeft daarop een ontruiming aangezegd. De ondernemster heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de rechter om een voorlopige voorziening te vragen. De rechter heeft half mei toestemming tot ontruiming gegeven en de gemeente heeft daar terstond werk van gemaakt en tevens de Arbeidsinspectie ingeschakeld.

De gemeente heeft vooraf de aanwezige vreemdelingen in hun eigen taal en op schrift geïnformeerd over de situatie en over de op handen zijnde ontruiming. Omdat de werknemers, zoals hen door de gemeente was verzocht, op het voorgenomen moment van ontruiming zelf al het pand verlaten hadden, heeft geen daadwerkelijke ontruiming plaatsgevonden. De ruimtes zijn na controle verzegeld. Van de aangetroffen werknemers wilden er 19 op het bedrijf blijven en zijn er 36 personen naar elders gebracht en nader verhoord via een tolk door de Arbeidsinspectie. De totale populatie bestond voornamelijk uit Roemenen, maar er waren ook enkele Polen en Portugezen onder de werknemers. Hoe lang en onder welke omstandigheden betrokkenen op het bedrijf aanwezig waren is nog niet duidelijk. De verhoren worden momenteel uitgewerkt en geanalyseerd. Hieruit zal ook moeten blijken of er sprake was van illegale tewerkstelling.

Dezelfde dag heeft de gemeente alternatieve huisvesting gevonden. Ondanks dat alternatieve huisvesting beschikbaar was, hebben 36 mensen te kennen gegeven zo snel mogelijk terug te willen naar Roemenië. De gemeente heeft hen o.a. op de financiële consequentie daarvan gewezen (nog geen loon ontvangen). De werknemers bleven bij hun keuze om terug te gaan en daarop heeft de gemeente busvervoer geregeld.

Tot zover de informatie van de gemeente.

Aan de werkgever opgelegde boetes

De werkgever heeft in 2005, 2006 en 2007 boetes van de Arbeidsinspectie gekregen in verband met diverse overtredingen: illegale tewerkstelling, onderbetaling en het niet-melden van een ongeval. Een laatste boete is in mei jl. opgelegd. In totaal betreft het een bedrag van € 566 250,-. Geen van deze zaken is onherroepelijk. De zaken bevinden zich in de bezwaar- of beroepsfase en in één geval wordt een nieuwe beschikking opgemaakt door de Arbeidsinspectie. Conform de reguliere werkwijze wordt de inning overgedragen aan het Centraal Justitieel Incassobureau, dat desnoods dwangvordering kan instellen. De belanghebbende kan de

rechter om een voorlopige voorziening vragen opdat de betalingsverplichting wordt opgeschort.

De Arbeidsinspectie heeft dus meerdere controles verricht bij de werkgever en had ook dit jaar een controle gepland op 26 mei a.s., ter controle van naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en WML. Een WML-controle heeft pas zin nadat loon is uitbetaald. Voor de werkzaamheden waar het nu om ging, is eind mei of juni een geëigend moment voor een controle. Nu vanwege signalen over brandgevaarlijke huisvesting een controle van gemeente en politie op 15 mei jl. zou plaatsvinden, heeft de Arbeidsinspectie zich daarbij aangesloten.

Huisvesting

Ook de Arbeidsinspectie kijkt naar de huisvesting van arbeidsmigranten, met name wanneer deze op het bedrijfsterrein zijn gehuisvest. Wanneer de inspecteurs van mening zijn dat de huisvesting niet in orde is, geven zij een signaal aan de VROM-inspectie of de betreffende gemeente. Bij eerdere controles van de Arbeidsinspectie zijn bij deze werkgever geen bijzonderheden ten aanzien van de huisvesting gesignaleerd.

Bovenstaande laat onverlet dat het controleren op huisvesting de verantwoordelijkheid is van de gemeenten.

Handhaving illegale tewerkstelling

In het algemeen kan worden gesteld dat de illegale tewerkstelling de laatste jaren is afgenomen: een van de oorzaken is de invoering van vrij werknemersverkeer met de MOE-landen, waardoor een groter aanbod aan arbeidskrachten ontstond. Ook zal het aantal controles toenemen naar 11 000 per jaar in 2009 met uitbreiding van de Arbeidsinspectie. De laatste uitbreiding heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een daartoe strekend amendement van de Tweede Kamer, en de totale inspectiecapaciteit op het terrein van arbeidsmarktfraude bedraagt nu 199 fte. Verder gaat een afschrikwekkende werking uit van de met de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav sterk verhoogde sancties. In de agrarische sector is het aantal geconstateerde overtredingen gedaald van 25% in 2005 tot 16% in 2008.

Een werkgever die vreemdelingen laat werken in strijd met de Wav, dat wil zeggen zonder twv's, krijgt (behoudens de aanwezigheid van matigingsgronden) een boete opgelegd van € 8 000,- per vreemdeling, indien de werkgever een rechtspersoon is (voor een natuurlijk persoon is de boete € 4 000,-). Als een werkgever de wet heeft overtreden, wordt in principe kort daarna een hercontrole uitgevoerd. Wordt opnieuw een beboetbaar feit geconstateerd, dan wordt uiteraard weer een boete opgelegd. Deze boete wordt met 50% verhoogd als de eerdere boete inmiddels onherroepelijk is geworden. Wanneer dezelfde werkgever voor de 3e keer in een bepaalde periode de wet overtreedt, en twee eerdere boetes zijn onherroepelijk geworden, dan wordt overtreding van de Wav een strafbaar feit en treedt het strafrecht (Wet op de Economische Delicten, WED) in werking. De WED biedt de mogelijkheid tot het opleggen van een voorlopige maatregel, zoals tijdelijke stillegging van het bedrijf. Met deze werkwijze van consequent hercontroleren, het opleggen van verhoogde boetes en het starten van een strafrechtelijke procedure met extra sancties, worden notoire overtreders aangepakt.

De periode tussen het constateren van de 1e overtreding en het in werking treden van het strafrecht kan enkele jaren in beslag nemen, hetgeen vooral samenhangt met de eis dat de boetes eerst onherroepelijk

moeten worden. Wanneer een werkgever eerst in bezwaar, vervolgens in beroep en tot slot in hoger beroep gaat, vergt dit veel tijd. De eis van het eerst onherroepelijk moeten worden van een boete, komt voort uit rechtsbeschermingsoverwegingen. Dit laat onverlet dat alle overtredingen worden beboet. Alleen de verhoging van de boete met 50%, de overgang naar een strafrechtelijke aanpak en de mogelijkheid voor UWV om een volgende twv van een overtreder te weigeren is afhankelijk van het al dan niet onherroepelijk zijn van eerdere boetes.

De invoering van de bestuurlijke boete in de Wav wordt dit jaar geëvalueerd. Deze evaluatie zal ik u eind 2009 doen toekomen.

De aan de werkgever verleende en geweigerde tewerkstellingsvergunningen

Op het moment van de controle door gemeente en politie op 15 mei jl. beschikte de werkgever in Someren over 41 tewerkstellingsvergunningen (twv's). Deze zijn toegekend omdat onvoldoende aanbod beschikbaar was op de arbeidsmarkt voor de betreffende werkzaamheden.

Begin mei 2009 heeft UWV 35 twv's ingetrokken op verzoek van de werkgever, omdat de betrokken werknemers niet zijn komen opdagen en/of zijn vertrokken. De werkgever heeft toen 35 nieuwe twv's aangevraagd met een beroep op de calamiteitenregeling. Deze regeling maakt het mogelijk om versneld twv's aan te vragen in geval van onvoorzienbare buitengewone omstandigheden. Deze aanvragen zijn nog in procedure en UWV is voornemens deze te weigeren vanwege het ontbreken van passende huisvesting. Wanneer de werkgever echter gebruik maakt van de door de gemeente gevonden alternatieve huisvesting, en uit de toets door UWV en een schriftelijke verklaring blijkt dat deze huisvesting veilig en hygiënisch is, heeft UWV geen grond om de twv's te weigeren.

In het verleden zijn meermalen twv's geweigerd aan de werkgever op grond van het feit dat er voldoende aanbod beschikbaar was op de arbeidsmarkt. In 2006 is op 18 van de 131 aanvragen positief beslist, in 2007 op 74 van de 103. In die jaren betrof het voornamelijk Poolse werknemers voor wie in 2007 voorafgaand aan de invoering van vrij verkeer een versoepelde procedure van toepassing was, namelijk geen arbeidsmarkttoets. In 2008 zijn 74 twv's verleend aan de werkgever; 43 met de Bulgarse en 31 met de Roemeense nationaliteit.

Weigeren en intrekken twv's

Vooropgesteld dient te worden dat de gemeente verantwoordelijk is voor het controleren van huisvesting van arbeidsmigranten. Wel kan UWV een twv weigeren, wanneer de werkgever niet voor passende huisvesting heeft gezorgd, en UWV doet dit ook. UWV vraagt de werkgever bij iedere twv-aanvraag om te verklaren dat de huisvesting veilig en hygiënisch is, en de werkgever dient daartoe een aantal vragen te beantwoorden. Bij twijfel stelt UWV extra vragen, en ook kan UWV de werkgever vragen een verklaring van de gemeente omtrent de huisvesting mee te sturen. In onderhavige casus zag UWV geen aanleiding voor nadere actie, aangezien UWV geen negatieve signalen heeft ontvangen omtrent huisvesting.

Als onderdeel van het flankerend beleid bij invoering van vrij werknemersverkeer met de MOE-landen is mogelijk gemaakt dat UWV en gemeenten adresgegevens mogen uitwisselen van arbeidsmigranten voor wie een twv is verleend. Dit stelt gemeenten in staat om gericht te controleren of de huisvesting in orde is. Als dit niet het geval is, kan de gemeente het UWV hiervan in kennis stellen en kan UWV actie ondernemen tegen de

werkgever. In 2007 hebben de gemeenten Den Haag en Rotterdam met UWV afspraken gemaakt over systematische gegevensuitwisseling. Andere gemeenten vragen wel ad hoc om informatie van UWV, maar niet systematisch. UWV en de gemeente Someren hebben tot het aan het licht komen van deze casus geen contact gehad. Wel is de gemeente Someren door de Arbeidsinspectie geïnformeerd over de handhavingsactiviteiten bij het betrokken bedrijf en heeft de gemeente de Arbeidsinspectie ingeschakeld toen bleek dat de huisvesting niet brandveilig was.

Naast weigering op grond van huisvesting kan UWV een twv weigeren aan een werkgever, indien deze eerder een onherroepelijke boete heeft gehad wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen. In dit geval is nog geen van de Wav-boetes onherroepelijk geworden, en kon UWV geen twv's weigeren wegens eerdere illegale tewerkstelling.

Verder kan UWV een twv intrekken, wanneer blijkt dat de werkgever bij de aanvraag onjuiste informatie heeft verstrekt en wanneer de wél juiste informatie zou hebben geleid tot weigering van de twv. Een intrekking-procedure kan enige weken of maanden in beslag nemen, omdat de werkgever de mogelijkheid wordt geboden zijn zienswijze in te dienen bij een voorgenomen intrekking. Op het moment dat de daadwerkelijke intrekking een feit is, is de looptijd van de twv in het geval van seizoensarbeid dan vaak al verstreken. Daar komt bij dat bij niet-seizoensarbeid bezwaar en beroep schorsende werking hebben tegen de intrekking, zodat de twv haar geldigheid behoudt tot de intrekking onherroepelijk is geworden.

Mediation traject

Zoals aangegeven heeft UWV meermalen twv's geweigerd wegens de beschikbaarheid van aanbod op de arbeidsmarkt. De werkgever ging telkens in bezwaar tegen de twv-afwijzingen en vervolgens in beroep tegen de ongegrondverklaringen van de bezwaren. Op dit moment heeft de rechter nog 7 zaken in procedure van deze werkgever. Naar aanleiding van de vele gelijksoortige procedures hebben UWV en de werkgever op verzoek van de bestuursrechter een mediation traject doorlopen. Een mediation traject in het algemeen is bedoeld om partijen via bemiddeling door een neutrale derde een geschil te laten oplossen buiten de rechter om. In dit mediation traject heeft UWV de werkgever toelichting gegeven op de twv-procedure. UWV is niet teruggekomen op eerdere besluitvorming over de weigering tot afgifte van twv's.

Maatregelen

Los van de uitkomsten van de onderzoeken zal ik in elk geval (verder) uitvoering geven aan de volgende maatregelen:

- de gedupeerde werknemers worden geïnformeerd over de mogelijkheid om een civiele vordering van eventueel achterstallig loon in te stellen, indien zij getraceerd kunnen worden;
- wanneer sprake is van betaling beneden WML, legt de Arbeidsinspectie opnieuw een boete op wegens overtreding van de WML;
- voorlichting aan arbeidsmigranten is één van de pijlers van het flankerend beleid bij de invoering van vrij werknemersverkeer met de MOE-landen. Dit beleid zal ik, zoals in mijn brief van 4 december 2008¹ aan u gemeld, verder voortzetten en ik zal een aantal acties versnellen, zoals het uitbrengen van de brochure over wonen en werken in Nederland in het Bulgaars en Roemeens. Ook worden de WML-brochure en het klachtenformulier op korte termijn in het Bulgaars en Roemeens beschikbaar gesteld. Deze zullen worden verspreid in Bulgarije en Roemenië;
- in het kader van modernisering van de Wav, waarover u later dit jaar

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 29 407, nr. 98.

een brief ontvangt, bestond reeds het voornemen te onderzoeken of de schorsende werking van bezwaar en beroep tegen de intrekking van een twv kan worden afgeschaft. Hierbij wordt ook de mogelijkheid onderzocht of UWV eerder dan nu het geval is een twv kan weigeren aan een werkgever die eerder vreemdelingen heeft laten werken zonder twv;

- de effectiviteit van het recidivebeleid zal worden betrokken bij de evaluatie van de bestuurlijke boete in de Wav;
- onderzocht wordt hoe de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten verder verbeterd kan worden. In elk geval zal ik nogmaals UWV en gemeenten die veel arbeidsmigranten huisvesten wijzen op de mogelijkheid dat zij afspraken kunnen maken over het uitwisselen van adresgegevens van vreemdelingen met twv. Het verbeteren van de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten is ook één van de aspecten waar de op 27 februari 2008 opgerichte taskforce aanpak mensenhandel zich op richt, waarover u vorig jaar door de minister van Justitie bent geïnformeerd. Met de task force aanpak mensenhandel wil het kabinet mensenhandel effectief aanpakken, zowel in de seksindustrie als in andere sectoren, waaronder de land- en tuinbouw.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner