



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag



Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Contactpersoon



T 070 370 79 11  
F 070 370 79 00

Ons kenmerk  
2510109

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 24 april 2019  
Onderwerp Uw Wob-verzoek van 19 oktober 2018

Geachte 

Bij brief van 19 oktober 2018 heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Uw verzoek heeft betrekking op "alle sinds 2017 [bij het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)] binnengekomen bestuurlijke signalen (tot heden)".

De ontvangst van uw verzoek is bij brief van 31 oktober 2018, kenmerk 2401756, bevestigd, waarbij de uiterlijke beslisdatum op grond van artikel 6 van de Wob is verlengd met vier weken. Vervolgens is bij brief van 7 november 2018, kenmerk 2406184, de beslistermijn op uw verzoek op basis van artikel 6, derde lid, van de Wob met twee weken vanaf 5 november 2018 opgeschort in verband met het opvragen van zienswijzen bij verschillende belanghebbenden. De zienswijzeprocedure heeft echter langer geduurd dan verwacht. U bent hiervan op woensdag 19 december 2018 telefonisch op de hoogte gebracht. De laatste zienswijze werd op donderdag 31 januari 2019 ontvangen.

#### Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar de **bijlage I**. Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van die informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich een of meer van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

#### Inventarisatie documenten

In het kader van uw Wob-verzoek is binnen mijn ministerie gezocht naar documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen. Hierbij zijn door het LIEC in totaal **4** bestuurlijke signalen aangetroffen die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen. Deze bestuurlijke signalen zijn opgenomen in een inventarislijst, die als **bijlage II** bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt

verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per bestuurlijk signaal duidelijk is wat is besloten.

### **Bestuurlijke signalen**

Een bestuurlijk signaal wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen of te faciliteren. In een bestuurlijk signaal wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten, kwetsbaarheden en omissies in legale maatschappelijke processen (bijvoorbeeld beleid of regelgeving), waardoor gelegenheid wordt geboden tot het plegen van (georganiseerde, ondermijnende) criminaliteit.

Indien mogelijk worden aanbevelingen opgesteld en gericht aan de betrokken bewindspersonen om deze knelpunten en kwetsbaarheden aan te pakken. Een bestuurlijk signaal is daarmee een onmisbaar middel in de strijd tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Het vormt de schakel tussen (opsporings)onderzoeken en beleidsvorming.

Bestuurlijke signalen kunnen doorgaans niet zomaar openbaar worden gemaakt gelet op de vertrouwelijkheid, aard en de inhoud van dergelijke rapportages. Bestuurlijke signalen kunnen namelijk een leemte in beleid of regelgeving aangeven en opsporingsgevoelige informatie bevatten die op het moment van indienen mogelijk nog niet zijn geflankeerd door beleid of regelgeving. Evenwel heb ik de door u verzochte bestuurlijke signalen beoordeeld op grond van de Wob. Het LIEC neemt vanaf 2016 in het jaarverslag RIEC/LIEC de titel van de definitief aangeboden signalen en een beknopte weergave van de opvolging op.

### **Zienswijzen**

U bent er in mijn brief van 7 november 2018 over geïnformeerd dat er derde belanghebbenden zijn bij de openbaarmaking van de documenten met de **nummers 1, 2, 3 en 4**, en dat deze in de gelegenheid zijn gesteld hierover hun zienswijze te geven. De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Het bestuurlijk signaal Search and Rescue operations op de Middellandse Zee (**nummer 1**) is gedurende de behandeling van dit Wob-verzoek openbaar gemaakt door de minister van Infrastructuur en Waterstaat en is te raadplegen via Rijksoverheid.nl. De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten.

### **Besluit**

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waar u om hebt verzocht, opgenomen in de op bijgevoegde inventarislijst genoemde documenten met **nummers 2 tot en met 4**, gedeeltelijk openbaar te maken met inachtneming van hetgeen hierna wordt overwogen.

### **Overwegingen**

#### Het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

Datum  
24 april 2019

Ons kenmerk  
2510109

Bij bepaalde passages uit het document met het **nummer 2** is het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten in het geding. Het gaat hierbij niet alleen om het belang van opsporing en vervolging in een concreet geval, maar ook om dat belang in het algemeen. De informatie uit het hiervoor genoemde document ziet op zaken of criminaliteitsvormen, waarin de gebruikte methode wordt beschreven. Het gaat hierbij om (waargebeurde) casus- en praktijkvoorbeelden van het oneigenlijk gebruik of misbruik van subsidies en het gebruik van verboden materialen bij co-vergisting. Openbaarmaking van deze passages zou inzicht kunnen geven in de handelswijze van criminelen, hetgeen de opsporing en vervolging van strafbare feiten zou kunnen frustreren. Daarnaast is informatie opgenomen over de werkwijze van verdachten. Dit betreft in bepaalde gevallen informatie waarbij het risico bestaat dat openbaarmaking van deze informatie kwaadwillenden in de gelegenheid stelt of aanleiding geeft op een zelfde wijze strafbare feiten te plegen. Ik ben van oordeel dat het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten hier zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie in het document met het **nummer 2** niet openbaar te maken.

Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

Datum  
24 april 2019

Ons kenmerk  
2510109

#### De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Voor zover documenten persoonsgegevens bevatten van derden en ambtenaren, weiger ik die informatie openbaar te maken op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Het gaat om de documenten met **nummers 2, 3 en 4**.

Ik acht het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betreffende derden zwaarwegender dan het algemene openbaarheidsbelang. De openbaarmaking van persoonsgegevens van derden weegt niet op tegen hun belang op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit de documenten.

Waar het ambtenaren betreft, heb ik in de eerste plaats hun handtekeningen uit de documenten verwijderd om het risico op identiteitsfraude te verminderen. Voor zover het de namen van ambtenaren betreft is het volgende van belang. Weliswaar kan, waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit ligt echter anders indien het de openbaarmaking van namen van de ambtenaren betreft. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob. Voorts betreft het geen namen van personen die gewoonlijk vanuit hun functie in de openbaarheid treden. Ik ben van oordeel dat het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik zal deze informatie daarom eveneens niet verstrekken.

Directe contactgegevens van ambtenaren heb ik onleesbaar gemaakt, omdat het algemene belang van openbaarheid in voldoende mate wordt gediend met de reeds openbare algemene contactgegevens van betrokken overheidsorganisaties.

#### Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

Datum  
24 april 2019

Ons kenmerk  
2510109

Openbaarmaking van (bepaalde passages uit) het document met het **nummer 4** zou naar mijn oordeel kunnen leiden tot onevenredige benadeling van de in de getuigenverklaring genoemde rechtspersonen. De passage bevat strafrechtelijke informatie die tot de betreffende (rechts-)personen herleidbaar is. Bij de openbaarmaking van deze informatie acht ik het aannemelijk dat zij persoonlijk aangesproken kunnen worden op hun vermeende, doch onbewezen rol bij criminele activiteiten, op basis van de uitlatingen van een verder anonieme getuige. Het belang van de betrokken rechtspersonen om niet onterecht in verband gebracht te worden met vermeende criminele activiteiten, weeg ik hier zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

#### Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad betrokken zijn, gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openheid onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Staatsrechtelijk zijn slechts relevant de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met daartoe aangevoerde argumenten.

De documenten met **nummers 2 en 4** bevatten persoonlijke beleidsopvattingen of verwijzingen naar vertrouwelijke documenten die zijn opgesteld ten behoeven van intern beraad. In document **2** gaat het om persoonlijke opvattingen en conclusies met betrekking tot de sector/branche en het (benodigd) handelen van de overheid inzake co-vergisters. In document **4** worden enkele vermoedens geuit inzake het brandstofgebruik in de scheepvaart. Ik verstrek daarover geen verdere informatie.

### Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.

Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

Bij bepaalde passages uit het document met het nummer **2** is het belang van inspectie, controle en toezicht door de Inspectie Leefomgeving en Transport in het geding. De betreffende passages hebben betrekking op de controlemodaliteiten en bevatten conclusies naar aanleiding van veelvuldig voorkomende gebreken. Hiermee wordt inzicht gegeven in de werkwijze van de inspectie waar kwaadwillenden hun voordeel mee zouden kunnen doen. Ik ben van oordeel dat dit belang van de Inspectie Leefomgeving en Transport bij een gedegen inspectiemogelijkheid, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

Datum  
24 april 2019

Ons kenmerk  
2510109

### **Reeds openbare informatie**

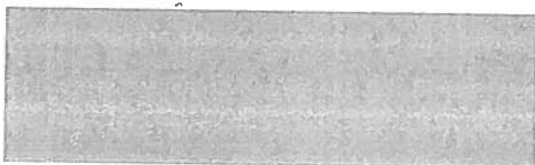
Het bestuurlijk signaal Search and Rescue operations op de Middellandse Zee (**nummer 1**) is gedurende de behandeling van dit Wob-verzoek openbaar gemaakt door de minister van Infrastructuur en Waterstaat en is te raadplegen via [Rijksoverheid.nl](http://Rijksoverheid.nl). De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten.

### **Wijze van openbaarmaking**

U treft de documenten, genoemd onder de **nummers 2 tot en met 4** bij dit besluit in kopie aan. De openbaar gemaakte stukken zullen tevens op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) worden geplaatst.

Hoogachtend,

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
Namens deze,



A.H.C. van Oosterhout  
Coördinerend/Specialistisch adviseur Juridische Zaken

*Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de dag waarop dit is bekend gemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister van Justitie en Veiligheid, ter attentie van de directie Wetgeving en Juridische Zaken, sector Juridische Zaken, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.*

## Bijlage I

### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder;

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

### Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

Datum  
24 april 2019

Ons kenmerk  
2510109

- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

**Datum**  
24 april 2019

**Ons kenmerk**  
2510109

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieuinformatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieuinformatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
  - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

#### Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

**BIJLAGE II****Inventarislijst**

Nr.	Document	Beoordeling	Wob	Afzender	Ontvanger
1.	Bestuurlijk signaal: Search and Rescue operations op de Middellandse Zee.	Openbaar: te raadplegen via Rijksoverheid.nl	nvt.	Koninklijke Marechaussee; Openbaar Ministerie.	Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC); Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
2.	Bestuurlijk signaal: Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing; knelpunten en maatschappelijke risico's rondom wet- en regelgeving bij co-vergisting.	Gedeeltelijk openbaar	10.2.c; 10.2.e; 10.2.d; 11.1	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Noord-Nederland.	Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).
3.	Bestuurlijk signaal: "Cornwall"; misbruik van Fillipiijnen in de Nederlandse binnenvaart.	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e.	Inspectie Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Openbaar Ministerie.	Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC); e.a.
4.	Bestuurlijk signaal: Vat op verlies van olie.	Gedeeltelijk openbaar	11.1; 10.2.e; 10.2.g.	Nationale Politie.	Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).



Nr. 002

# **Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing?**

**Knelpunten en maatschappelijke risico's rondom wet- en  
regelgeving bij co-vergisting**

Zwolle, november 2016

Status:

Stuurgroep RIEC Noord: definitief

Strategische Milieukamer: definitief

**VERTROUWELIJK**

**Opdrachtgevers:**

NIA-themagroep co-vergisting

Stuurgroep Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Noord-Nederland

**Auteurs:**

10.2.e – staatskundige Politie Oost-Nederland 10.2.e  
– analist RIEC Noord-Nederland 10.2.e

**Betrokken partijen:**

Belastingdienst

Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT)

Nationale Politie (eenheden Oost-Nederland, Noord-Nederland)

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek

Openbaar Ministerie, Functioneel Parket (OM / FP)

Provincie Overijssel

Provincie Drenthe

Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten

Regionale Uitvoeringsdiensten IJsselland en Twente

RIEC Oost-Nederland

RIEC Noord-Nederland

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

**Ontvanger:**

Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)

Strategische Milieukamer

**Handtekening opdrachtgevers**

10.2.e

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Inleiding .....	5
1. Doelstelling .....	8
2. Aanleiding .....	9
3. Opzet en uitvoering .....	11
4. Onderzoeksbevindingen .....	12
4.1. De economie van co-verglijsting .....	12
4.2. Kwetsbare keten .....	15
4.3. Trends in de sector .....	18
4.4. Tegenstrijdige belangen .....	20
5. Knelpunten .....	22
5.1. Een papieren werkelijkheid .....	22
5.2. Complexe wet- en regelgeving .....	22
5.3. Fraude is lucratief en (te) gemakkelijk .....	22
5.4. Gebrek aan naleving leidt tot risico's voor milieu en volksgezondheid .....	23
6. Conclusies .....	24
Bronnenoverzicht .....	25

## Voorwoord

Voor u ligt het Bestuurlijk Signaal "Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing?". Dit Bestuurlijk Signaal is een coproductie van de landelijke NIA-themagroep co-vergisting<sup>1</sup> en het RIEC Noord-Nederland.

Door middel van consultatie van deskundigen van organisaties die toezien op verschillende onderdelen van de keten van co-vergisting, op basis van hun interne data en op basis van publicaties en onderzoeksrapportages is een zo volledig mogelijk beeld geschetst van de knelpunten binnen deze keten. Deze knelpunten leiden onder meer tot risico's voor de volksgezondheid, milieu en misbruik van subsidies.

Veel dank gaat uit naar de deskundigen van de verschillende organisaties die bereid waren om uitgebreid de tijd te nemen om vanuit hun expertise een inhoudelijke bijdrage aan dit onderzoek te leveren. Dit Bestuurlijk Signaal wordt door hen ondersteund. Het betreft de volgende organisaties: leden van de NIA-themagroep co-vergisting: het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM), Nationale Politie, de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Daarnaast betreft het de Belastingdienst, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de provincies Drenthe en Overijssel, RIEC Noord-Nederland, RIEC Oost-Nederland, de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek (OFGV), het Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten en de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) IJsselland en Twente. Zonder het delen van hun visie op de knelpunten in de keten en de onderbouwing met interne gegevens en onderzoeksrapportages zou dit Bestuurlijk Signaal nooit de noodzakelijke verdieping hebben gekregen die nodig is om de problematiek in de keten zo volledig mogelijk in kaart te brengen.

Zwolle, november 2016

---

<sup>1</sup> Een NIA-thema komt voort uit de Nationale Intelligence Agenda Milieu. Deze agenda is opgesteld door de Strategische Milieukamer. Een NIA-themagroep is een thematisch Informatie-netwerk. De themagroep wordt samengesteld uit een themaofficier van het Functioneel Parket en medewerkers van Politie en/of BOD, Inspectie of toezichthouders, die voor wat betreft kennis en/of ervaring een bijdrage kunnen leveren bij de uitvoering van de taak van de themagroep.

## Inleiding

Omwonenden met gezondheidsklachten<sup>1</sup>, een ontruimde woonwijk<sup>2</sup>, doden na een explosie<sup>3</sup> en vervuiling van landbouwgrond met verfresten<sup>4</sup>; dit zijn een aantal voorbeelden van incidenten rondom co-vergisters. De lijst met incidenten is lang. In een uitzending van KRO Reporter is al eens uitgebreid aandacht besteed aan de maatschappelijke risico's van co-vergisting<sup>5</sup>. Tijdens een lokaal onderzoek naar een co-vergister in Noord-Nederland zijn meerdere hiaten in bestaande wet- en regelgeving vastgesteld, die het mogelijk maken dat er misbruik wordt gemaakt van onder meer subsidies, vergunningen en onvolledigheden in handhaving en toezicht.

De Strategische Milieukamer heeft co-vergisting in 2015 tot een geprioriteerd thema benoemd<sup>6</sup>. In oktober 2015 heeft de NIA-themagroep co-vergisting vervolgens opdracht gegeven om een bestuurlijk signaal op te gaan stellen over dit thema. Vervolgens is naar aanleiding van een lokale casus in Noord-Nederland door de stuurgroep RIEC Noord-Nederland een vergelijkbare opdracht gegeven tot het schrijven van een bestuurlijk signaal om het ondermijnende aspect in deze markt in kaart te brengen. Na consultatie met diverse overheidspartijen bleek de landelijke NIA-themagroep co-vergisting dezelfde zorgen te hebben over deze sector en eenzelfde opdracht te hebben geformuleerd als het RIEC Noord, hetgeen geresulteerd heeft in deze coproductie.

Ondanks de aandacht die er door (diverse) bewindspersonen aan deze sector is besteed, blijven er na het raadplegen van diverse betrokken partijen veel knelpunten naar voren komen. Beide opdrachtgevers maken zich dan ook grote zorgen over de risico's die fraude binnen de keten van co-vergisting met zich meebrengt voor het milieu en de volksgezondheid.

### **Wat is co-vergisting?**

Co-vergisting kan worden gedefinieerd als "elke vorm van vergisting van dierlijke mest vermengd met plantaardige en/of dierlijke co-vergistingmaterialen, waarbij de hoeveelheid dierlijke mest uitgedrukt in gewicht minimaal 50% is". De materialen die wettelijk zijn toegestaan staan vermeld in Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Het vergisten van dierlijke mest in combinatie met toegestane coproducten kan onder bepaalde omstandigheden resulteren in de productie van biogas, elektriciteit en warmte. Het digestaat, het restproduct dat vrijkomt bij dit proces, kan als meststof worden toegepast<sup>7</sup>.

### **Duurzaamheidsdoelstelling**

In Nederland staan ongeveer 100 co-vergistingsinstallaties<sup>8</sup>. Co-vergisting past volgens staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken "*in de Warmtevisie en in de inzet van dit kabinet om een circulaire economie mogelijk te maken, mits deze ontwikkeling niet leidt tot maatschappelijk ongewenste effecten, bijvoorbeeld op de leefomgevingskwaliteit en de veiligheid*"<sup>9</sup>. De Rijksoverheid streeft ernaar dat in 2020 14 procent van alle energie die we in Nederland gebruiken uit duurzame bronnen komt<sup>10</sup>. De Rijksoverheid stimuleert daarom duurzame energieproductie uit co-vergisting via de RVO. Dit gebeurt door middel van de SDE+-subsidie, die is gebaseerd op de door de co-vergister geproduceerde energieproductie. Daarnaast investeren de Europese Unie en de provincies in deze sector. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

### **Risico's van co-vergisting**

Landbouwgebieden worden vruchtbaar gehouden door de aanvoer van mest en kunstmest. Dit is cruciaal voor onze voedselvoorziening. Het jaar 2015 was door de Verenigde Naties daarom uitgeroepen tot 'international year of soils'. Wereldwijd stond in dat jaar de bodem en daarmee het natuurlijk kapitaal in de 'spotlight'. De behoefte aan voedsel neemt alleen maar toe. Wie zijn grond vruchtbaar kan houden, kan producten blijven leveren. Met de opkomst van het fenomeen co-vergisting in de afgelopen 15 jaar zijn er allerlei nieuwe stromen aan organisch (rest)materiaal van zeer verschillende kwaliteit op onze landbouwgebieden terechtgekomen. De vraag is daarom gerechtvaardigd in hoeverre deze sector bijdraagt aan een duurzaam bodembeheer en voedselveiligheid.

Volgens het rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet uit 2015 zijn de risico's voor gezondheid en veiligheid van mensen beperkt als de voorgeschreven regels van vergistingsinstallaties worden opgevolgd<sup>11</sup>. Datzelfde wordt gesteld over de risico's voor milieuverontreiniging. Ook deze zijn beperkt als de aangewezen co-vergistingmaterialen worden gebruikt en de regels en voorschriften worden opgevolgd. In de praktijk blijkt echter dat juist de naleving van wet- en regelgeving in deze sector een probleem is.

Bij opsporings- en toezichtinstanties zijn signalen bekend van afvalstoffen die niet in een co-vergister mogen worden toegepast en toch worden verhandeld aan co-vergisters. Het gaat dan onder andere om:

10.2.d

#### Aandacht ministeries

In reactie op deze problematiek zijn door verschillende betrokken ministers en staatssecretarissen diverse maatregelen genomen om de problematiek te beteugelen. Zo is er in 2009 door het ministerie van VROM een handreiking co-vergisting ontwikkeld voor vergunningverleners bij gemeenten en provincies die de aanvragen voor omgevingsvergunningen beoordelen<sup>12</sup>. In 2015 zette staatssecretaris Van Dam van Economische Zaken in op meer handhaving en meer samenwerking tussen de handhavingsinstanties<sup>13</sup>.

#### Naleving blijft een probleem

Desondanks constateren meerdere overheidsorganen die zich bezighouden met co-vergisting dat er nog altijd een aantal structurele knelpunten in deze markt bestaan. Daarbij gaat het onder andere om de complexe wet- en regelgeving, beperkte mogelijkheden tot fysieke bemonstering (duur en arbeidsintensief) van de gebruikte stoffen en fraudegevoeligheid van subsidies en regelingen, met alle risico's van dien. Daarbij zijn zowel overheidsorganen betrokken die zich bezighouden met de zogenaamde 'voorkant' van de markt (zoals provincies en de RVO; de subsidieverstrekkers) als met de 'achterkant' (opsporing, toezicht en handhaving, zoals politie, Openbaar Ministerie en omgevingsdienst). De uitdaging ligt in de vraag hoe een markt die wordt gestimuleerd vanuit een streven naar duurzame energie, weer gezond gemaakt kan worden door het verbeteren van het naleefgedrag in deze markt.

Nu er bij controlerende instanties nog steeds een hoog percentage overtredingen wordt geconstateerd en er in opsporingsonderzoeken illegale stoffen worden aangetroffen bij en in co-vergisters, kan niet langer worden volgehouden dat in deze sector iedereen zich netjes aan de regels houdt. Gelet op de complexe wetgeving en het versnipperde toezicht gebeurt dit deels bewust, deels onbewust

11.1

**Leeswijzer**

In dit Bestuurlijk Signaal wordt nader ingegaan op de verschillende knelpunten die bestaan in de keten van co-vergisting. Allereerst wordt nader ingegaan op de doelstelling en aanleiding van dit signaal (hoofdstuk 1 en 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de opzet van dit signaal uiteengezet. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de belangrijkste onderzoeksbevindingen geschetst, waarna in hoofdstuk 5 nog eens de belangrijkste knelpunten op een rijtje worden gezet. In hoofdstuk 6 staan de conclusies.

# 1. Doelstelling

Dit Bestuurlijk Signaal is opgesteld om inzichtelijk te maken wat de structurele knelpunten, kwetsbaarheden en risico's zijn in de keten van co-vergisting, die zich lenen voor een integrale aanpak van milieu- en vermogenscriminaliteit. Het Bestuurlijk Signaal stelt zich ten doel om inzichtelijk te maken welke risico's en welke ondermijnende aspecten deze knelpunten met zich meebrengen. Dit ten behoeve van de verantwoordelijke bewindslieden, die daarop eventuele maatregelen kunnen treffen door het opstellen of aanpassen van wet- en regelgeving. Ter onderbouwing wordt enerzijds gebruik gemaakt van de (vele) eerdere rapportages en onderzoeken die door verschillende organisaties over deze keten geschreven zijn. Anderzijds wordt de relatie gelegd met de actuele situatie, zoals bekend bij de overheidsorganisaties die zich bezighouden met de subsidiëring en de toezicht- en opsporingskant van de keten van co-vergisting.

Vaak zijn de rapportages die in de afgelopen jaren geschreven zijn, opgesteld vanuit de visie en doelstelling van de eigen organisatie of gericht op een specifiek deel van de keten. Dit signaal verwoordt zoveel mogelijk invalshoeken van betrokken overheidspartijen, van zowel overheidsorganen die zich bezighouden met de 'voorkant' van de markt (zoals de provincies en de RVO, de subsidieverstrekkers) als met de 'achterkant' (opsporing, toezicht en handhaving, zoals politie, Openbaar Ministerie en omgevingsdiensten).

Vanwege het feit dat co-vergisting onderdeel is van een grotere keten van afvalstromen, richt dit Bestuurlijk Signaal zich niet slechts op de partijen die direct betrokken zijn bij de exploitatie van co-vergisters zelf, maar ook op de keten van ondoeners, tussenhandelaren en bewerkers van afvalstoffen daaraan voorafgaand.



## 2. Aanleiding

Rond de eeuwwisseling is co-vergisting in beeld gekomen als bron van duurzame energie door biogas te vervaardigen uit het vergisten van mest en andere co-producten. In de beginjaren is het proces van co-vergisting verder op gang gekomen en zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de toepassing van mest- en andere producten ten behoeve van duurzame energie.

In 2008 is door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een strategische verkenning gedaan naar co-vergisting van mest<sup>14</sup>. In deze periode waren de meeste onderzoeken nog gericht op het (financieel) aantrekkelijk maken van co-vergisting.

Omsreeks 2010 is er in toenemende mate aandacht gekomen voor de risico's binnen deze sector. De toenmalige VROM-inspectie<sup>11</sup> heeft begin 2010 in een rapport aandacht gevraagd voor de risico's van co-vergisting naar aanleiding van een aantal calamiteiten, enkele zelfs met doden als gevolg<sup>15</sup>. In de jaren daarna zijn diverse rapporten en onderzoeken naar buiten gebracht over de sector, waarin ook telkens de nodige handavingsknelpunten en risico's zijn benoemd<sup>16</sup>. Zoals in de inleiding al genoemd, hebben verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om deze problematiek te beteugelen.

Ondanks al deze maatregelen blijven de knelpunten en risico's echter grotendeels bestaan. Het gaat daarbij vooral om fraude met afvalstoffen, misbruik van subsidies en het misbruiken van hiaten in toezicht en regelgeving. In dit signaal zal dieper op deze knelpunten worden ingegaan.

11.1

Ook de subsidieverstrekende partijen, onder meer de RVO en de provincies, zijn zich steeds meer bewust geworden van de risico's in deze branche.

### Opdracht voor Bestuurlijk Signaal

Dit Bestuurlijk Signaal is geschreven in opdracht van zowel de NIA-themagroep co-vergisting van de Landelijke Milieukamer als de stuurgroep RIEC Noord-Nederland. De Landelijke Strategische Milieukamer heeft een NIA-Milieulijst opgesteld (Nationale Intelligence Agenda) met daarop een aantal geprioriteerde milieuthema's, waaronder co-vergisting. Reden om een NIA-themagroep co-vergisting op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van politie, NVWA, ILT en het FP. Laatstgenoemde zit de themagroep voor.

De NIA-themagroep heeft in oktober 2015 opdracht gegeven om hierover een Bestuurlijk Signaal te schrijven omdat de betrokken opsporingsdiensten bij herhaling tegen dezelfde knelpunten aanlopen, waarvan in de praktijk misbruik wordt gemaakt.

De Stuurgroep RIEC Noord-Nederland heeft tijdens haar bijeenkomst op 24 februari 2016 eveneens opdracht gegeven een Bestuurlijk Signaal te schrijven, omdat naar aanleiding van een lokale casus in Noord-Nederland, na consultatie met meerdere, deels landelijke partijen, is gebleken dat de problematiek in de lokale casus onderdeel is van landelijke problematiek in de keten van co-vergisting (zie praktijkvoorbeeld, p 14).

### Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie om een Bestuurlijk Signaal te schrijven is als volgt. Legale maatschappelijke processen, waaronder de complexe regelgeving, vergunningverlening, subsidies en de inrichting van toezicht en handhaving, maar ook gebrekkige registratie door handelaren/inzamelaars, maken deze sector kwetsbaar voor het plegen van meerdere vormen van fraude en risicovolle milieuovertredingen. Hierbij gaat het om structurele knelpunten en niet om incidenten.

<sup>11</sup> Tegenwoordig de Inspectie Leefomgeving en Transport

De maatschappelijke risico's van deze knelpunten bestaan onder meer uit misbruik van overheidsgelden en ernstige risico's voor de volksgezondheid en voor het milieu door onvoldoende zicht op de afvalstromen richting co-vergisters. Dit heeft als gevolg dat eveneens onduidelijk is welke stoffen er in het digestaat<sup>iii</sup> belanden, die via die weg weer als onderdeel van de meststof over de landbouwgrond worden uitgereden en mogelijk in de voedselketen terecht komen. Dit kan ernstige maatschappelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu.

Dit alles maakt dat er onder de betrokken overheidsinstanties een brede behoefte bestaat om hierover een signaal af te geven aan de betrokken ministeries.

---

<sup>iii</sup> Vergiste mest

### 3. Opzet en uitvoering

#### Consultatie LIEC

Begin 2016 zijn er meerdere afstemmingsmomenten geweest tussen de landelijke NIA-themagroep co-vergisting en het RIEC Noord-Nederland met het LIEC over het proces van het indienen van een Bestuurlijk Signaal. Vervolgens is dit afgestemd met de partners in de NIA-themagroep co-vergisting.

#### Informatieverzameling

Vanaf februari 2016 is er veel informatie over de co-vergistingketen verzameld. Vrijwel alle (overheids)organisaties die zich bezighouden met co-vergisting hebben onderzoeksrapportages over deze markt geschreven. Voor dit Bestuurlijk Signaal is onder andere informatie verzameld van:

- Politie / Openbaar Ministerie: informatie over (aantallen en soort) strafrechtelijke onderzoeken;
- NVWA: meerdere onderzoeksrapportages;
- ILT: meerdere onderzoeksrapportages;
- provincies Drenthe en Overijssel: informatie over provinciaal subsidiebeleid;
- RVO: cijfers over aantallen co-vergisters en subsidiebeleid;
- Gelderse omgevingsdiensten en de Overijsselse uitvoeringsdiensten: tactische analyse co-vergisting, barrièremodel co-vergisting en evaluatie ketentoezicht co-vergisting;
- Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek: bevindingen ketentoezicht;
- meerdere RIEC's: aan alle RIEC's is gevraagd welke informatie er bij hen bekend is met betrekking tot co-vergisting;
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu: inspectierapport VROM 2010;
- open bronnen: overige openbare onderzoeksrapporten over de keten.

In het bronnenoverzicht staan deze rapportages genoemd. De aangeleverde cijfers en rapportages richten zich logischerwijs vaak op dat deel van de keten waarmee de betreffende organisatie zich in haar dagelijkse werkzaamheden bezighoudt. In dit Bestuurlijk Signaal is een totaalbeeld geschetst van de belangrijkste knelpunten en risico's binnen de gehele keten.

#### Tijdsontwikkeling

Gedurende het proces is er voortdurend afstemming geweest met (landelijke) experts op het gebied van co-vergisting, onder meer met de eerder genoemde NIA themagroep. Ook is er contact geweest met organisaties die zich bezig houden met subsidieverstrekking, zoals de RVO en de provincies Overijssel, Drenthe, Groningen en Friesland, en tevens met diverse omgevingsdiensten en gemeenten in het kader van de vergunningverlening.

Daarnaast is er op 18 april 2016 een expertmeeting geweest die als doel had om met zoveel mogelijk betrokken experts gezamenlijk de knelpunten en risico's in deze markt te benoemen. Hierbij waren vertegenwoordigers aanwezig van de politie, het FP, de provincie Overijssel, de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, het Team Ketentoezicht van de Gelderse Omgevingsdiensten, ILT en RIEC Noord Nederland. Het concept Bestuurlijk Signaal is eveneens aan alle aanwezigen van deze expertmeeting voorgelegd om eventuele opmerkingen en aanvullingen te kunnen geven. In juni zijn deze opmerkingen zoveel mogelijk verwerkt. Ook tijdens het schrijven heeft er consultatie van de diverse partijen plaatsgevonden. Het tweede concept is vervolgens in oktober 2016 aan de NIA-themagroepleden voorgelegd waarna de definitieve versie aan de Stuurgroep RIEC Noord en aan de Strategische Milieukamer is aangeboden ter accordering. Na accordering door beide opdrachtgevers, wordt het bestuurlijk signaal aan het LIEC aangeboden.

#### Akkoord opdrachtgevers

Op 14 december 2016 is door de stuurgroep RIEC Noord-Nederland het definitieve Bestuurlijk Signaal geaccordeerd en in september 2017 door de Strategische Milieukamer.

## 4. Onderzoeksbevindingen

### 4.1. De economie van co-vergisting

#### Stimuleringsbeleid

Co-vergisting draagt bij aan de duurzame-energiedoelstellingen van het huidige kabinet, door het benutten van energie uit reststoffen, het vermijden van CO<sub>2</sub>-emmissie uit mest en het (her-)gebruik van het digestaat als meststof. Daarmee is het een sector die in de vorm van een circulaire economie<sup>17</sup> meststoffen en reststoffen op een duurzame manier hergebruikt.

Het Nederlandse beleid, gericht op het stimuleren van duurzame energieproductie, wordt in Nederland al enige jaren ondersteund met subsidies. De minister van Economische Zaken heeft voor 2016 het totale budget voor stimulering van duurzame energieproductie verdubbeld naar € 8 miljard<sup>18</sup>. Co-vergisting is echter niet rendabel<sup>19</sup>. Voor een deel zullen deze subsidies daarom worden ingezet voor het compenseren van de onrendabele top (het verschil tussen kosten en baten om te zorgen dat de onderneming niet verliesgevend is) van deze vorm van duurzame energieopwekking via de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+)<sup>20</sup>. Bij de (theoretische, ex ante) berekening van de onrendabele top wordt onder meer uitgegaan van de afschrijvingen van installaties en de kosten van het rantsoen (dat wat in de co-vergister wordt ingevoerd). De RVO<sup>21</sup>, die namens het ministerie van Economische Zaken onder andere de subsidies verstrekt, heeft in 2014 en 2015 respectievelijk € 62,2 en € 70,8 miljoen aan subsidie aan co-vergistingsprojecten betaald. RVO keert deze subsidies uit in opdracht van de betrokken ministeries, omdat co-vergisting zonder subsidies niet rendabel is<sup>22</sup>. De looptijd van subsidieprojecten is ca. 12 jaar.

Bij de subsidieverstrekking door RVO moet men een bedrijfsplan overleggen waarin een schatting wordt gemaakt van de te maken kosten en baten. RVO toetst als het ware zijnde de bank. Zo wordt gekeken of er voldoende eigen vermogen is om de investering in een installatie te kunnen plegen.

10.2.c

Dit kan pas wanneer de vigerende regelgeving op dit punt wordt gewijzigd.

10.2.c

Wel gaat het verlenen van deze vorm van subsidie gepaard met een toetsing op duurzaamheid, namelijk de daadwerkelijk geproduceerde energie. Achterblijven van de geproduceerde energie ten opzichte van de prognose kan leiden tot verrekening van voorschotten. Ook kunnen constatering door de NVWA leiden tot correctie van de subsidie. Bij herhaling is terugvordering van subsidies mogelijk wanneer wederom niet aan de voorwaarden is voldaan.

Naast de RVO verstrekken ook de Europese Unie (via verschillende fondsen) en de provincies subsidies voor duurzame energie, waaronder co-vergisting<sup>23</sup>. De provinciale subsidies richten zich op het stimuleren voor het bouwen van de installaties. De hoogte van deze subsidies is niet bekend. Dit komt mede doordat het vaak (deels) leningen met uiteenlopende voorwaarden betreft en doordat er veel provinciale verschillen zijn in het aantal aanwezige co-vergisters. Van de provincies waarmee contact is geweest (Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel) hebben alleen de provincies Groningen en Friesland informatie kunnen verstrekken. Deze provincies hebben (voor zover bekend) in de periode 2014-2015 geen leningen of subsidies verstrekt ten behoeve van vergistingsinstallaties. Wel is er door

10.2.c

de provincie Groningen in deze periode voor € 244.538,- aan subsidie verstrekt aan projecten rondom co-vergisting, voornamelijk voor haalbaarheidsstudies. [redacted]

10.2.c/11.1

#### Kosten van afschrijvingen

Kosten van afschrijvingen bepalen ca. 10% van de kosten van een co-vergistingsproject. [redacted]

10.2.c/11.1

10.2.c/11.1

11.1

#### Prijzen en beschikbaarheid van co-producten

De rentabiliteit van co-vergisting is grotendeels afhankelijk van de prijzen van toegestane producten. Nederland kent vergeleken met ons omringende landen een relatief streng kader wat betreft toegestane producten voor co-vergisting. In Nederland is er sprake van een zogenaamde Aa-lijst. Deze lijst geeft de producten aan die aan de mest mogen worden toegevoegd opdat het digestaat nog als meststof mag worden toegepast. Door het strenge kader zijn toegestane co-producten in Nederland relatief schaars, met hogere prijzen als gevolg. Toegestane producten moeten dikwijls uit het buitenland worden geïmporteerd. Co-vergisters uit Duitsland of België hebben te maken met een milder regime, waardoor zij meer en andere producten als co-product mogen toepassen in hun co-vergisters. Producten die als co-product mogen worden gebruikt zijn daardoor daar ook relatief makkelijker en goedkoper verkrijgbaar. Deze spanning op de co-productenmarkt wordt bevestigd door de RVO.

Al in 2010 is door de Technische Commissie Bodem (TCB) een advies<sup>24</sup> opgesteld over hoe zou moeten worden omgegaan met het toestaan van co-vergistingmaterialen in relatie tot de bodemkwaliteit. In dat advies werd ook ingegaan op knelpunten die in de sector ervaren werden met betrekking tot de zogenaamde Aa-lijst van co-vergistingmaterialen. Het aantal co-vergistingmaterialen op deze lijst werd als te gering ervaren, waardoor onvoldoende co-vergistingmaterialen beschikbaar zouden zijn. Dit is een van de redenen waarom deze relatief duur zijn.

#### Fraude met afvalstoffen

Voornoemde hoge prijzen voor toegestane afval- en reststoffen creëren een economische prikkel voor malafide partijen binnen de keten van co-vergisting om niet-toegestane afvalstoffen te gebruiken. Zo wordt de ontdoener die zijn afvalstoffen kwijt moet en hier normaal voor moet betalen, nu geprikkeld door lagere kosten of zelfs opbrengsten voor zijn afvalstoffen. De tussenhandelaar verdient aan de handel van deze afvalstof en de exploitant van de co-vergister verdient mogelijk meer doordat illegale co-

vergistingproducten goedkoper worden aangeboden of doordat illegale afvalstoffen leiden tot een hogere energieproductie en dus ook tot hogere inkomsten uit verkoop van duurzame energie of meer subsidie (voor zover de maximale hoogte van de subsidie nog niet is bereikt). Dit fenomeen heeft een aantrekkingskracht op dubieuze handelaren die de sector co-vergisting gebruiken voor het verdienen van veel geld, ten nadele van het milieu en de voedselveiligheid<sup>25</sup>.

Er bestaat dus voor meerdere partijen een economische prikkel om fraude met afvalstoffen te plegen en uit diverse (strafrechtelijke) onderzoeken komt naar voren dat dit ook regelmatig gebeurt. Zo werd tijdens een onderzoek van de voormalige VROM-inspectie steekproefsgewijs bij acht handelaren en leveranciers van co-producten controles uitgevoerd. Zij concludeerden dat slechts bij 25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van co-producten, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen zijn geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de acht geïnspecteerde handelaren of leveranciers van co-producten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen<sup>26</sup>. Ook uit informatie van één van de betrokken omgevingsdiensten blijkt dat vier van de vier grote tussenhandelaren van afvalstoffen die in de betreffende regio actief zijn (dus 100%), als verdachte naar voren komen in strafrechtelijke onderzoeken<sup>27</sup>.

### Financiële consequenties

10.2.c

Toelichting op de grafiek:

10.2.c

10.2.c

## 4.2. Kwetsbare keten

### De keten van co-vergisting in het kort

De keten van co-vergisting laat zich het beste beschrijven aan de hand van de processtappen die de meststoffen en rest- en afvalstoffen doorlopen. Daarbij spelen de primaire ontdoener, de secundaire ontdoener en de exploitant van de co-vergister een prominente rol<sup>29</sup>.

De primaire ontdoener is degene waar de rest- of afvalstoffen ontstaan. De secundaire ontdoeners zijn de inzamelaars of bewerkers die de ingekochte rest- of afvalstoffen opslaan en/of bewerken om deze vervolgens weer door te leveren aan de co-vergisters.

In de keten speelt ook de transporteur telkens een belangrijke rol, als het gaat om het vervoer van de betreffende (afval)stoffen. Uiteindelijk komen de (afval)stoffen terecht bij de exploitant van de co-vergister, die ervoor zorgt dat de (afval)stoffen in de co-vergister worden toegepast.



De (afval)stoffen mogen in de co-vergister worden toegepast in de verhouding van minimaal 50% dierlijke meststoffen in combinatie met de toegestane rest- of afvalstoffen, zoals beschreven in Bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Indien men zich houdt aan deze verhoudingen en producten, wordt het restproduct na vergisting (het zogenaamde digestaat) als meststof beschouwd en mag dit over het land worden uitgereden. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan wordt het digestaat in principe als afvalstof beschouwd en moet deze ook als zodanig worden verwerkt, met alle extra bijkomende kosten van dien.

#### Toezicht en handhaving

De Technische Commissie Bodem (TCB)<sup>30</sup> en meer recent ook de Commissie Deskundigen Meststoffenwet<sup>31</sup> constateerden ook al dat het financieel lucratief kan zijn voor handelaren en exploitanten om niet toegestane afvalstoffen 'weg te mengen' bij co-vergisting van mest, wanneer er onvoldoende toezicht en handhaving is.

Een recente rapportage over het ketentoezicht in de regio Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, constateert dat er bij stelselmatige controles in een bepaalde periode relatief veel (administratieve) overtredingen zijn<sup>32</sup>. In dat rapport blijkt bovendien dat deze overtredingen veelal betrekking hebben op "verkeerde benamingen, ontbreken benamingen, ontbreken handtekeningen en het ontbreken van verplichte documenten". Bovendien komt daarin naar voren dat de overtredingen betrekking hebben op "aangevoerd materiaal uit het buitenland wat zelden betaalbaar is, tenzij er iets met de partij aan de hand is". Ook uit de evaluatie ketenaanpak co-vergisting van het Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten komen deze signalen naar voren. Zo wordt gesteld dat: "Er diverse fysieke maar ook administratieve overtredingen zijn geconstateerd bij alle gecontroleerde bedrijven. Met name het naleefgedrag bij de handelaren (tussenhandel en die bedrijven die mogen mengen) brengt risico's met zich mee." Ook wordt daarin het definitieprobleem of iets een afvalstof of een grondstof is, benadrukt. Het ontbreekt aan duidelijkheid vanuit de landelijke overheid. Bedrijven maken hiervan misbruik. Het bemoeilijkt de aanpak van malafide acteurs in de co-vergistingsbranche en vergroot daardoor de risico's<sup>33</sup>.

Daarmee wordt nog eens onderstreept wat al eerder is geconstateerd, namelijk dat definities van wat onder legale co-producten verstaan wordt, niet consistent worden toegepast en technisch ingewikkeld zijn. Er is bovendien sprake van versnipperd toezicht in de keten. Zo zijn er veel bevoegde gezagen: de NVWA DBP (dierlijke bijproducten), NVWA Mest, ILT EVOAVIHB (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen/Vervoerder, Inzamelaar, Handelaar en Bemiddelaar), de omgevingsdiensten en de politie. Samenwerking tussen deze bevoegde gezagen vindt lang niet altijd plaats.

10.2.d

Daarnaast wordt breed erkend dat het vaak nog ontbreekt aan de juiste kennis op gebied van techniek en wettelijk kader en wordt er nog (te) weinig kennis uitgewisseld tussen de partners onderling<sup>34</sup>. Een voorbeeld hiervan is het niet eenduidig hanteren van definities van afvalstoffen in de wet- en regelgeving. Ook wordt door de partners aangegeven dat de complexiteit eveneens geldt voor het gebruik van dierlijke bijproducten bij co-vergisting en het ontbreken van een gelijk speelveld op EU-niveau. Het versnipperde toezicht en handhaving in de hele keten, zoals hierboven omschreven, werkt niet bevorderlijk. Overigens wordt in diverse projectvormen, waaronder het eerdergenoemde ketentoezicht in Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, al wel (samen)gewerkt op gebied van toezicht en handhaving en aan verbetering op het gebied van de onderlinge kennisuitwisseling en kennisdeling tussen ketenpartners. Dit soort initiatieven draagt zeker bij aan kennisuitwisseling en samenwerking, maar kan niets veranderen aan de huidige wet- en regelgeving, noch aan de inrichting van de sector.

11.1



### **Strafbare feiten**

Geconstateerde overtredingen vanuit toezicht en handhaving zijn vaak aanleiding om een strafrechtelijk onderzoek te starten. In Gelderland waren er bijvoorbeeld vier gevallen waarbij door toezicht ongeregelheden zijn geconstateerd. In al die vier gevallen heeft dit geleid tot een strafrechtelijk onderzoek<sup>35</sup>. Strafrechtelijke onderzoeken naar co-vergisters vertonen vaak een complex van strafbare feiten waaronder valsheid in geschrifte, overtreding van vergunningvoorschriften en overtreding van de Wet Milieubeheer. Zo zijn in de politie-eenheid Oost-Nederland **alleen al** in 2015 drie strafrechtelijke onderzoeken gedaan naar misstanden in de sector co-vergisting [redacted]

10.2.c [redacted]

In al deze onderzoeken speelden vooral de intermediairs een prominente rol en hadden de strafbare feiten telkens betrekking op valsheid in geschrifte, overtreding van vergunningvoorschriften en overtreding van de Wet Milieubeheer.

In totaal zijn er bij de Nationale Politie over de periode van 2014 tot heden (medio 2016) 19 strafrechtelijke onderzoeken op het thema co-vergisting bekend. Daarvan zijn er 7 afgerond [redacted]

10.2.c [redacted] Daarbij moet worden opgemerkt dat dit dus de zaken betreffen die daadwerkelijk hebben geleid tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging. [redacted]

11.1 [redacted]

### **Vergunningen**

11.1 [redacted]

Ook dit kan deels verklaard worden door de complexe wetgeving en de beperkte specialistische kennis die men op dit gebied in huis heeft. [redacted]

10.2.c [redacted]

Ook uit de evaluatie ketenaanpak co-vergisting van het Team Ketentoezicht van de Gelderse Omgevingsdiensten blijkt dat in sommige gevallen illegale activiteiten indirect zijn gefaciliteerd door de omgevingsvergunning<sup>38</sup>.

Het behoeft geen uitleg dat een dergelijk tekort aan specialistische kennis in combinatie met de complexe wetgeving, veel ruimte laat voor misbruik in deze toch al kwetsbare sector.

### **Kwetsbaarheden**

10.2.d [redacted]

10.2.d [redacted]

[redacted] Dit geldt met name voor de rest- en afvalstoffen die de co-vergisters ingaan. Dit wordt bemoeilijkt doordat er vaak sprake is van een internationaal speelveld. Doordat stoffen in het buitenland bewerkt kunnen worden buiten het zicht van de Nederlandse toezichhouders, is de precieze herkomst en samenstelling van deze stoffen vaak niet te achterhalen.

<sup>35</sup> Peildatum augustus 2016

10.2.d

#### *Fraude is lucratief*

Zoals eerder aangegeven is het bovendien financieel zeer aantrekkelijk om 'creatief' om te gaan met het beschrijven van co-producten vanwege de hoge prijzen die betaald moeten worden voor legale co-producten tegenover de lage prijzen van illegale co-producten of andere afvalstoffen<sup>39</sup>. Dit is in de kern het verdienmodel voor het omkatten en/of wegmengen van niet toegestane producten in de keten van co-vergisters. Er zijn grofweg drie manieren om fraude te plegen rondom co-vergisters:

1. Fraude met wegmengen of omkatten van afvalstoffen door de exploitant (grafiek 1 op pagina 13);
2. Fraude met omkatten van afvalstoffen door tussenhandelaren;

10.2.c

In alle gevallen is het extra lucratief om frauduleus te handelen vanwege de subsidies die worden verstrekt op de onrendabele top van de exploitatie van de co-vergister of vanwege de hoge investeringskosten voor de bouw van installaties. Aangezien er bovendien sprake is van optimale subsidiebesteding door de overheid, wordt er bij de verstrekking ervan nog maar weinig rekening gehouden met fraude preventie of controle.

#### *Risico's voor milieu en volksgezondheid*

10.2.d

Doordat er, zoals hierboven genoemd, een economische prikkel bestaat voor meerdere partijen om te frauderen met afvalstoffen, bestaat er een reële kans op lozing van niet-toegestane afvalstoffen in de co-vergister en uiteindelijk via het digestaat op de landbouwgronden. 10.2.d

Het gebruik van niet-toegestane afval- en reststoffen leidt tot ernstige risico's voor de volksgezondheid. Doordat deze afval- en reststoffen, wanneer zij de co-vergister verlaten, in het digestaat terecht komen en vaak over landbouwgrond worden uitgereden, komen zij in de bodem, grondwater, of - via de op de gronden grazende dieren of geteelde gewassen - in de voedselketen terecht. Hoge concentraties van bepaalde stoffen kunnen schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Zo waarschuwde de Wageningen Universiteit onder meer voor risico's op salmonella, varkenspest en MKZ bij het mengen van verschillende soorten mest<sup>40</sup>. Daarnaast is ook al eens gebleken dat er chemisch afval uit de verfindustrie over het land was verspreid, doordat gewassen in het voorjaar niet groen maar rood werden<sup>41</sup>. Ook de (bio)gassen die vrijkomen tijdens het co-vergistingsproces kunnen door verkeerd toegepaste afvalstoffen extra giftig, brandbaar of hinderlijk worden.

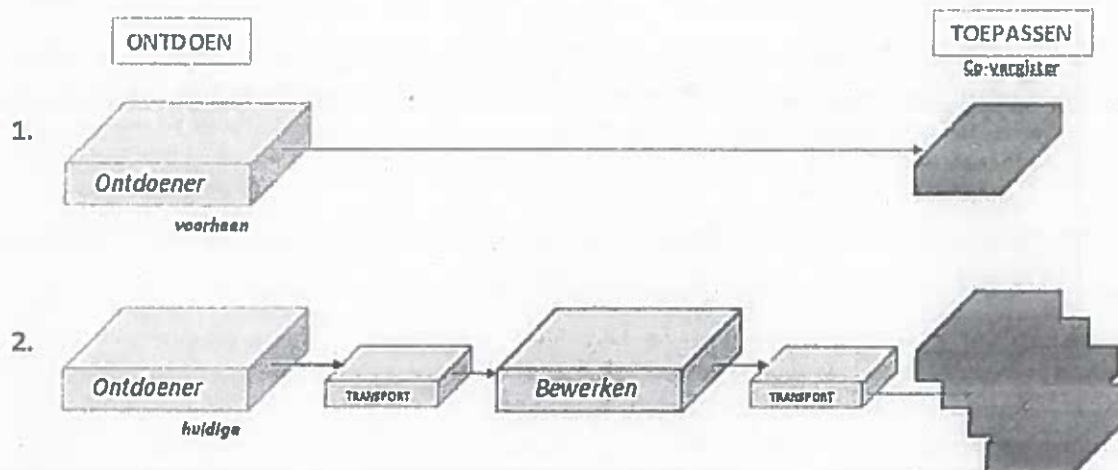
#### 4.3. Trends in de sector

Door toezicht- en opsporingsinstanties wordt een aantal trends in de sector van co-vergisting waargenomen. Zo gaat het in de hele keten van co-vergisting al lang niet meer alleen om het duurzaam opwekken van energie. Het gaat ook om geld; om veel geld. Failliete co-vergisters worden steeds vaker opgekocht door intermediairs. Hierdoor krijgen partijen soms een groot deel van de keten in eigen hand.

## 10.2.d/11.1

Op deze wijze bestaat het risico dat oneigenlijk gebruik van co-vergisters wordt verhuld, waarbij ook nog eens subsidie ontvangen wordt over het opwekken van duurzame energie uit illegaal toegepaste afvalstoffen. In onderstaand schema met bijbehorende uitleg wordt hier dieper op ingegaan.

### Co-vergisting



## 10.2.c

### Situatie 1: 'zoals bedoeld'

De opzet van de co-vergistingswereld was vrij overzichtelijk. Een co-vergister ontvangt zijn goed herkenbare co-product. Visueel is goed te zien of het materiaal voldoet aan de bijgeleverde omschrijving. De eigenaar van de co-vergister is een individuele boer die weet waar het door hem te gebruiken co-product vandaan kwam. De co-producten zijn betaalbaar en de kwaliteit is goed. De risico's voor mens en milieu zijn beperkt.

### Situatie 2: 'huidige praktijk'

Door opkomst van co-vergisting en de schaarste die optreedt in co-producten zijn diverse afvalverwerkende bedrijven zich op de co-vergistingsmarkt gaan begeven. De aanvoer van co-producten komt niet meer direct van de primaire ontdoener, maar wordt door de individuele co-vergister afgenomen van deze 'bewerkers'. Met de schaarste die optreedt, wordt het erg verleidelijk om afvalstoffen aan het co-product toe te voegen die zeer variëren in kwaliteit en samenstelling. De 'bewerkers' halen deze afvalstoffen op bij ontdoeners, slaan het materiaal op in opslagtanks en stortkelders, mixen het met 'goed' organisch restmateriaal om het vervolgens als 'co-product' te verkopen aan exploitanten van co-vergisters. Door deze werkwijze wordt de herkenbaarheid van het co-product zeer onduidelijk. Dit gebeurt ook door middel van het toepassen van valse Euralcodes en het gebruik van verkeerde benamingen voor de producten. Er worden mengsels van afvalstoffen aangeleverd bij de co-vergisters waarbij niet meer met één oogopslag te bepalen is wat de samenstelling is. Ook de primaire herkomst wordt verhuld omdat het materiaal niet meer bij de primaire ontdoener vandaan komt, maar bij de 'bewerkers'.

Eerder is al duidelijk gemaakt hoe lucratief dit kan zijn voor malafide partijen. Het materiaal wat bij de co-vergisters aangeleverd wordt is lang niet altijd hetzelfde als uit de omschrijving blijkt en mag er dus niet in.

De risico's voor mens en milieu worden hierdoor, gelet op de stoffen die worden aangetroffen, ineens zeer reëel.

10.2.c

#### 4.4. Tegenstrijdige belangen

Gedurende het opstellen van dit signaal is duidelijk geworden dat het hier een sector betreft met twee gezichten. Enerzijds is er een duidelijk duurzaamheidsbelang en een economisch belang om deze sector van overheidswege te stimuleren. De opbrengst in termen van duurzame energie, maar ook in het nuttig aanwenden van mestoverschotten en rest- en afvalstoffen en het terugdringen van CO2 emissies sluit aan bij het streven naar een meer duurzame samenleving en naar een circulaire economie. Deze uitgangspunten veronderstellen echter dat in deze sector ook aan de randvoorwaarde wordt voldaan dat wet- en regelgeving netjes wordt gevolgd. Dat blijkt in de praktijk dus niet altijd het geval. De oorzaak hiervan ligt in het gegeven dat de wet- en regelgeving erg complex is, de sector economisch kwetsbaar is, toezicht en handhaving versnipperd zijn en fraude met afvalstoffen lucratief is. Hierdoor ontstaan risico's voor de veiligheid van mens en milieu, doordat (gevaarlijke) afvalstoffen op landbouwgronden en daardoor mogelijk zelfs in de voedselketen terecht komen.

Ook in een co-vergister zelf kunnen dergelijke productstromen gevaar opleveren, doordat dit in bepaalde gevallen kan leiden tot schuimvorming of zelfs ontploffingen.

Anderzijds komt het belang van veiligheid, volksgezondheid en milieu haaks te staan op de eerdergenoemde economische en duurzaamheidsbelangen. Rondom het thema milieu ontstaat zelfs een soort interne tegenstrijdigheid wanneer de beoogde duurzaamheid dreigt om te slaan in (levensgevaarlijke) risico's voor mens en milieu.

10.2.c

11.1

<sup>vi</sup> Zie praktijkvoorbeeld op p14

Deze aanpak begint met het zichtbaar maken van het probleem en het creëren van bewustwording bij alle betrokken partijen. Illustratief hiervoor is de expertbijeenkomst geweest, waarbij er duidelijk verschillende beelden bestonden over de sector co-vergisting tussen mensen uit toezicht en opsporing enerzijds en mensen uit de vergunning- en subsidieverlening anderzijds. Door de verschillende kanten van dezelfde sector beter met elkaar in verbinding te brengen, kan al een eerste stap worden gezet op het gebied van bewustwording en mogelijk preventie en aanpak.

## 5. Knelpunten

De knelpunten in deze keten liggen vooral op het gebied van naleving van wet- en regelgeving, administratie en controle. Zoals hiervoor reeds beschreven, blijken deze in de praktijk namelijk nog steeds vaak niet in orde te zijn bij de betrokken ondernemingen in deze keten.

10.2.d

[redacted] Dit geldt zowel voor de stoffen die de co-vergisters ingaan, als voor de stoffen die als digestaat (meststof) de co-vergisters verlaten.

10.2.d

[redacted] Dit komt onder meer doordat bemonstering duur en arbeidsintensief is. Daardoor is vaak op geen enkele wijze verifieerbaar dat wat op papier de co-vergisters in gaat, ook daadwerkelijk voldoet aan wet- en regelgeving. [redacted]

10.2.d

11.1

### 5.2. Complexe wet- en regelgeving

Daarnaast geldt dat de wetgeving op het gebied van co-vergisters zeer complex is, misschien wel te complex. Immers, als de toezichhoudende instanties verschillende definities hanteren, of deze verschillend uitleggen, is de betreffende definitie of regel misschien wel niet duidelijk genoeg. Daar komt ook bij dat toezicht en handhaving op de sector versnipperd is. [redacted]

11.1

### 5.3. Fraude is lucratief en (te) gemakkelijk

Zoals eerder aangegeven is het bovendien financieel zeer aantrekkelijk om 'creatief' om te gaan met het beschrijven van co-producten vanwege de hoge prijzen die betaald moeten worden voor legale co-producten tegenover de lage prijzen van illegale rest- of afvalstoffen<sup>42</sup>. Dit is in de kern het verdienmodel geworden voor het omkatten en/of wegmengen van niet toegestane producten in de keten van co-vergisters.

Duidelijk is dat het zeer lucratief kan zijn om te sjoemelen met de wet- en regelgeving rondom co-producten. 11.1 [redacted]

10.2.c/10.2.d/11.1

11.1



Vanuit verschillende strafrechtelijke onderzoeken bestaat het beeld dat er ondernemers actief zijn, die zonder verstand te hebben van landbouw, meststoffen of duurzame energie, toch telkens opduiken als exploitant of eigenaar van een co-vergistingsinstallatie. De vraag is of deze personen wel van onbesproken gedrag zijn en of zij ook duurzame energieproductie als doel voor ogen hebben.

11.1

#### 5.4. Gebrek aan naleving leidt tot risico's voor milieu en volksgezondheid

10.2.d/10.2.c

Doordat er, zoals hierboven genoemd, een economische prikkel bestaat voor meerdere partijen om te frauderen met afvalstoffen, bestaat een reële kans op lozing van niet-toegestane afvalstoffen. Uit de door de toezichts- en handhavingsinstanties aangeleverde informatie blijkt dat hier meermaals sprake van is geweest. Meer capaciteit toekennen voor toezicht en handhaving lost dit probleem niet op zolang de regelgeving niet eenduidiger en beter controleerbaar wordt gemaakt en er niet één instantie komt, die de regie krijgt over het toezicht van de hele keten.

Het vermengen van niet-toegestane afvalstoffen leidt tot ernstige risico's voor de volksgezondheid. Doordat deze afvalstoffen, wanneer zij de co-vergister verlaten, in het digestaat komen en dit vaak over landbouwgrond worden uitgereden, komen zij direct in de voedselketen terecht. Hoge concentraties van bepaalde afvalstoffen kunnen schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Daarmee wordt een belangrijk principe van de circulaire economie<sup>43</sup> met voeten getreden. Zo waarschuwde de Wageningen Universiteit onder meer voor risico's op salmonella, varkenspest en MKZ<sup>44</sup>. Daarnaast is ook al eens gebleken dat er chemisch afval uit de verfindustrie over het land was verspreid, nadat gewassen in het voorjaar niet groen maar rood werden<sup>45</sup>. Daarnaast levert dit ook gevaren op binnen een co-vergister zoals hierboven al genoemd. Dit kan leiden tot schuimvorming of zelfs ontploffingsgevaar.

## 6. Conclusies

In dit Bestuurlijk Signaal is onderzocht wat de structurele knelpunten en kwetsbaarheden zijn in legale processen in de keten van co-vergisting en welke risico's en ondermijnende aspecten deze knelpunten met zich meebrengen.

### Sector met twee gezichten

Co-vergisting draagt bij aan de productie van duurzame energie en het verminderen van de uitstoot van CO<sub>2</sub>-emissie door mest. Het is daarmee zonder twijfel een sector die vanuit duurzaamheidsdoelstellingen gekoesterd zou moeten worden. Daar hangt echter een fors prijskaartje aan; letterlijk en figuurlijk. Enerzijds vanwege de wens, maar ook de noodzaak om deze sector te subsidiëren, in de wetenschap dat de bedrijfseconomische vooruitzichten voor deze sector somber zijn. Anderzijds vanwege de vele knelpunten in deze sector op gebied van complexe wetgeving, tekort aan de vereiste specialistische kennis en naleving, versnipperd toezicht en handhaving.

### Knelpunten en risico's

Uit dit Bestuurlijk Signaal komt naar voren dat de co-vergister het eindstation is van een keten van ontdoeners, tussenhandelaren en transporteurs die allemaal hun eigen kosten-baten afwegingen maken. Er is een duidelijk financieel motief om te frauderen in deze sector en daar is bovendien voldoende gelegenheid voor. Zonder subsidie is co-vergisting niet rendabel. De RVO keert daarom, ter compensatie van deze onrendabele top (het verschil tussen kosten en baten om te zorgen dat de onderneming niet verliesgevend is), de SDE+-subsidie uit.

10.2.c & 11.1

10.2.c

De papieren werkelijkheid rondom de (te) complexe wet- en regelgeving, het gegeven dat fraude lucratief en te gemakkelijk is en het gebrek aan naleving van regelgeving met allerlei risico's voor de volksgezondheid en milieu, zijn kort samengevat de belangrijkste knelpunten in de sector van co-vergisting.

In combinatie met de beschreven marktsituatie, versnipperd toezicht en gebrek aan fysieke controles, wordt door de overheid in de sector co-vergisting gelegenheid geschapen voor het omkatten, wegmengen, of anderszins frauduleus handelen met afvalstoffen. Opsporingsdiensten zien deze werkwijze in een aantal strafrechtelijke onderzoeken rondom co-vergisters terugkomen.

### Tot slot

Onder de huidige omstandigheden worden er nog steeds niet toegestane (gevaarlijke) afvalstoffen in co-vergisters aangetroffen zoals bijvoorbeeld slachtafval, dioxine en chemische productrestanten. Zolang de huidige structuur blijft voortbestaan, kan niet langer worden volgehouden dat de risico's voor mens en milieu beperkt zijn. Ook kan dus niet worden uitgesloten dat er opnieuw gevaarlijke afvalstoffen via co-vergisters op de landbouwgronden of in de voedselketen worden aangetroffen en dat zich daarbij calamiteiten zullen voordoen met aanzienlijke gevolgen voor mens, dier en milieu. Laten we zorgen dat deze sector, die bedoeld is om bij te dragen aan duurzaamheid, ook werkt zoals het ooit bedoeld is.

<sup>vi</sup> Zoals beschreven op pagina 13 e.v.



# Bronnenoverzicht

## Noten

- <sup>1</sup> Zie onder meer [https://www.coevorden.nl/wonen-en-leven/vragen-en-antwoorden-over-biovergistingsinstallatie-klinkenvlier.html?tx\\_windfaq\\_pi1%5Bquestion%5D=200](https://www.coevorden.nl/wonen-en-leven/vragen-en-antwoorden-over-biovergistingsinstallatie-klinkenvlier.html?tx_windfaq_pi1%5Bquestion%5D=200);
- <sup>2</sup> Biogaslekkage Coevorden, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, d.d. 1-1-2012. Beschikbaar via: [http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:187847&type=org&disposition=inline&ns\\_nc=1](http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:187847&type=org&disposition=inline&ns_nc=1);
- <sup>3</sup> VROM-Inspectie (19 oktober 2010), Co-vergisting van mest in Nederland, p.6. Beschikbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-50662.pdf>;
- <sup>4</sup> Dier & Milieu 2014/5 'Duurzame energie en de risico's van co-vergisting', P. van Hal, E. Lipholt;
- <sup>5</sup> KRO Brandpunt Reporter, 2012;
- <sup>6</sup> Strategische milieukamer (2015), Resultaatafspraken politiemilieutaak 2015, Nationale politie en openbaar ministerie;
- <sup>7</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu), p.9. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/02/01/nut-en-risico-s-van-covergisting>;
- <sup>8</sup> <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/bio-energie/biogas/technieken>;
- <sup>9</sup> Kamerbrief openbaarmaking inspectieresultaten covergisters, (26 november 2015). Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/26/kamerbrief-over-openbaarmaking-inspectieresultaten-covergisters>;
- <sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/inhoud/meer-duurzame-energie-in-de-loekomst>;
- <sup>11</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu), p. 40;
- <sup>12</sup> [https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/INFOMIL\\_2009\\_0002.pdf](https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/INFOMIL_2009_0002.pdf);
- <sup>13</sup> Kamerbrief staatssecretaris van Dam (26 november 2015) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/26/kamerbrief-over-openbaarmaking-inspectieresultaten-covergisters>;
- <sup>14</sup> Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Strategische verkenning covergisting van mest, 2008, <http://edepot.wur.nl/27229>;
- <sup>15</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, (2010), Veiligheid grootschalige productie van biogas;
- <sup>16</sup> Onder andere: Tactische analyse co-vergisting Gelderse Omgevingsdiensten en Overijsselse uitvoeringsdiensten, P. van Hal, E. Lipholt (2013);
- <sup>17</sup> [www.mvonderland.nl](http://www.mvonderland.nl): "De circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren";
- <sup>18</sup> Ministerie van Economische zaken, (7 december 2015), Kamerbrief over de Stimulering van hernieuwbare energieproductie in 2016;
- <sup>19</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- <sup>20</sup> <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie-sde>;
- <sup>21</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland;
- <sup>22</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- <sup>23</sup> Provincie Overijssel, (Juli 2013), Mest(co)vergisting en biogas/groengas productie in Overijssel: Ervaringsproblemen, kansen & verbeterstrategieën, Bijlage A;
- <sup>24</sup> Technische Commissie bodem, Advies Covergisting, Den Haag, 23 december 2010;
- <sup>25</sup> Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, 10.2.e (2015), Bevindingen project ketenloezicht co-vergistingsinstallaties 2015;
- <sup>26</sup> VROM-Inspectie, ministerie van Infrastructuur en Milieu, (23 februari 2011), Afvalstoffen bij covergisting;
- <sup>27</sup> Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X;
- <sup>28</sup> Gebaseerd op een vertrouwelijk informatierapport RIEC Noord-Nederland, 2015;

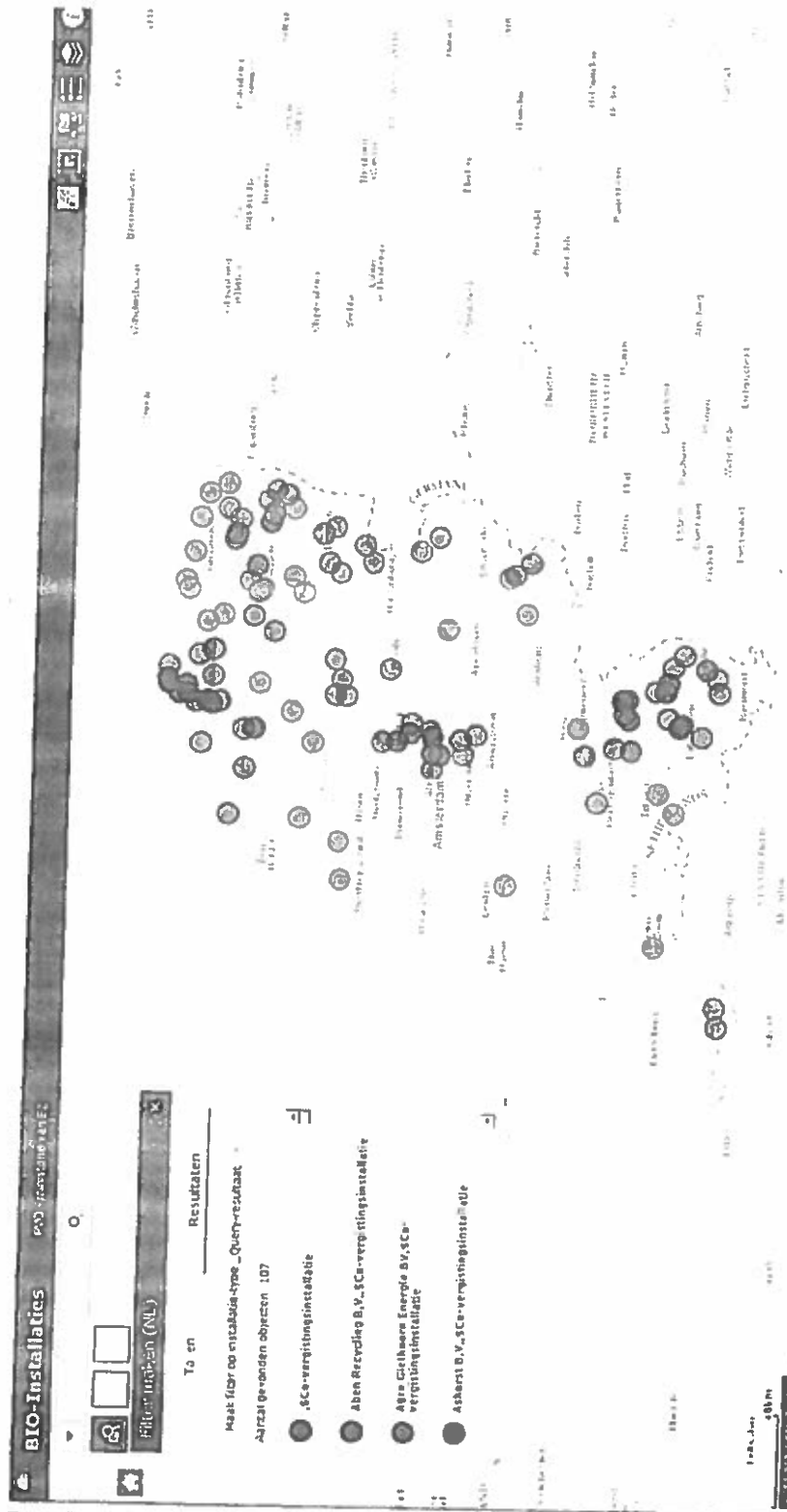
- <sup>29</sup> Nader beschreven in de Tactische analyse co-vergisting Gelderse Omgevingsdiensten en Overijsselse uitvoeringsdiensten (2013), p 22 e.v. en in het rapport Nut en risico's van covergisting, Commissie Deskundigen Meststoffenwet 2015, p. 23 e.v.;
- <sup>30</sup> Advies Evaluatie Covergisting, 2014, Technische commissie bodem, Den Haag;
- <sup>31</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu), p. 53;
- <sup>32</sup> Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek, **10.2.e** (2015), Bevindingen project ketentoezicht co-vergistingsinstallaties 2015;
- <sup>33</sup> Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X, p. 3 en 4;
- <sup>34</sup> Dit wordt onder andere in de Tactische analyse co-vergisting door de Gelderse Omgevingsdiensten in 2013 ook al geconstateerd;
- <sup>35</sup> Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X;
- <sup>36</sup> Dit kan ook blijken uit het aantal geconstateerde overtredingen alleen al in de regio Flevoland, Gooi- en Vechtstreek zijn geconstateerd, zoals blijkt uit de Bevindingen project ketentoezicht co-vergistingsinstallaties 2015 **10.2.e**
- <sup>37</sup> Strafrechtelijk milieuonderzoek in Oost-Nederland;
- <sup>38</sup> Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, P. van Hal & J. Lievaart, Ketenaanpak co-vergisting, evaluatie en analyse ketenaanpak Top X, p. 4;
- <sup>39</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- <sup>40</sup> M. van der Voort, A. van der Klooster, J. vander Wekken, H. Kemp & P. Dekker (2006). Co-vergisting van gewasresten: Een verkennende studie naar praktische en economische haalbaarheid. Wageningen Universiteit. Beschikbaar via: [https://www.wageningenur.nl/upload\\_mm/7/3/6/3f8e30b4-6a3c-4c5c-8a4d-b95336629ca0\\_covergisting\\_gewasresten.pdf](https://www.wageningenur.nl/upload_mm/7/3/6/3f8e30b4-6a3c-4c5c-8a4d-b95336629ca0_covergisting_gewasresten.pdf);
- <sup>41</sup> Dier & Milieu 2014/5, "Duurzame energie en de risico's van co-vergisting", P. van Hal, E. Lipholt;
- <sup>42</sup> Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu);
- <sup>43</sup> [www.mvonderland.nl](http://www.mvonderland.nl): Een van de belangrijkste principes van een circulaire economie is dat er tijdens productie, gebruik en verwerking van het product geen schadelijke stoffen worden uitgestoten;
- <sup>44</sup> M. van der Voort, A. van der Klooster, J. vander Wekken, H. Kemp & P. Dekker (2006). Co-vergisting van gewasresten: Een verkennende studie naar praktische en economische haalbaarheid. Wageningen Universiteit. Beschikbaar via: [https://www.wageningenur.nl/upload\\_mm/7/3/6/3f8e30b4-6a3c-4c5c-8a4d-b95336629ca0\\_covergisting\\_gewasresten.pdf](https://www.wageningenur.nl/upload_mm/7/3/6/3f8e30b4-6a3c-4c5c-8a4d-b95336629ca0_covergisting_gewasresten.pdf);
- <sup>45</sup> Dier & Milieu 2014/5 'Duurzame energie en de risico's van co-vergisting', P. van Hal, E. Lipholt.

#### Overige geraadpleegde bronnen

- Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, (2005), Positieve lijst co-vergistingmateriaal, Voortgangsrapportage
- **10.2.e** HoST Hengelo, (dec 2005), Onderzoek afzet van digestaat uit co-vergistinginstallaties in de landbouw
- Meijer, Teeselink, e.a. i.o.v. ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (16 mei 2008), Strategische verkenning co-vergisting van mest
- VROM inspectie, (januari 2010), Co-vergisting van mest in Nederland. Beperking van risico's voor de leefomgeving. Publicatienr.0005.
- Ministerie van Infrastructuur en milieu, VROM-Inspectie (2010), Projectgroep integrale handhaving bij handelaren en leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting,
- **10.2.e** Voorzitter Technische commissie bodem (23 december 2010), Advies Covergisting aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- Dienst IPOL, team milieucriminaliteit (2012), Tactische Analyse Covergisting 2012,
- Regionaal Milieuhandhavingsteam (RMHT) i.o.v. provincie Noord-Brabant, (24 mei 2013), Projectplan Ketentoezicht Biovergistingsinstallaties
- Veeteeltforum (<http://www.veeteeltforum.nl>), (juni 2013), "Ervaring gevraagd met digestaat als ziekemaker?"

- 
- Commissie Deskundigen Meststoffenwet (juli 2013), Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.1. (Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 335),
  - **10.2.e** (juli 2013). Risicobeoordeling van contaminanten in aival- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingsmateriaal. (Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 333)
  - **10.2.e** Landelijk Milieu Expertise Centrum, (21 augustus 2013), Zicht op ondermijning binnen milieucriminaliteit. Oplegger ten behoeve van het projectplan 'Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning Nationale Politie'
  - **10.2.e** iov Agentschap NL (oktober 2013), Evaluatie van de vergisters in Nederland
  - G. Mons ([www.melkvee.nl](http://www.melkvee.nl)), (28 november 2013), 'Halve veestapel dood door botulisme'
  - P.A.C. Suljker, Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit, (2 december 2013), Evaluatierapport (controle gebruik organische reststoffen van Bijlage Aa, onderdelen A / F en, in het bijzonder, onderdeel G, van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet bij) covergisting
  - Hof Arnhem – Leeuwarden (11 maart 2014), ECLI:NL:GHARL:2014:2142, "Het hof is van oordeel dat de positieve lijst geleet op de strekking en het systeem daarvan beperkt dient te worden geïnterpreteerd. Alleen producten die expliciet op de lijst staan vermeld met de daarbij vermelde specificaties, vallen onder de positieve lijst."
  - S.A.M. Dijkma, Staatssecretaris van Economische Zaken, (10 juni 2014), Controleresultaten vergisters

# Bijlage



Bron: RVO, ministerie van EZ

Nr. 003



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Bestuurlijk signaal

## “CORNWALL”

Misbruik van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart



# Bestuurlijk signaal

## “CORNWALL”

Misbruik van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart

Inspectie SZW  
In opdracht van het Landelijk Parket, Openbaar Ministerie

10.2.e

Den Haag, november 2017

**Organisatie**

Inspectie SZW en Openbaar Ministerie (OM)

**Opdrachtgevers**

de Inspecteur-Generaal van de Inspectie SZW, dhr. Marc Kuipers en de officier van justitie mensenhandel/mensensmokkel van het Landelijk Parket (LP/OM), dhr. Warner ten Kate

**Auteurs**

10.2.e

**Ontvangende partijen**

LIEC, verantwoordelijke bewindsperso(ou)den, Taskforce Mensenhandel, betrokken ketenpartners, Nederlandse ambassade te Manilla, betrokken Filipijnse autoriteiten, verdere belanghebbenden

**Handtekeningen opdrachtgevers**

10.2.e

IG ISZW

10.2.e

LP/OM



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
Aanleiding, doel en opzet bestuurlijk signaal	5
<b>DEEL I: ALGEMEEN</b>	<b>6</b>
<b>Resumé: Arbeidsuitbuiting van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart</b>	<b>7</b>
Het strafrechtelijk onderzoek Cornwall	7
Van arbeidskracht tot slachtoffer	7
Tewerkstellingsproces	7
Toegang tot Nederland	8
Opleiding	8
Medische keuring	8
Arbeidsuitbuiting, sluitstuk van het tewerkstellingsproces	9
<b>Internationale samenwerking</b>	<b>12</b>
Succesvol onderzoek	12
<b>DEEL II: ARBEIDSUITBUITING</b>	<b>14</b>
<b>Het fenomeen arbeidsuitbuiting</b>	<b>15</b>
Een vorm van mensenhandel	15
Verblijfsstatus voor slachtoffers	15
<b>Arbeidsuitbuiting in het onderzoek Cornwall</b>	<b>16</b>
Het strafbare resultaat van het tewerkstellingsproces	16
De elementen van arbeidsuitbuiting	16
Modus operandi	17
<b>Maatschappelijke achtergrond van de slachtoffers</b>	<b>19</b>
Sociaal-culturele en economische aspecten	19
<b>DEEL III: HOE HEEFT HET ZOVER KUNNEN KOMEN?</b>	<b>20</b>
<b>Opmaat naar het strafrechtelijk onderzoek Cornwall</b>	<b>21</b>
Aanloop naar acties in de binnenvaart	21
<b>Verdachten uit het onderzoek</b>	<b>23</b>
Verdachte (rechts)personen	23
<b>Certificering</b>	<b>24</b>
Nederlandse normering	24
<b>Werven van personeel in de Filipijnen</b>	<b>26</b>
Wervingsactiviteiten overzees	26
POEA-licentie	26

<b>Entree tot Nederland en de arbeidsmarkt</b>	<b>28</b>
Verwevenheid tewerkstellingsvergunning en verblijfstitel	28
De tewerkstellingsvergunning	28
Prioriteitgenietend aanbod	29
Arbeidsmarkttoets	29
Valselijk opgemaakte arbeidsovereenkomsten	31
Intrekken van de tewerkstellingsvergunning	31
De verblijfsvergunning	33
Verkorte mvv-procedure	33
Wisselwerking tussen het UWV en de IND	34
<b>Medische keuring</b>	<b>36</b>
Wettelijke verplichting op de binnenvaart	36
<b>Rolverdeling binnen het opleidingstelsel</b>	<b>39</b>
De opleiding	39
Het dienstboekje	39
Het examen	40
De rolverdeling	40
Tot slot	41
<b>Addendum</b>	<b>44</b>
Het vonnis van de rechtbank	44

## Inleiding

### Aanleiding, doel en opzet bestuurlijk signaal

#### Aanleiding

Dit bestuurlijk signaal is geschreven naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek "Cornwall" en onderzoeken die hieruit zijn voortgekomen. De onderzoeken zijn uitgevoerd door de Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW<sup>1</sup>), onder leiding van het Landelijk Parket (LP) van het Openbaar Ministerie (OM). De verschillende opsporingsonderzoeken zijn inmiddels afgerond. De kern van de strafrechtelijke onderzoeken is de uitbuiting van Filipijnse bemanningsleden in de Nederlandse binnenvaartsector (mensenhandel).

#### Doel

Het doel van dit bestuurlijk signaal is het inzichtelijk maken van een verschijnsel dat tijdens deze specifieke strafrechtelijke onderzoeken is waargenomen, en te verkennen hoe dit tegengegaan kan worden. Dat verschijnsel betreft de uitbuiting van Filipijnse bemanningsleden aan boord van schepen die in de Nederlandse binnenvaartsector actief zijn, alsmede het proces dat vooraf is gegaan aan de uiteindelijke tewerkstelling van de bemanningsleden op de schepen. De rapportage behelst geen fenomeenonderzoek in de brede zin des woords. Desalniettemin kunnen eventuele bevindingen een breder bereik hebben. Voorts richt het bestuurlijk signaal zich niet op de uitvoering (operationeel/tactisch) van het strafrechtelijk onderzoek. Dat aspect wordt derhalve niet meegenomen in deze rapportage.

Meer concreet heeft dit signaal tot doel, het onderwerp arbeidsuitbuiting (mensenhandel) te belichten, en meer in het bijzonder de situatie van de Filipijnse bemanningsleden in de Nederlandse binnenvaart.

#### Opzet

Deze rapportage is onderverdeeld in drie delen. Deel I biedt een resumé van de essentialia van het strafrechtelijk onderzoek. Voorts komt de internationale samenwerking aan de orde.

In deel II komt het onderwerp arbeidsuitbuiting aan bod. In het kort wordt beschreven wat de definitie van arbeidsuitbuiting is, en wordt concreet ingegaan op de situatie zoals in het strafrechtelijk onderzoek is aangetroffen. Tevens wordt de maatschappelijke achtergrond van de slachtoffers besproken.

In deel III vindt vervolgens een uitgebreide beschouwing van het strafrechtelijk onderzoek plaats. Zo wordt de opmaat naar het strafrechtelijk onderzoek besproken: wat heeft zich afgespeeld voordat het tot een opsporingsonderzoek kwam? Ook de verdachten uit het onderzoek komen aan bod. Daarna wordt het tewerkstellingsproces zoals zich dat heeft afgespeeld in de periode die het onderzoek Cornwall beslaat, in chronologische volgorde beschouwd. Dat proces wordt ontrafeld, teneinde te bezien op welke momenten en bij welke stappen er situaties zijn ontstaan die uiteindelijk een rol hebben gespeeld in het criminele proces. Het gaat daarbij niet per definitie om handelingen die op zichzelf beschouwd ook strafbare feiten omvatten. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld hiaten in wet- en regelgeving, dan wel om knelpunten in de uitvoering daarvan. Daarbij worden de rollen van de spelers (natuurlijke en rechtspersonen) in het onderzoek betrokken. Het gaat daarbij om zowel de verdachten als bij het proces betrokken bestuurlijke en private instanties, die op enig moment bewust of onbewust een rol hebben vervuld die van belang is geweest in het tewerkstellingsproces.

Met deze opzet wordt de lezer in deel I een korte, globale inblik geboden. De geïnteresseerde lezer met behoefte aan meer diepgang kan zich vervolgens wenden tot de delen II en III.

<sup>1</sup> Voorheen: SIOD, de sociale inlichtingen- en opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Per 1 januari 2012 is deze bijzondere opsporingsdienst opgegaan in de Inspectie SZW, en gaat verder onder de naam Directie Opsporing. De Inspectie SZW bestaat verder uit de voormalige Arbeidsinspectie en Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI).



# DEEL I: ALGEMEEN

- Resumé: Arbeidsuitbuiting in de Nederlandse binnenvaart
- Internationale samenwerking

## Resumé: Arbeidsuitbuiting van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart

### Het strafrechtelijk onderzoek Cornwall

Het strafrechtelijk onderzoek Cornwall is in eerste aanleg voor de rechter geweest. De meervoudige kamer van de rechtbank Rotterdam heeft verdachten begin 2017 wel veroordeeld voor mensensmokkel, valsheid in geschrift en deelname aan een criminele organisatie, maar niet voor arbeidsuitbuiting. Daartegen heeft het OM appel ingesteld. Ten aanzien van de aanverwante onderzoeken geldt dat deze zijn geseponeerd, dan wel (nog) niet voor de rechter geweest. Dit wordt in de rapportage vermeld waar relevant.

### Van arbeidskracht tot slachtoffer

#### Kwetsbaar door sociaal-culturele en economische aspecten

De Filipijnen kennen een scherpe tegenstelling tussen arm en rijk. Er is sprake van een kleine, rijke elite en een groot arm deel van de bevolking dat veelal onder het bestaansminimum leeft. De sociale voorzieningen zijn pover te noemen. Ten gevolge van de armoede en de relatief grote werkloosheid is de belangstelling onder de bevolking voor overzeese arbeid enorm. Dat geldt eveneens voor werkzaamheden in de scheepvaart. Bemiddelings- en uitzendbureaus worden overspoeld met inschrijvingen. De Filipijnen die uiteindelijk geselecteerd worden en daadwerkelijk overzees aan het werk kunnen, voelen zich bevoorrecht.

Filipijnen zijn geliefde arbeidskrachten in het Westen. Ze worden gezien als harde werkers met een groot verantwoordelijkheidsgevoel. Dat uit zich bijvoorbeeld in de wijze waarop de zorg voor familie centraal staat in hun leven. Dit is dan ook een belangrijke drijfveer om werk in het buitenland te zoeken. De inkomens zijn daar dikwijls veel hoger. Daarmee kunnen ze niet alleen het gezin, maar de gehele familie onderhouden. Geconstateerd moet worden dat Filipijnen tamelijk gereserveerd zijn. In het strafrechtelijk onderzoek wordt beschreven dat zij doorgaans een "keeping up appearances"-houding kennen, die maakt dat zij niet snel hulp zullen inschakelen wanneer zij in een hulpbehoevende positie verkeren. Complicerende factor daarbij is dat men uit angst voor corruptie daar ook niet snel toe is geneigd.

### Tewerkstellingsproces

De in het strafrechtelijk onderzoek geconstateerde feitenconstructie die ertoe heeft geleid dat bemanningsleden met de Filipijnse nationaliteit uitgebuit konden worden op een binnenvaartschip in Nederland, wordt in dit bestuurlijk signaal aangehaald als het "tewerkstellingsproces".

#### Werving van bemanningsleden

In de Filipijnen start het tewerkstellingsproces op het moment dat potentiële bemanningsleden worden geworven in het "Seamen's park". Daar presenteren zich diverse bemiddelings- en/of uitzendbureaus met als doel mensen aan te trekken voor overzeese functies. Bedrijf X, verdachte in het strafrechtelijk onderzoek, is ook vertegenwoordigd op Seamen's park. Het bedrijf is een van de grootste bemiddelaars van personeel uit de Filipijnen voor de Nederlandse binnenvaartsector. Op het Seamen's park kunnen de Filipijnen zich inschrijven om mee te dingen naar een baan in de Nederlandse binnenvaart. Vervolgens kan men worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Deze wervingsactiviteiten vinden plaats, direct of zelfs voordat de vacature is aangemeld bij het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen).

Het tewerkstellingsproces start in Nederland op het moment dat een vacature voor (licht)matroos ontstaat. Deze wordt aangemeld bij het UWV. Alleen als er in Nederland en vervolgens in Europa aantoonbaar geen geschikt en beschikbaar personeel voorhanden is, zogenaamd "prioriteitgenietend aanbod", kan buitenlands personeel worden geworven. De werkgever kan dan een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen. De werkgever dient de aanvraag te onderbouwen met een contract. De werkgever moet tevens voldoen aan andere vergunningsvoorwaarden onder andere met betrekking tot minimumloon, arbeidsomstandigheden en huisvesting. De werkgever dient dat aan te tonen en het UWV toetst dit.

<sup>1</sup> De bewijsargumentatie inzake het delict arbeidsuitbuiting is neergelegd in de processen-verbaal die zijn opgemaakt door de zaaksrechercheurs van de Directie Opsporing, Inspectie SZW. Voor dit bestuurlijk signaal geldt dat zo lang arbeidsuitbuiting nog niet is bewezen verklaard door de rechter, er juridisch gezien sprake is van een vermoeden van dit strafbaar feit.



### Voortzetting van het tewerkstellingsproces

Zodra de sollicitatiegesprekken met goed resultaat zijn afgerond, kan het tewerkstellingsproces verder in werking worden gezet. De binnenvaartmatrozen in spé moeten een medische verklaring van goedkeuring verkrijgen, de arbeidsovereenkomsten worden opgesteld, de tewerkstellings- en verblijfsvergunningen worden aangevraagd, de opleidingen tot matroos wordt ingekocht en de dienstboekjes – persoonlijke documenten – worden geregeld. De bemanningsleden worden overgevlogen naar Schiphol en vervolgens vrijwel direct overgebracht naar het binnenvaartschip waarop zij tewerkgesteld worden. Ze blijven gemiddeld zes tot negen maanden aaneengesloten aan boord van het schip.

## Toegang tot Nederland

### Vergunningen

Om werknemers uit de Filipijnen legaal te werk te stellen moet de werkgever een tewerkstellingsvergunning aanvragen bij het UWV. Vanaf 2004 tot 2012 zijn ongeveer 1150 tewerkstellingsvergunningen (en in navolging daarvan verblijfsvergunningen) verleend aan Filipijnse bemanningsleden. De aanvragen voor de vergunningen, in ieder geval welke zijn betrokken in het strafrechtelijk onderzoek, zijn onderbouwd met valse arbeidscontracten. De contracten vermelden een maandelijks loon in euro's conform de Wet op het Minimumloon of soms zelf daarboven en zijn voorzien van een handtekening. Deze zijn valselijk verkregen door de aspirant bemanningsleden op een digitaal tekentablet te laten tekenen tijdens het sollicitatiegesprek op de Filipijnen. Die handtekeningen zijn vervolgens gekopieerd naar het contract. Het gevolg van deze gang van zaken is dat er sprake is van illegale tewerkstelling.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat er mogelijk prioriteitsgenietend aanbod (personeel met de Nederlandse nationaliteit of EU/EER-onderdanen) beschikbaar was. Het beschikbaar zijn van prioriteitsgenietend aanbod is een reden voor het niet verlenen van een tewerkstellingsvergunning. Dit was echter niet bekend bij het UWV. Was dat wel het geval geweest, dan hadden de aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning (althans een deel ervan) wellicht reeds in een vroeg stadium kunnen worden afgewezen op deze grond.

## Opleiding

### Opleiding

De Filipijnse bemanningsleden zijn door de verdachte werkgever ingeschreven voor een opleiding die zich richt op de werkzaamheden van een (aspirant) matroos. Die opleiding is verplicht op grond van de Nederlandse Binnenvaartregelgeving en is geënt op de situatie aan boord, veiligheids(voorschriften) en dergelijke. De bemanningsleden hebben de opleiding echter nooit daadwerkelijk gevolgd. Ook hebben zij nooit een examen afgelegd. Dit zou ook een onmogelijke opgave zijn omdat de opleidingen en het examen in het Nederlands worden verzorgd; een taal die de bemanningsleden niet machtig zijn. Het opleidingsinstituut heeft daarentegen wel tegen betaling van het cursusgeld door de verdachte werkgever de vereiste bewijzen voor het volgen van de opleiding - stickers voor de dienstboekjes van de bemanningsleden - aan hem verstrekt. De dienstboekjes wekten daarmee de schijn dat de bemanningsleden de opleiding hadden gevolgd en daardoor een schijn van bekwaamheid en veiligheid aan boord. Het instituut wordt in het kader van dit onderzoek niet vervolgd.

## Medische keuring

### Keuring

Een voorwaarde voor het mogen werken op een binnenvaartschip is dat het bemanningslid een medische keuring heeft ondergaan, uitgevoerd door een daartoe aangewezen keuringsarts.

Het is een wettelijke verplichting, dat de keuringsresultaten worden vastgelegd in het computerprogramma "Shipexam"; de digitale database voor scheepvaartkeuringen. De keuringsarts geeft een geneeskundige verklaring binnenvaart af. Op basis van deze geneeskundige verklaring binnenvaart kan een dienstboekje aangevraagd worden bij Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB). Bij aanvraag van een dienstboekje wordt het keuringsresultaat in het dienstboekje vastgelegd, gemarkeerd met stempel, datum en handtekening van de keuringsarts. Naar aanleiding van indicaties van onregelmatigheden met betrekking tot de keuringen van Filipijnse bemanningsleden is – in vervolg op het onderzoek Cornwall - een nieuw strafrechtelijk onderzoek naar de betrokken keuringsarts gestart.

### Onregelmatigheden

De aspirant matrozen werden gekeurd aan de hand van een zogenaamde *supervisorconstructie* (of *verlengde arm constructie*): een Filipijnse arts in Manilla keurde hen aldaar namens een in Nederland bevoegde en gevestigde Nederlandse keuringsarts. Het is echter niet toegestaan dat keuringsartsen die in een ander land dan één van de Rijnvaartlanden zijn gevestigd, een geneeskundige verklaring voor de binnenvaart afgeven. Zij zijn uitsluitend bevoegd voor geneeskundige verklaringen voor de zeevaart. Opmerkelijk genoeg heeft de toenmalige Medisch Adviseur Scheepvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat deze verlengde arm constructie goed gekeurd. De huidige Medisch Adviseur Scheepvaart heeft deze constructie medio 2010 beëindigd.

Een vergelijking tussen dienstboekjes waarin keuringsresultaten zijn opgenomen en het programma "Shipexam" wijst uit dat daarin een groot aantal keuringen van Filipijnse bemanningsleden niet is geregistreerd. Dit is niet conform de Binnenvaartregelgeving. Medische verklaringen kunnen niet meer achterhaald worden aangezien deze in principe aan de aspirant matroos worden verstrekt en de betrokken instanties deze niet archiveren. De vraag rijst of de keuringen wel daadwerkelijk plaatsgevonden hebben.

Bovendien lijkt een aantal keuringen geantedateerd. De datum en locatie van keuring zoals in het dienstboekje vermeld, zou niet corresponderen met de verblijfplaats en daarmee de keuringsmogelijkheden van een aantal Filipijnen. Dat zou erop kunnen wijzen dat gedurende een bepaalde periode medische verklaringen zijn verstrekt zonder dat daadwerkelijk keuringen plaats hebben gevonden. Ook zijn er aanwijzingen dat de bij de keuringen betrokken Nederlandse keuringsarts niet (meer) bevoegd was om dergelijke keuringen uit te voeren.

Ondanks de aanwijzingen die hiervoor zijn, heeft het strafrechtelijk onderzoek hier geen uitsluitel over kunnen geven.

### Arbeidsuitbuiting, sluitstuk van het tewerkstellingsproces

#### Afhankelijkheid vanaf het begin

De Filipijnen die via het Seamen's Park terecht komen bij Bedrijf Y te Manilla, worden vanaf de indiensttreding in een keurslijf gedwongen. Zij moeten het zogenaamde POEA-contract (Phillippine Overseas Employment Administration) ondertekenen dat de Filipijnse wetgeving verplicht heeft gesteld. Daarop staat een loon in Amerikaanse dollars dat aan hen zal worden uitbetaald. Er zijn enkele gevallen bekend waarin vanaf dat moment de werknemer nog slechts afhaakt op straffe van een hoge boete. Dat wordt dan contractueel vastgelegd in een zogenaamde "Statement" (verklaring) die beide partijen ondertekenen. Op deze manier wordt al in het eerste stadium van werknemerschap de eerste stap in de afhankelijkheidsrelatie gezet.

#### Dienstboekje

Het dienstboekje is het "paspoort van de scheepvaart". In dit document van de matroos staan relevante zaken zoals keuringen, opleidingen, vaaruren en schepen waarop de matroos werkzaam is (geweest). De bemanningsleden komen echter aan boord *zonder* hun persoonlijke dienstboekje.

De chauffeur die de bemanningsleden vanaf Schiphol naar het schip brengt namens Bedrijf X - het bedrijf dat tevens een stand heeft op het Filipijnse Seamen's Park - heeft de dienstboekjes bij zich. Hij biedt deze aan de bemanningsleden aan voor ondertekening. Daarna neemt hij de persoonsgebonden dienstboekjes weer in en geeft deze af aan de schipper van het binnenvaartschip waarop de bemanningsleden tewerkgesteld worden. Wanneer de bemanningsleden op enig moment huiswaarts keren - om welke reden dan ook - neemt Bedrijf X de persoonlijke dienstboekjes van de matrozen in. Zonder het dienstboekje kan de matroos niet overstappen naar een andere werkgever (uitzend- of bemiddelingsbureau) of schipper. De gebondenheid aan Bedrijf X is hiermee een voldongen feit.

### Arbeidsomstandigheden en sociaal isolement aan boord

De bemanningsleden verblijven gedurende zo'n acht maanden onafgebroken aan boord met nauwelijks contact met de buitenwereld. Zij krijgen nauwelijks tot geen verlofmogelijkheden of vrije tijd. Hierdoor komen zij in een sociaal isolement terecht wat de afhankelijkheid versterkt. Het komt regelmatig voor dat zij aan boord zeer lange werkdagen maken; 14 tot 18 uren per dag werken is geen uitzondering. Dit is in strijd met de Nederlandse arbeidstijdenregelgeving.

De Filipijnse bemanningsleden zijn de Nederlandse taal niet machtig. Dat vormt een veiligheidsrisico voor zowel henzelf als de omgeving omdat schipper en matroos elkaar niet begrijpen en de communicatie daardoor moeilijk(er) verloopt. De Filipijnen hebben bovendien niet de verplichte opleiding met het oog op veiligheid aan boord gevolgd. Verder hebben ze vermoedelijk geen of niet de juiste medische keuring gehad.

### Onderbetaling en inhoudingen

De Filipijnse bemanningsleden worden structureel onder het minimumloon betaald. Er zijn gevallen bekend dat het salaris volgens het POEA-contract (het contract waarover zij zelf beschikten) slechts ongeveer 600 dollar (500 euro) per maand bedroeg. In andere gevallen lag het salaris tussen de 600 en 1000 euro. Hoe dan ook ligt het salaris steeds onder de norm van de Wet minimumloon. Bepaalde kosten werden daarbij nog in mindering gebracht op het loon van de matrozen. De kosten voor werkkleding, toeslagen en vakantiegeld werden bijvoorbeeld niet uitbetaald.

### Sanctiestelsel

De afhankelijkheidsrelatie werd verder geïnstitutionaliseerd door gebruikmaking van dan wel dreiging met sancties van met name financiële aard. Een tekenend voorbeeld hiervan is de "leave pay". Deze contractueel vastgestelde toelage zou na afloop van de tijd aan boord worden uitgekeerd, ter compensatie van niet genoten vakantie-dagen. In de praktijk werd deze echter alleen uitbetaald als de matroos zijn dienstboekje achterliet in Nederland bij Bedrijf X en zijn tewerkstellings- en verblijfsvergunning inleverde bij aankomst in Manilla. Dit om te voorkomen dat hij naar een concurrent in de scheepvaartbemiddeling zou overstappen. In een enkel geval maakte een matroos een rechtszaak aanhangig in de Filipijnen ter verkrijging van het verschuldigde bedrag. Als reactie daarop deed het bedrijf aangifte tegen hem wegens diefstal en het niet nakomen van de contractvoorwaarden. Deze aangifte trokken de verdachten in zodra de matroos zijn vordering liet vallen. Op die manier zetten verdachten de werknemer ernstig onder druk.

Een ander voorbeeld is de reis huiswaarts. Als een matroos gedurende zijn tewerkstelling in Nederland terug wil naar de Filipijnen moet hij dit zelfstandig regelen en bekostigen. Daarbij maakt het niet uit wat de reden is, bijvoorbeeld omdat het werk lichamelijk te zwaar blijkt, men last heeft van heimwee of simpelweg uit de werksituatie wil stappen. De kosten die met de terugkeer gemoeid zijn, zoals een vliegticket, zijn echter dusdanig hoog dat de Filipijnse matrozen ervan afzien om zelf te vertrekken. Ook bij ongeval of ziekte moet het bemanningslid zelf voor de medische kosten of het doktersbezoek opdraaien. Slechts in uitzonderlijk geval werden deze vergoed door de verdachten, maar doorgaans kwamen ze voor rekening van de matroos. De Filipijnse matrozen worden hierdoor ernstig geremd om medische hulp in te schakelen. Voor de matrozen zijn de medische rekeningen in Nederland immers enorm hoog, bedragen die zij niet kunnen opbrengen. Op deze wijze wordt gebondenheid verder afgedwongen.

Door het instellen van een dergelijk sanctiestelsel ontstond bij de meeste Filipijnse matrozen vrees voor de consequenties. Dit leidde tot het aanpassen van hun gedrag of handelingen op een manier die gewenst werd door de verdachten. Zij brengen die Filipijnse matrozen hierdoor nog verder in een positie waarin zij vaak nauwelijks vrije keuzes kunnen maken.

### Huiswaarts richting de Filipijnen

Na het vertrek van boord – bijvoorbeeld vanwege contractbeëindiging, of ommekomst van de tewerkstellingvergunning – gaan de meeste bemanningsleden weer terug naar de Filipijnen. Hoewel zij inmiddels slachtoffer van arbeidsuitbuiting zijn, opteren sommigen desondanks voor een nieuwe periode aan boord van een binnenvaartschip. Anderen houden het voor gezien. Een deel van de bemanningsleden krijgt in het kader van het strafrechtelijk onderzoek de zogenaamde 'BB' aangeboden. Dat is een verblijfsrechtelijke status die wordt verleend aan slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensenhandel. Niet alle slachtoffers zijn bereid tot het doen van een aangifte. De gemeenschappelijke deler van al deze slachtoffers is dat zij een civiele vordering hebben op de werkgever voor wat betreft de geleden schade. De belangrijkste daarvan is de loonvordering als gevolg van stelselmatige onderbetaling.





Foto ter illustratie: een Filipijns bemanningslid  
aan het werk aan boord van een binnenvaartschip  
(niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek)

## Internationale samenwerking

### Succesvol onderzoek

De resultaten van het strafrechtelijk onderzoek zijn mede bereikt dankzij een goede en intensieve samenwerking op internationaal niveau. Alle betrokken partijen hebben de samenwerking als zinvol ervaren en dan ook besloten om de opgebouwde relaties te onderhouden.

#### Internationale relaties

Gedurende het onderzoek hebben de Inspectie SZW en het Landelijk Parket van het OM contact gelegd met diverse autoriteiten en instanties. Dit heeft geleid tot samenwerking zowel in het kader van het strafrechtelijke onderzoek als op bestuurlijk niveau, op zowel formele als informele wijze. Ook is een waardevol structureel contact ontstaan waarbij kennis werd en nog steeds wordt uitgewisseld. Dit heeft onder meer geleid tot wederzijdse bezoeken van delegaties van hoogwaardigheidsbekleders. Een Filipijnse delegatie heeft in het kader van bestijding van mensenhandel in oktober 2012 een bezoek gebracht aan Nederland. In maart 2014 bracht een Nederlandse delegatie een bezoek aan de Filipijnen. Deze bestond uit onder meer de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (Corinne Dettmeijer), de landelijk officier van justitie mensenhandel/mensensmokkel (Warner ten Kate), en de voorzitter van het College van procureurs-generaal tevens voorzitter van de Taskforce Mensenhandel (Herman Bolhaar). Tijdens dit bezoek zijn diverse aspecten van mensenhandel aan bod gekomen, waaronder de situatie van Filipijnse matrozen in de Nederlandse binnenvaart. Daarbij heeft dit bezoek geleid tot het opstellen van een Memorandum of Understanding tussen Nederland en de Filipijnen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en kinderporno. Deze samenwerkingsoverkomst is vastgesteld en ondertekend in juni 2015.

#### Persbericht

Den Haag, vrijdag 05 juni 2015

#### Internationale aanpak uitbuiting Filipijnen

Om uitbuiting van Filipijnen wereldwijd verder tegen te gaan, hebben twintig landen afspraken gemaakt. Dat hebben ze gedaan in de 'Verklaring van Manilla', een initiatief van de Nederlandse ambassade in Manilla. Ook overheidsinstanties, internationale organisaties, ngo's en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven schaarden zich achter de afspraken.

"Om uitbuiting van Filipijnen wereldwijd tegen te gaan, hebben 20 landen in Manilla afspraken gemaakt. Wegkijken is geen optie", aldus Marion Derckx, de Nederlandse ambassadeur in Manilla.

"Een schrikbarend aantal van 10 miljoen Filipijnen die in het buitenland werken, wordt uitgebuit. Dat gebeurt op schepen, via kinderporno, gedwongen arbeid en in de huishoudhulp. Wegkijken is geen optie", aldus Marion Derckx, de Nederlandse ambassadeur in Manilla.

De zaak kwam aan het licht toen de ambassade er achter kwam dat met nepcontracten visa werden aangevraagd voor Filipijnse arbeiders. „Toen zijn we dieper gaan graven en stuitten we op meer gevallen van dit soort moderne slavernij”, aldus Derckx.

De ambassade werkt samen met de Filipijnse autoriteiten en het Nederlandse Openbaar Ministerie, politie, IND, arbeidsinspectie en marechaussee. Ook wisselen ambassades in Manilla ervaringen uit. Derckx: „Je moet met alle betrokken instanties internationaal samenwerken om de gaten te dichten en barrières op te werpen. Alleen zo'n gezamenlijke aanpak werkt. Dat voorbeeld wordt nu door andere landen gevolgd.”



### Samenwerkende instanties

De Inspectie SZW en het Landelijk Parket hebben veelvuldig samengewerkt met de volgende instanties en autoriteiten:

- **Nederlandse ambassade te Manilla**  
De plaatsvervangend ambassadeur van Nederland op de Filipijnen heeft bemiddeld in de contacten met de Filipijnse ketenpartners. Door de officier van justitie van het Landelijk Parket is in samenwerking met de Directie Opsporing van de Inspectie SZW een training verzorgd voor ambassadepersoneel teneinde hen bewust te maken van mensenhandel. Resultaten hiervan zijn zichtbaar in de vorm van aangeleverde signalen die inmiddels hebben geleid tot nieuwe strafrechtelijke onderzoeken.
- **Filipijnse ministerie van Justitie**  
De Filipijnse staatssecretaris van Justitie heeft een voortrekkersrol vervuld bij het onder de aandacht brengen van het opsporingsonderzoek Cornwall bij de hieronder genoemde instanties. Dit heeft de samenwerking bevorderd.
- **Inter-Agency Council Against Trafficking (IACAT):**  
Deze organisatie – met aan het hoofd de staatssecretaris van Justitie – houdt zich binnen de Filipijnen bezig met de bestrijding van mensenhandel. IACAT is niet bevoegd tot het zelfstandig uitvoeren van onderzoeken naar mensenhandel. Zij stuurt echter hiertoe de Anti Human Trafficking Division (AHTRAD) aan, dat onderdeel uitmaakt van het National Bureau of Immigration (NBI).
- **National Bureau of Immigration (NBI):**  
Deze politieorganisatie bestaat uit diverse afdelingen, waaronder de Anti Human Trafficking Division (AHTRAD). Deze afdeling behandelt onder andere mensenhandel- en mensensmokkelzaken. Het NBI heeft een waardevolle rol gespeeld bij het strafrechtelijk onderzoek in de Filipijnen dat parallel liep aan de Nederlandse opsporingsonderzoeken. Overigens werd hierdoor duidelijk dat er wezenlijke verschillen zijn in de nationale Filipijnse wet- en regelgeving, waar rekening mee moet worden gehouden in de rechtshulpverzoeken aan de Filipijnen. Zo worden op grond van de Filipijnse wetgeving zwaardere voorwaarden gesteld aan de inzet van bevoegdheden zoals inbeslagname. Waar volgens Nederlands recht in geval van het toepassen van sommige dwangmiddelen 'een redelijk vermoeden van' volstaat, verlangt het Filipijnse recht onder vergelijkbare condities dat er sprake is van 'ernstige bezwaren'.

Ook heeft het NBI in nauwe samenwerking met de Philippine Overseas Employment Administration (POEA) het bestuursrechtelijk onderzoek bij Bedrijf Y te Manilla uitgevoerd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot schorsing van de vergunning aan dat bedrijf en daarmee van alle wervingsactiviteiten.

- **Philippine Overseas Employment Administration (POEA):**  
POEA is een bestuursrechtelijk orgaan dat belast is met de uitgifte van arbeidsovereenkomsten voor Filipijnen die overzees willen werken. Ook verleent POEA vergunningen aan bemiddelingsbureaus, waarmee zij worden toegestaan personeel te werven. Dankzij de samenwerking met deze instantie – en naar aanleiding van de bevindingen in de onderzoeken in de Filipijnen – controleert deze instantie inmiddels of het salaris dat is opgenomen in de POEA-contracten daadwerkelijk conform het Nederlandse wettelijke minimumloon is. Wijzigingen van het minimumloon worden nu ook via de Nederlandse ambassade doorgegeven aan POEA.
- **Anti-Money Laundering (AML):**  
Dit is een anti-witwas instantie die zich bezighoudt met financiële onderzoeken met een internationaal karakter. In onderzoeken die Nederland raken onderhoudt de AML contacten met de Financial Intelligence Unit (FIU). Tot op heden heeft de samenwerking een aantal resultaten opgeleverd. Er is bijvoorbeeld beslag gelegd op banktegoeden op de Filipijnen en de Filipijnse autoriteiten hebben documentatie verstrekt over transacties en loonbetalingen vanuit de Filipijnen.

### Rechtshulpverzoeken

In het kader van het strafrechtelijk onderzoek zijn op enig moment verschillende rechtshulpverzoeken gedaan aan de Filipijnse justitiële autoriteiten. Het doel daarvan was geldstromen te bevriezen, doorzoekingen en inbeslagname te laten plaatsvinden en verdachten en getuigen te laten verhoren. Niet alle verzoeken konden worden gehonoreerd, vanwege het verschil in eisen die de onderscheidenlijke rechtssystemen stellen aan dergelijke acties. Zo kent het Filipijnse systeem zwaardere eisen ten aanzien van wat wij in Nederland kennen als het vermoeden van een strafbaar feit. Ook aan de autoriteiten in Singapore is een dergelijk rechtshulpverzoek gedaan dat niet tot uitvoering kon worden gebracht, als gevolg van een moeizame internationale samenwerking met Singapore. De ervaring leert dat de Singaporese autoriteiten terughoudend zijn waar het gaat om samenwerking.



## **DEEL II: ARBEIDSUITBUITING**

- Arbeidsuitbuiting als fenomeen
- Strafrechtelijk onderzoek Cornwall
- Maatschappelijke achtergrond van de slachtoffers

## Het fenomeen arbeidsuitbuiting

### Een vorm van mensenhandel

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. Deze twee begrippen worden vaak door elkaar gebruikt. Mensenhandel is echter een containerbegrip waar meerdere typen uitbuiting onder vallen. De bekendste is seksuele uitbuiting (vooral uitbuiting in de prostitutie). Arbeidsuitbuiting oftewel economische uitbuiting is doorgaans minder bekend. Dat geldt ook voor criminele uitbuiting: gedwongen bedelarij, gedwongen deelname aan strafbare feiten en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering of andere lichaamseigen producten (bijvoorbeeld bloed of eicellen).

Bij arbeidsuitbuiting gaat het om uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze. Daarbij gaat het om meer dan slecht werkgeverschap. Het gaat om een stapeling van factoren zoals onderbetaling, lange werkdagen, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk die leiden tot meevoudige afhankelijkheid van het slachtoffer. Arbeidsuitbuiting wordt niet altijd herkend en erkend. Arbeidsuitbuiting is in Nederland sinds 1 januari 2005 strafbaar gesteld, thans in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Daarvoor was alleen seksuele uitbuiting strafbaar gesteld.

### Slachtoffers van arbeidsuitbuiting

Omdat arbeidsuitbuiting zich grotendeels in het verborgene afspeelt zijn er geen exacte cijfers bekend over de totale omvang van het aantal slachtoffers. De personen die strafrechtelijk gezien kunnen worden gekenmerkt als uitgebuit, voelen zich vaak geen slachtoffer van arbeidsuitbuiting. Zij vergelijken hun huidige situatie met de (arbeids)omstandigheden in het land van herkomst die daar vaak ongunstiger zijn. Om die reden zullen zij niet snel aangifte doen van arbeidsuitbuiting, al helemaal niet in geval van illegaal werknemerschap gelet op eventuele verblijfsrechtelijke consequenties.

Om zoveel mogelijk geld te verdienen zijn arbeidsmigranten vaak bereid om lange werkdagen te maken. De meeste (tijdelijke) arbeidsmigranten die in ons land komen werken zijn de Nederlandse taal niet machtig. Daarnaast zijn zij onbekend met de rechten die zij als werknemer in ons land hebben. Ten gevolge van de slechte ervaringen met de politie (corruptie) of andere autoriteiten in het land van herkomst, zijn zij voorzichtig in het leggen van contact met de Nederlandse overheid. Door de slechte economische situatie in het thuisland accepteren arbeidsmigranten doorgaans werkomstandigheden die naar Nederlandse maatstaven onacceptabel zijn. 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.<sup>3</sup>

### Doorlaatverbod

De Filipijnse bemanningsleden zijn naar Nederlands recht slachtoffer van arbeidsuitbuiting, ongeacht hun perceptie van de situatie. De wet kent een zgn. *doorlaatverbod*, vastgelegd in art. 126ff Wetboek van Strafvordering (WvSv). Dat doorlaatverbod houdt in dat slachtoffers van mensenhandel uit de uitbuitingssituatie gehaald moeten worden. Het verbod is ooit door de wetgever opgenomen met het oog op slachtoffers van seksuele uitbuiting, maar geldt ook voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

### Verblijfsstatus voor slachtoffers

#### B8-regeling

De term B8-regeling verwijst naar hoofdstuk B8 uit de Vreemdelingencirculaire. Daarin wordt de procedure beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel. De regeling maakt deel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, wat een uitdrukkelijke prioriteit van justitie en politie is. Als er ook maar de geringste aanwijzing bestaat dat er sprake is van mensenhandel, moet de politie de vreemdeling (die geen verblijfsstatus heeft in Nederland) de B8-status verlenen. Is dat het geval, dan wordt een slachtoffer een periode van maximaal drie maanden bedenktijd gegund, waarin het slachtoffer in alle rust een beslissing kan nemen over het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring. De politie stelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) daarvan in kennis. De dienst geeft een positief advies tenzij er contra-indicaties zijn. Het slachtoffer houdt recht op een (tijdelijke) verblijfsvergunning zolang het strafrechtelijk onderzoek loopt<sup>4</sup>.

#### Civiele mogelijkheden slachtoffers

Bij mensenhandel speelt de vraag waar de slachtoffers behoefte aan hebben en wat de overheid hen kan bieden. Bij arbeidsuitbuitingzaken gaat het bij een groot deel van de slachtoffers vooral om financiële genoegdoening, meestal uitbetaling van het gederfde loon. In dit verband biedt de wet de slachtoffers de mogelijkheid zich te voegen in het strafproces met een (civiele) vordering tot schadevergoeding.

<sup>3</sup> Eindrapportage Proeftuin Mensenhandel 'overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector', Openbaar Ministerie 2012.

<sup>4</sup> Eindrapportage Proeftuin Mensenhandel 'overige uitbuiting in de land- en tuinbouwsector', Openbaar Ministerie 2012.



## Arbeidsuitbuiting in het onderzoek Cornwall

### Het strafbare resultaat van het tewerkstellingsproces

#### Financieel gewin als doel

Het opsporingsonderzoek Cornwall werd uitgevoerd in de periode van 2011 tot 2013. Het richtte zich op het blootleggen van het tewerkstellingsproces, dat was gericht op het behalen van financieel gewin door de verdachten, die zich bezig hielden met het uitbuiten van de Filipijnse bemanningsleden. Uit het strafrechtelijk onderzoek Cornwall en de hieruit voortvloeiende onderzoeken blijkt dat zij dit deden door een afhankelijkheidsrelatie te creëren.

Daarbij maakten verdachten gebruik van diverse dwangmiddelen zoals in artikel 273f WvSr omschreven. De verdachten effectueerden de gebondenheid van de Filipijnse bemanningsleden aan het in Nederland gevestigde Bedrijf X.

#### Indicatoren van arbeidsuitbuiting

De bewijsvoering met betrekking tot het strafbare feit van arbeidsuitbuiting is opgebouwd aan de hand van verschillende elementen. Cumulatief leidden deze volgens het OM en de Inspectie SZW in deze casus tot de slotsom dat de Filipijnse bemanningsleden die tewerkgesteld werden op de binnenvaartschepen, het slachtoffer zijn geworden van uitbuiting<sup>5</sup>. In deze zaak gaat het overwegend om de volgende elementen.



Foto ter illustratie: een binnenvaartschip op de Oude Maas ter hoogte van de Spijkensluisbrug (niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek)

### De elementen van arbeidsuitbuiting

#### Dwang, afhankelijkheid, misbruik van kwetsbare positie

- het hanteren van sanctiebeleid
- het innemen van de dienstboekjes
- het creëren van een angstcultuur
- het verkeren in sociaal isolement
- het misbruik maken van sociaaleconomische omstandigheden

#### Onderbetaling en inhoudingen

- het betalen onder het wettelijk minimumloon
- het niet uitbetalen van het volledige loon zoals vermeld op de loonstrook
- het inhouden van kosten op salaris, terwijl die zogenaamd worden geboekt als bedrijfskostenpost
- het inhouden van pensioenkosten op het salaris terwijl geen pensioen wordt opgebouwd
- het niet uitbetalen van de vakantietoeslag
- het niet of onvoldoende uitbetalen van etensgeld

#### Fraude en misleiding

- het gebruik maken van dubbele arbeidsovereenkomsten: één conform Nederlandse vereisten en één naar Filippijns recht (POEA-contract)
- het opmaken en indienen van valse aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen
- het opmaken en indienen van valse aanvragen voor verblijfsvergunningen
- het misbuiken van digitale handtekeningen
- het opmaken en gebruiken van valse loonstroken

#### Arbeidsomstandigheden

- het maken van lange werkdagen gedurende lange aaneengesloten periodes aan boord
- het zonder opleiding werken zorgt voor potentieel gevaarlijke omstandigheden aan boord
- het niet machtig zijn van de taal zorgt voor gevaarlijke omstandigheden aan boord

<sup>5</sup> De bewijsargumentatie inzake het delict arbeidsuitbuiting is neergelegd in de processen-verbaal die zijn opgemaakt door de zaaksrechercheurs van de Directie Opsporing, Inspectie SZW. Voor dit bestuurlijk signaal geldt dat zo lang arbeidsuitbuiting nog niet is bewezen verklaard door de rechter, er juridisch gezien sprake is van een vermoeden van dit strafbaar feit.

## Modus operandi

### Afhankelijkheid vanaf het begin

De Filipijnse werkzoekenden komen via het Seamen's park terecht bij Bedrijf Y in Manilla. Zodra de sollicitatieprocedure positief is afgerond, dwingt het bedrijf hen al in een keurslijf. Nadat het contract is ondertekend en de procedure om de betreffende matroos naar Nederland te laten afreizen is gestart (het verkrijgen van documenten etc.) kan deze in de Filipijnen nog slechts afhaken door het betalen van een boete van ongeveer 800 euro aan Bedrijf Y. De hoogte van dit bedrag maakt dit feitelijk vrijwel onmogelijk. Op deze manier wordt al in het eerste stadium van werknemerschap evident misbruik gemaakt van de kwetsbare (economische) positie van de Filipijn als werknemer. Aldus is de eerste stap in de afhankelijkheidsrelatie gezet.

Op enig moment worden de aspirant bemanningsleden met tussenkomst van Bedrijf X naar Nederland getransporteerd. Inmiddels is een bewijs van medische keuring verkregen, zijn dienstboekjes geregeld, opleidingen aangevraagd en zijn de tewerkstellingsvergunningen en de verblijfsvergunningen toegekend (op al deze essentialia van arbeidsuitbuiting in het tewerkstellingsproces wordt in deel III nader ingegaan). Eenmaal in Nederland gearriveerd, worden de Filipijnen doorgaans direct naar het binnenvaartschip gebracht waar zij tewerkgesteld worden.

De bemanningsleden komen aan boord van het binnenvaartschip zonder dat zij zelf in het bezit zijn van hun persoonlijke dienstboekje. Bedrijf X heeft hun dienstboekjes aan de schipper verstrekt. Als zij naar huis terugkeren, neemt bedrijf X in Nederland het dienstboekje weer in. Ook hierdoor wordt een afhankelijkheid gecreëerd van de Filipijnse werknemer jegens Bedrijf X. Zonder dit "paspoort van de binnenvaart" kan de matroos namelijk niet overstappen naar een andere werkgever (uitzend- of bemiddelingsbureau) of schipper. De gebondenheid aan Bedrijf X is hiermee een voldoende feit.

### Arbeidsomstandigheden aan boord

Gedurende gemiddeld acht maanden verkeren de bemanningsleden onafgebroken aan boord en maken zeer lange werkdagen. Uit afgelegde verklaringen blijkt dat werkdagen van tien tot veertien uur per dag eerder regel dan uitzondering waren. Dit is in strijd met de Nederlandse arbeidstijdenregelgeving. Van verlofmogelijkheden of op een andere manier tijd buiten boord doorbrengen, is bovendien zelden of geen sprake. Ook is er nauwelijks contact met de buitenwereld. Het sociale isolement versterkt de afhankelijkheid. Als gevolg van deze omstandigheden verkeren de Filipijnse bemanningsleden in een sociaal isolement, dat de afhankelijkheid verder versterkt.

In dit verband dient melding te worden gemaakt van het vaartijdenboek. De schipper registreert daarin de vaartijden van iedere matroos aan boord. Uit het onderzoek zijn enkele gevallen duidelijk geworden, waaruit blijkt dat het vaartijdenboek niet correct werd ingevuld. Dit heeft drie consequenties. Allereerst biedt de administratie geen juiste weergave van de werkelijkheid met betrekking tot het aantal gewerkte uren. Ten tweede belemmert deze praktijk het bemanningslid in zijn toekomstige functieontwikkeling. Het aantal vaaruren dat hij maakt is namelijk van belang voor de kwalificatie als matroos. Om door te groeien van lichtmatroos tot matroos moet hij een bepaald minimum aan uren hebben gevaren. Vrijwel alle bemanningsleden waren lichtmatroos omdat deze qua loonkosten goedkoper zijn. Ten derde rijst de vraag in hoeverre de schippers, die het vaarboek opzettelijk onjuist hebben gevuld, daardoor medeverantwoordelijk zijn voor het ontstaan dan wel in stand houden van de situatie van arbeidsuitbuiting. De officier van justitie heeft aangegeven dat er misschien sprake zou zijn geweest van een vorm van medeplegen. Om capaciteitsredenen is echter besloten het omvangrijke onderzoek op dit punt af te bakemen. Om die reden is er geen onderzoek gedaan naar het eventuele strafrechtelijke medeplegen van een schipper.

Voor wat betreft de veiligheid aan boord van het schip, kan worden gesteld dat er sprake is van een schijnveiligheid. De Filipijnse bemanningsleden zijn door verdachten ingeschreven bij een opleidingsinstituut, voor een opleiding die verplicht is op grond van de Nederlandse Binnenvaartregelgeving. De opleiding richt zich op de werkzaamheden van een (aspirant) matroos, op de situatie aan boord, veiligheidsvoorschriften etc. De bemanningsleden hebben echter verklaard dat zij de opleiding nooit daadwerkelijk hebben gevolgd. Dit zou ook een onmogelijke opgave zijn geweest omdat de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd en de Filipijnen de Nederlandse taal niet machtig zijn. Dat is ook een veiligheidsrisico aan boord omdat schipper en matroos elkaar niet begrijpen en de communicatie daardoor moeilijk(er) verloopt.

Deze taalbarrière staat in de weg aan het voorkomen van val- en verdrinkingsgevaar. Dat zijn grote risico's aan boord van een binnenvaartschip. Dit blijkt uit risicoanalyses van de sector binnenvaart door de Inspectie SZW. Door de Centrale Commissie Rijnvaart (CCR) wordt dit zelfs als grootste risico aangemerkt<sup>6</sup>.

### Onderbetaling en sancties

In sommige gevallen bedroeg het salaris van de bemanningsleden, volgens het POEA-contract waarover zij beschikten, ongeveer 600 dollar (500 euro) per maand.

<sup>6</sup> Sectoraanpak Transport & Logistiek 2011-2015, Inspectie SZW

In andere gevallen lag dat iets hoger. In ieder geval lag het salaris onder het wettelijk minimumloon. Op de valse arbeidscontracten op basis waarvan de tewerkstellings- en verblijfsvergunningen werden aangevraagd stond wel een WML-conform loon. Uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt bovendien dat bepaalde toeslagen niet werden uitbetaald en bepaalde kosten in rekening werden gebracht op het loon van de matrozen.

Ook komt naar voren dat de verdachten in de bedrijfsvoering gebruikmaakten van allerlei sancties zoals boetes (welke niet als clausules in de contracten waren opgenomen), dan wel stelselmatig daarmee dreigden. De Filipijnse matrozen vreesden voor de consequenties en pasten als gevolg daarvan hun gedrag en/of handelingen aan op een manier die de verdachten wensten. De verdachten brachten de Filipijnse matrozen daardoor in een afhankelijke positie waardoor zij geen vrije keuze meer hadden.

#### Leave pay

De Filipijnse matrozen moeten bij de sollicitatie een document genaamd *Statement* van bedrijf X of Y ondertekenen. Hierin staan afspraken omschreven waaraan beide partijen zich moeten houden. Een van die afspraken betreft de *leave pay*, een toelage over de niet genoten vakantiedagen. Deze wordt berekend aan de hand van het salaris, maar maakt hier geen deel van uit. Hoeveel *leave pay* per maand wordt opgebouwd is contractueel vastgesteld. In de paragraaf over *leave pay* in het *Statement* staat beschreven dat de Filipijnse matroos eerst zijn dienstboekje, het verblijfsdocument en tewerkstellingsvergunning moet inleveren voordat hij zijn *leave pay* kan ontvangen. Als de matroos dit nalaat moet hij een boete van 200.000 pesos (ongeveer 3435 euro) betalen. Gezien het gemiddelde salaris van de Filipijnse werknemers is dit een 'wurgbepaling' die opnieuw de afhankelijkheid in stand houdt. Als de matroos een rechtszaak aanhangig zou maken in de Filipijnen om zijn niet verkregen laatste maandloon en *leave pay* alsnog te krijgen, wordt er door de verdachten aangifte gedaan tegen hem van *Subpoena*: het niet nakomen van de contractvoorwaarden volgens Filippijns recht. Deze aangifte trekken de verdachten in op voorwaarde dat de matroos zijn vordering laat vallen. De achterliggende gedachte van dit sanctieregime is vermoedelijk dat de verdachten willen voorkomen dat de betreffende matroos overstapt naar een concurrent. Uit verklaringen blijkt dat de sancties ook daadwerkelijk zijn toegepast.

#### Andere sancties

Uit de verklaringen van de bemanningsleden blijken nog meer voorbeelden van een sanctieregime. Als een matroos bijvoorbeeld gedurende zijn tewerkstelling in Nederland terug wil naar de Filipijnen, moet hij dit zelfstandig regelen en bekostigen. Daarbij maakt het niet uit wat de reden is, bijvoorbeeld omdat het werk lichamelijk te zwaar blijkt, men last heeft van heimwee of simpelweg uit de werksituatie wil stappen. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zoals een taxirit van de kade naar het vliegveld en het vliegticket, zijn echter dusdanig hoog dat Filipijnse matrozen ervan afzien om zelf te vertrekken.

Ook hebben de verdachten aan de bemanningsleden kenbaar gemaakt dat bij een (ernstig) ongeval of ziekte, zij zelf voor de medische kosten of doktersbezoek moeten opdraaien. De Filipijnse matrozen worden hierdoor ernstig geremd om medische hulp in te schakelen. Voor hen zijn de medische rekeningen in Nederland enorme bedragen. Uit verhoren met slachtoffers is ook gebleken dat de schipper aan de betreffende matroos heeft verteld dat hij bij fouten zelf zou moeten betalen voor de ontstane schade. Als hij teveel zou klagen, zou hij bovendien het risico lopen om tussentijds teruggestuurd te worden, evenals bij niet functioneren.



Foto ter illustratie: een binnenvaartschip varende op de oude Maas (niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek)



## Maatschappelijke achtergrond van de slachtoffers

### Sociaal-culturele en economische aspecten

#### Armoede

De Filipijnen behoren tot de minder welvarende landen in de wereld. De Filipijnen kennen een scherpe tegenstelling tussen arm en rijk. Er is sprake van een kleine, rijke elite en een groot arm deel van de bevolking dat veelal onder het bestaansminimum leeft. De sociale voorzieningen zijn bovendien pover.

#### Export van arbeidskrachten

Het land is een van de grootste exporteurs van arbeidskrachten ter wereld. De export van arbeid is dan ook één van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de Filipijnen. Filipijnen staan bekend als harde werkers met een groot verantwoordelijkheidsgevoel. Dat laatste uit zich ook in de zorg voor de familie, wat centraal staat in het Filipijnse leven. Dat is dan ook een belangrijke drijfveer om in het buitenland op zoek te gaan naar werk, waar het salaris doorgaans hoger is dan in eigen land. Het inkomen stelt hen in staat om niet alleen het eigen gezin, maar de gehele familie te onderhouden. Het geld dat deze migranten jaarlijks naar huis sturen vormt een substantieel deel van de Filipijnse economie. De belangstelling onder de bevolking voor overzeese arbeid is dus enorm. Dat geldt ook voor werkzaamheden in de scheepvaart. De Filipijnen die uiteindelijk door de sollicitatieprocedure komen en daadwerkelijk overzees gaan werken, voelen zich bevoorrecht. Bovenstaande draagt er aan bij dat wanneer wij ze in voorkomende gevallen naar Nederlands recht aanmerken als zijnde slachtoffers van arbeidsuitbuiting, zij dat desondanks niet zo ervaren.

#### Aantrekkelijke werknemers

Bovenomschreven sociaal-culturele en economische aspecten maken de Filipijnse werknemer kwetsbaar voor misbruik en uitbuiting. Bovendien kan het verklaren het waarom Filipijnse matrozen aantrekkelijke werknemers zijn. Filipijnen zijn dankzij hun sterke werkethos veel meer bereid om gedurende langere aaneengesloten periodes lange werkdagen te maken dan Nederlandse of Europese matrozen. Een Filippijn blijft eerder zonder te protesteren zes maanden aan boord. Door de langere werkdagen is de schipper in staat om volcontinu te varen met minder bemanningsleden. Wanneer hij volcontinu zou willen varen met Nederlandse of Europese bemanningsleden, zou hij een personele bezetting nodig hebben van ongeveer drie man ten opzichte van één Filippijn. Dit vanwege de behoefte van matrozen met een Europese achtergrond om regelmatig van boord te gaan, verlof te genieten et cetera. Bij een lagere bezettingsgraad zou de schipper het schip moeten stilleggen als gevolg van onder andere wettelijke voorschriften ten aanzien van de samenstelling van de bemanning op een schip, hetgeen kosten met zich meebrengt.

# DEEL III: HOE HEEFT HET ZOVER KUNNEN KOMEN?

- Opmaat naar het strafrechtelijk onderzoek Cornwall
- De verdachten uit het strafrechtelijk onderzoek
- Het tewerkstellingsproces nader beschouwd



## Opmaat naar het strafrechtelijk onderzoek Cornwall

### Aanloop naar acties in de binnenvaart

De eerste signalen over onregelmatigheden in de binnenvaart kwamen al in 2007 binnen. Toen kreeg de Zeehavenpolitie een melding over twee buitenlandse mannen die ontredderd en onverzorgd rondliepen op de kade van een terminal in het Rotterdamse havengebied Europoort. De mannen spraken geen Nederlands. Het duurde dan ook even voordat duidelijk werd dat het ging om twee Filipijnse bemanningsleden die het binnenvaartschip, waarop zij tewerkgesteld waren, uit het oog waren verloren. De Zeehavenpolitie heeft doorgevraagd en proces-verbaal opgemaakt. Gedurende die periode kwamen bij diverse overheidsinstanties signalen binnen over problemen met Filipijnen in de binnenvaart. Daarop is in 2008 een expertmeeting georganiseerd, waaraan onder meer het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de toenmalige Arbeidsinspectie, de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (nu: Inspectie voor Leefomgeving en Transport), de Douane, de Belastingdienst en het UWV hebben deelgenomen. Tijdens die bijeenkomst zijn signalen uitgewisseld en bleken er indicaties te zijn voor onderbetaling, problemen met tewerkstellingsvergunningen, lange werkdagen, onveiligheid en slechte arbeidsomstandigheden aan boord.

#### Toezicht door de Arbeidsinspectie

In 2009 heeft de Directie Arbeidsmarktfraude van de toenmalige Arbeidsinspectie<sup>7</sup> controles uitgevoerd op twee bedrijfslocaties van de onderneming Bedrijf X. Dit bedrijf zou later verdachte worden in het strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting van Filipijnse matrozen in de binnenvaartsector. Tijdens deze controle zijn op grond van bestuursrechtelijke bevoegdheden van de Arbeidsinspectie de fysieke en digitale bedrijfsadministratie ingenomen. In deze administratie bevonden zich onder andere 320 personeelsdossiers van mannen met de Filipijnse nationaliteit die tewerkgesteld waren via Bedrijf X op schepen in de Nederlandse binnenvaart. Daarbij werd vastgesteld dat ten aanzien van meerdere werknemers twee arbeidscontracten waren opgesteld. In het contract waarover de Filipijnse werknemers zelf beschikten, stond een salaris onder het wettelijk minimumloon vermeld.

In het tweede contract waarover de werknemers niet beschikten, stond echter een hoger salaris, conform het wettelijk minimumloon. Bedrijf X had dat aan het UWV en de IND overlegd ter verkrijging van een tewerkstellings- en een verblijfsvergunning. De Arbeidsinspectie heeft op grond daarvan een boete opgelegd aan Bedrijf X vanwege overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De boeteoplegging is echter in hoogste instantie door de Raad van State vernietigd.

Ook heeft de Arbeidsinspectie melding gedaan bij de toenmalige SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) van de gesignaleerde misstanden bij bedrijf X. Naar aanleiding daarvan heeft de SIOD een vordering gedaan bij de Arbeidsinspectie, met het doel het complete dossier te verkrijgen. Reden hiervoor was het vermoeden dat er sprake was van valsheid in geschrifte vanwege de dubbele arbeidscontracten en in het verlengde daarvan de op onjuiste gronden verkregen verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen. Bovenal was het vermoeden gerezen dat de Filipijnse matrozen door de verdachten in een uitbuitingssituatie waren gebracht, zodat er sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. Deze vermoedens van strafbare feiten waren de prille start van het strafrechtelijk onderzoek genaamd "Cornwall". De toenmalige SIOD heeft dat uitgevoerd onder leiding van het Landelijk Parket van het OM.

#### Actie Waakzaam

In september 2011 heeft de gemeenschappelijke controleactie "Waakzaam" plaatsgevonden. Deze actie kwam voort uit de zogenaamde 'proeftuin mensenhandel' en betrof een meerdaagse grootschalige gezamenlijke controle van de (toenmalige) KLPD, "Politie te water" (inmiddels onderdeel van de Landelijke Eenheid) en de (toenmalige) Arbeidsinspectie. De controleactie werd geïnitieerd omdat er indicaties waren dat op grote schaal ten onrechte verblijfsvergunningen en tewerkstellingsvergunningen waren afgegeven aan buitenlandse werknemers. Dat kan leiden tot verstoring op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast richtte de actie zich op signalen van arbeidsuitbuiting van buitenlandse werknemers aan boord van de binnenvaartschepen. In 2013 heeft deze actie een vervolg gekregen als "Waakzaam II".

<sup>7</sup> Per 1 januari 2012 is de Arbeidsinspectie opgegaan in de Inspectie SZW en onderverdeeld in drie directies: de Directie Arbeidsmarkt-fraude, de Directie Arbeidsomstandigheden en de Directie Major Hazard Control. De Inspectie SZW bestaat verder uit de Directie Opsporing (de voormalige Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst SIOD) en de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI).

### **Strafrechtelijk onderzoek**

Tegelijkertijd met de actie Waakzaam heeft de SIOD een doorzoeking uitgevoerd op de twee locaties van de onderneming Bedrijf X. Dit gebeurde in het kader van haar eigen opsporingsonderzoek Cornwall naar aanleiding van het vermoeden van valselijk opgemaakte arbeidsovereenkomsten. Daarmee zouden tewerkstellingsvergunningen aangevraagd zijn voor schepelingen met de Filipijnse nationaliteit. Uit dit onderzoek bleek vrijwel direct dat er vermoedelijk sprake was van arbeidsuitbuiting naast valsheid in geschrift (constructie met dubbele contracten) en illegale tewerkstelling. Later in het onderzoek werd bovendien duidelijk dat ook andere natuurlijke en rechtspersonen als verdachten konden worden aange-merkt. Dit heeft geleid tot *spin-off* onderzoeken verwant aan het hoofdonderzoek Cornwall.

### **Doel**

Het doel van het onderzoek Cornwall en aanverwante onderzoeken was waarheidsvinding naar de arbeidsuitbuiting van bemanningsleden met de Filipijnse nationaliteit in de binnenvaart die tewerkgesteld zijn door arbeidsbemiddelaar Bedrijf X, en de rol die onderscheidenlijke partijen daarin hebben gehad. Het strafrechtelijk onderzoek richt zich in dit kader op arbeidsmarktversturende activiteiten waarbij personen illegaal verblijf in Nederland en op de Nederlandse arbeidsmarkt krijgen.

Daarbij maken de onderscheidende partijen gebruik van een bepaalde constructie die in dit bestuurlijk signaal als het "tewerkstellingsproces" wordt beschreven.

Het onderzoek Cornwall richtte zich op de opsporing van de strafbare feiten valsheid in geschrift, mensensmokkel, illegale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting. De onderzoeken die voort zijn gekomen uit Cornwall hebben geleid tot specifieke strafrechtelijke onderzoeken naar individuen en ondernemingen die op een zodanige wijze aandeel hebben gehad in het tewerkstellingsproces, dat daarbij sprake is geweest van een strafbaar feit.

Uiteindelijk zijn Cornwall en daaruit voortvloeiende onderzoeken aldus uitgemond in een omvangrijk onderzoek naar mensenhandel, waarin publieke en private partijen bewust dan wel onbewust een rol hebben gespeeld.



Foto ter illustratie: een politieschip

## Verdachten uit het onderzoek

### Verdachte (rechts)personen

In het strafrechtelijk onderzoek Cornwall zijn drie rechtspersonen en drie verantwoordelijke bestuurders dan wel feitelijk leidinggevenden (natuurlijke personen) aangemerkt als verdachten.

#### Bedrijf X

De onderneming Bedrijf X is in Nederland gevestigd op twee locaties, te weten de bezoeklocatie en de statutaire vestiging. Zoals blijkt uit het handelsregister houdt Bedrijf X zich bezig met arbeidsbemiddeling. Feitelijk stelde Bedrijf X als uitzendbureau Filipijnse bemanningsleden ter beschikking aan schippers in de Nederlandse binnenvaart. Daartoe verzorgde Bedrijf X de benodigde papieren, waaronder de tewerkstellingsvergunningen en de verblijfsvergunningen. Ook regelde Bedrijf X dat de medische keuringen werden uitgevoerd en verzorgde de benodigde bekwaamheidsbewijzen voor de binnenvaart. Verder regelde dit bedrijf het vervoer per vliegtuig van de Filipijnen naar Nederland, evenals het vervoer vanaf Schiphol naar het betreffende binnenvaartschip waarop de Filipijnse bemanningsleden werden tewerkgesteld. Twee van de natuurlijke personen, te weten de operations manager en de directeur, zijn als feitelijk leidinggevenden van deze onderneming in het strafrechtelijk onderzoek betrokken.

#### Bedrijf Y

Het wervingsbureau Bedrijf Y is gevestigd in de Filipijnse hoofdstad Manilla. De onderneming wierf Filipijnse bemanningsleden en is formeel hun werkgever. Deze onderneming gaf de opdracht aan Bedrijf X om hun vervoer per vliegtuig van de Filipijnen naar Nederland te verzorgen. Ook verzorgde Bedrijf Y de uiteindelijke loonbetaling aan de bemanningsleden. Vanaf augustus 2011 verzorgde bedrijf Y ook de facturatie aan de schippers, wat voor die tijd gebeurde door Bedrijf Z. De derde natuurlijke persoon die als verdachte is aangemerkt in de zaak Cornwall is directeur van deze onderneming.

#### Bedrijf Z

De onderneming Bedrijf Z is gevestigd in Singapore en had contracten afgesloten met de schippers van de binnenvaartschepen. Ook verzorgde Bedrijf Z de facturatie aan de schippers. De schippers betaalden de rekeningen aan Bedrijf Z. Op die manier kwam de omzet bij deze onderneming terecht. Dit deed Bedrijf Z tot aan augustus 2011. Daarna is Bedrijf Y de facturatie aan de schippers gaan verzorgen. De directeur van Bedrijf Z is tevens aangemerkt als verdachte.

#### Criminele organisatie

Hoewel het gaat om drie op zichzelf staande ondernemingen, zijn de bovenstaande bedrijven duidelijk aan elkaar gelieerd. Bedrijf X faciliteerde Bedrijf Y. Daarnaast bracht Bedrijf Z de door Bedrijf Y geleverde werknemers in rekening bij de schippers en ontving aldus de omzet. Vervolgens gaf Bedrijf Z een deel van de opbrengst door aan Bedrijf Y in Manilla, waarop deze onderneming een vergoeding betaalde aan Bedrijf X voor de geleverde diensten. Aldus is de geldstroom verweven in deze drie ondernemingen. Aan de drie ondernemingen en de natuurlijke verdachten is daarom ten laste gelegd dat zij een crimineel samenwerkingsverband vormden.



## Certificering

### Nederlandse normering

#### Certificatie veronderstelt betrouwbaarheid

Gedurende het bestuursrechtelijke traject is al naar voren gekomen dat Bedrijf Y te Manilla NEN 4400-1 en 4400-2 gecertificeerd is (NEN staat voor Nederlandse Norm). Daarmee wordt uitgedragen dat Bedrijf Y voldoet aan een aantal essentiële wettelijke, fiscale en administratieve eisen met betrekking tot het in- en uitlenen van personeel uit het buitenland. Certificering geeft vertrouwen. Men mag ervan uitgaan dat wanneer met deze onderneming zaken wordt gedaan, men een betrouwbare zakenpartner heeft die de van toepassing zijnde regels naleeft.

De genoemde normen bevatten eisen voor onder meer het toetsen en beoordelen van een buiten Nederland gevestigde onderneming die arbeiders ter beschikking stelt om onder toezicht of leiding van een derde te werken. Ook stellen de normen eisen aan het toetsen van een buiten Nederland gevestigde (onder)aannemer, om vast te stellen dat die onderaannemer zó is ingericht dat aan de verplichtingen uit arbeid wordt voldaan. Dat betreft onder andere de aangifte en afdracht van in Nederland verschuldigde loonheffingen en omzetbelasting, het administreren van identiteitsdocumenten en het uitvoeren van identiteitscontrole en controle op het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland. Om de norm te kunnen handhaven dient een inspectie van de onderneming plaats te vinden die na elke drie, zes of twaalf maanden herhaald dient te worden.<sup>8</sup>

#### SNA keurmerk

Aan een NEN-certificering wordt in het bijzonder waarde gehecht als de gecertificeerde onderneming is ingeschreven in het openbare register van de Stichting Normering Arbeid (SNA). Daarmee krijgt de onderneming het SNA-keurmerk: dé norm voor betrouwbaarheid.

Dat keurmerk is gebaseerd op NEN 4400-1 en NEN 4400-2. Voor registratie in het SNA-register worden alleen inspectiecertificaten geaccepteerd van inspectie-instellingen die een erkenning (accreditatie) hebben van de Raad voor Accreditatie.<sup>9</sup>

Zij moeten een overeenkomst met de Stichting Normering Arbeid hebben afgesloten voordat een door hen gecertificeerde onderneming kan worden opgenomen in het SNA-register. Derden kunnen dan in het register raadplegen of ze met een betrouwbare partner van doen hebben.

De verdachte onderneming Bedrijf Y is gecertificeerd voor het voldoen aan deze beide normen, 4400-1 en 4400-2. De instelling die Bedrijf Y heeft gecertificeerd, is een door de Raad van Accreditatie geaccrediteerde inspectie-instelling, die een overeenkomst heeft gesloten met de Stichting Normering Arbeid (SNA). Dit houdt in dat Bedrijf Y zich als gecertificeerd bedrijf had kunnen laten inschrijven in het openbare register van SNA. Er is echter géén registratie terug te vinden van Bedrijf Y op de site van SNA. De vraag rijst waarom Bedrijf Y dat niet heeft gedaan. Alle ingrediënten waren er om over te gaan tot registratie en daarmee de *topshelf* van vertrouwen te bereiken voor zover het de certificering betreft.

#### Aanwijzingen voor certificering op onjuiste gronden

Uit het onderzoek is het vermoeden voortgekomen dat Bedrijf Y ter verkrijging van de certificering een onjuiste dan wel onvolledige administratie heeft aangeleverd, al dan niet via Bedrijf X. De vraag rijst in hoeverre de certificering op onjuiste dan wel onvolledige gronden heeft plaatsgevonden. Als gevolg daarvan zou het certificaat dus onterecht zijn verleend. Hoewel er aanwijzingen waren dat de inspectie-instelling mogelijk een dubieuze bijdrage heeft geleverd in het rond krijgen van de certificering, is er onvoldoende aanleiding om te spreken van een vermoeden van een strafbaar feit. Om die reden heeft geen strafrechtelijk onderzoek naar de rol van de inspectie-instelling plaatsgevonden. Of en welke rol de inspectie-instelling heeft gespeeld als certificerende instantie is daarmee niet duidelijk geworden. Het is aan de Raad van Accreditatie om hierover te oordelen.

<sup>8</sup> Zie [www.normeringarbeid.nl](http://www.normeringarbeid.nl)

<sup>9</sup> Die accreditatie van de inspectie-instelling door de Raad voor Accreditatie vindt plaats op basis van de eisen in NEN-EN-ISO/IEC 17020 of een daaraan gelijkwaardige status en voldoet aan de onafhankelijkheidscriteria voor een zogenaamde "type A-keuringsinstelling".

### Doelstelling van de Stichting Normering Arbeid (NEN 4400-1 en NEN 4400-2)

- Beperken risicoaansprakelijkheid van inleners en uitbesteders van werk voor niet afgedragen belastingen en sociale verzekeringspremies;
- Voorkomen van hoge boetes voor inleners en uitbesteders van werk voor het werken met mensen die niet gerechtigd zijn om in Nederland arbeid te verrichten, van wie de identiteit niet is vastgesteld of die een valse identiteit hebben aangenomen;
- Beheer van het Register Normering Arbeid, van gecertificeerde en voor certificering aangemelde ondernemingen en sluiten van overeenkomsten met inspectie-instellingen;
- Uniformeren van inspecties en laten uitvoeren van inspecties door inspectie-instellingen;
- Bevorderen certificering van ondernemingen, die arbeidskrachten ter beschikking stellen en van (onder)aanne-mers, zodat zij zich in positieve zin onderscheiden van niet-gecertificeerde ondernemingen;
- Promoten van het gebruik van het Register Normering Arbeid onder inleners en uitbesteders van werk.

(bron: [www.normeringarbeid.nl](http://www.normeringarbeid.nl))



Foto ter illustratie: een binnenvaartschip in Rotterdamse wateren  
(niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek)

## Werven van personeel in de Filipijnen

### Wervingsactiviteiten overzees

Het personeel voor de Nederlandse binnenvaart wordt in het Seamen's park in de Filipijnen geworven. Dit gebeurt gelijktijdig met, of zelfs voordat, de vacature in Nederland is aangemeld bij het UWV. Het Seamen's park is een gelegenheid waar diverse bemiddelingsbureaus en uitzendbureaus zich presenteren, met als doel mensen aan te trekken voor overzeese functies. Bedrijf Y is hier ook vertegenwoordigd als een van de grootste bemiddelaars van personeel uit de Filipijnen voor de Nederlandse binnenvaartsector.

#### Wervingsprocedure

Op het Seamen's park kunnen Filipijnen zich bij de bedrijfsstand van bedrijf Y inschrijven om mee te dingen naar een baan in de Nederlandse binnenvaart. Als dit eerste contact is gelegd verwijst Bedrijf Y de sollicitant door naar het kantoor van Bedrijf Y in Manilla, die de sollicitatieprocedure voortzet. De sollicitant wordt geïnterviewd en de arbeidsvoorwaarden worden besproken. Vervolgens wordt conform de Filipijnse wet- en regelgeving een arbeidsovereenkomst opgemaakt via het zogenaamde POEA-contract<sup>19</sup>. Het loon dat is vermeld in deze arbeidsovereenkomst wordt uitgedrukt in US dollars en is substantieel lager dan het wettelijk minimumloon in Nederland.

Ook worden de gerekruteerde bemanningsleden verzocht om een handtekening, te zetten op een digitaal tekentablet. Die handtekening zou noodzakelijk zijn om bepaalde administratieve handelingen in Nederland te verrichten. In werkelijkheid worden deze handtekeningen gebruikt om valse arbeidsovereenkomsten op te maken waarmee de tewerkstellingsvergunningen worden aangevraagd.

Bedrijf Y regelt vervolgens de naar Nederlands recht verplichte medische keuring van het scheepvaartpersoneel<sup>20</sup>. Het bedrijf zorgt er daarnaast voor dat de bemanningsleden de wettelijk verplichte documenten voor toegang tot en arbeid in Nederland krijgen. Hiertoe geeft het bedrijf de opdracht aan Bedrijf X te Nederland, die vervolgens de tewerkstellings- en verblijfsvergunningen voor de toekomstige bemanningsleden aanvraagt bij het UWV en de IND.

### POEA-licentie

#### De licentie van Bedrijf Y

Voor het mogen werven van of bemiddelen in Filipijns personeel voor arbeid overzees heeft de werkgever of bemiddelaar een licentie nodig. Deze licentie wordt afgegeven door de Philippine Overseas Employment Administration (POEA). Bij het verlenen van een licentie door de POEA om in de Filipijnen te werven wordt niet geverifieerd of in het land waar de arbeid moet worden verricht, prioriteitsgenietend aanbod aanwezig is. Wanneer een arbeidsovereenkomst wordt gesloten met de personeelsleden, dan dient dat te gebeuren aan de hand van het naar Filipijnse recht verplichte POEA-contract, waarop het licentienummer van het betreffende bedrijf staat vermeld.

Naar aanleiding van de bevindingen uit het strafrechtelijk onderzoek, heeft POEA in 2012 de licentie voor bedrijf Y ingetrokken. De consequentie daarvan is dat Bedrijf Y geen POEA-contract meer kan afsluiten met potentiële Filipijnse matrozen. Zonder dat contract is het voor Filipijnen wettelijk niet mogelijk om overzees aan het werk te gaan. Bedrijf Y is daardoor dus de pas afgesneden om via zijn bemiddeling Filipijnen te laten inlenen in de Nederlandse binnenvaartsector.

#### Licentie Bedrijf Y preventief ingetrokken

"Uitzendbureau Bedrijf Y heeft in de Filipijnen de toorn van overheidsorganisatie POEA over zich afgeroepen. Directeur Hans Leo J. Caddac van de Philippine Overseas Employment Administration stelt een onderzoek in naar wetsovertredingen van Bedrijf Y en vier andere uitzendbureaus. Dat schrijft Schuttevaer op hun website. Bedrijf Y mag voorlopig geen mensen meer plaatsen omdat de afgegeven licenties voor het werven en bemiddelen van Filipijnse uitzendkrachten preventief zijn geschorst. Het is niet het eerste uitzendbureau wat te maken heeft met een schorsing. Dit jaar alleen al kregen 12 bureaus te maken met een schorsing en moesten 21 uitzendbureaus hun vergunning inleveren."

(Bron: [www.werkendamactueel.nl](http://www.werkendamactueel.nl), dd. 30 mei 2012)

<sup>19</sup> Het contract dat wordt gesloten naar model van de Philippine Overseas Employment Administration.

<sup>20</sup> Op grond van artikel 23, eerste lid, Binnenvaartwet.





Een digitaal teken tablet

### Samenwerking met POEA

Inmiddels heeft POEA een procedure geïmplementeerd om te verifiëren of het bedrag in dollars dat in de contracten wordt vastgelegd, voldoet aan het wettelijk minimumloon dat in Nederland geldt. In dat kader is afgesproken dat de Nederlandse ambassade haar op de hoogte houdt van ontwikkelingen op het gebied van het wettelijk minimumloon in Nederland. Op deze manier is reeds in een vroeg stadium een barrière op te trekken tegen het onderbetalen van het Filipijnse personeel dat overzees wordt tewerkgesteld.

Ook is afgesproken dat POEA de Nederlandse autoriteiten in voorkomend geval attendeert op het feit dat er in grote getale arbeidskrachten worden geworven op de Filipijnen terwijl die voldoende beschikbaar zijn op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt (prioriteitsgenietend aanbod, waarover POEA wordt geïnformeerd door de Nederlandse ambassade). De betreffende autoriteiten worden zo reeds in een vroeg stadium in staat gesteld om zo nodig proactief onderzoek in te stellen.

## Entree tot Nederland en de arbeidsmarkt

### Verwevenheid tewerkstellingsvergunning en verblijfstitel

Door het verlenen van een tewerkstellingsvergunning (TWV) door het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) aan een werkgever en het door de IND verlenen van een verblijfsvergunning aan de vreemdeling wordt toegang verleend tot de Nederlandse arbeidsmarkt aan de Filipijnse bemanningsleden. Voorwaarde voor het kunnen verlenen van een verblijfsvergunning is dat er een tewerkstellingsvergunning is verleend. In deze paragraaf wordt dit stelsel toegelicht, zoals dat gold ten tijde van de strafrechtelijke onderzoeken.<sup>12</sup> Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop ten behoeve van de Filipijnse bemanningsleden aan de hand van valse contracten tewerkstellingsvergunningen (I) en verblijfsvergunningen (II) werden verkregen.

### Vergunningenstelsel ten tijde van de strafrechtelijke onderzoeken

In de Wet arbeid vreemdelingen zijn de regels opgenomen wanneer een TWV nodig is en wat de voorwaarden zijn. Of een verblijfsvergunning nodig is, is afhankelijk van de duur van de tewerkstelling en de nationaliteit van de vreemdeling. Voor Filipijnen die willen toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt, geldt dat zij voor een verblijf van meer dan drie maanden in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst.

Deze verblijfsvergunning kan uitsluitend in Nederland bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) worden aangevraagd nadat het bemanningslid met een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) legaal Nederland is in gereisd.<sup>13</sup> Een mvv kan hij pas aanvragen wanneer de werkgever een tewerkstellingsvergunning voor hem heeft aangevraagd en verkregen voor de te verrichten arbeid in loondienst. Als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) deze niet afgeeft, wordt dus ook geen mvv verleend en dus ook geen verblijfsvergunning voor arbeid. Alleen als hij in het bezit is van een mvv kan de toekomstige werknemer namelijk legaal Nederland inreizen om hier een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst aan te vragen. In dat geval mag de werkgever

in afwachting van de verlening van de verblijfsvergunning op basis van de tewerkstellingsvergunning de werknemer al laten werken.

### De tewerkstellingsvergunning

#### Bescherming van de arbeidsmarkt

##### Voorwaarden

De tewerkstellingsvergunning heeft de Nederlandse overheid in het leven geroepen om de arbeidsinstroom in Nederland te reguleren en controleren. Op deze manier wordt de arbeidsmarkt beschermd tegen verdringing en concurrentievervalsing. De tewerkstellingsvergunning is een verplicht document voor een werkgever om een werknemer van buiten de EU of Europese Economische Ruimte (EER) rechtmatig te werk te stellen. Deze moet de werkgever in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) aanvragen bij het UWV. Met een tewerkstellingsvergunning heeft de werkgever toestemming om bepaalde werkzaamheden in een bepaalde periode te laten verrichten op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Tot 1 januari 2014 kon een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven voor een maximum periode van drie jaar<sup>14</sup>. Na drie jaar kwam de werknemer in principe in aanmerking voor een verblijfsvergunning met de aantekening 'arbeid is vrij toegestaan'. De IND geeft deze aantekening af indien de vreemdeling drie jaar in het bezit is geweest van een voor arbeid geldige verblijfsvergunning. Een tewerkstellingsvergunning was dan voor de werkgever niet meer nodig om de werknemer voor hem te kunnen laten werken in Nederland.

Aan het verlenen van een tewerkstellingsvergunning zijn voorwaarden verbonden, waarvan de volgende relevant zijn in het kader van dit bestuurlijk signaal:

- **Prioriteitgenietend aanbod**

Een TWV wordt niet verleend als er prioriteitgenietend (pga) aanbod beschikbaar is in Nederland. Een belangrijke voorwaarde voor de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning is dat de werkgever vijf weken voordat hij de aanvraag TWV indient bij het UWV zijn vacature moet melden bij het UWV. Voorts moet hij aantonen dat

<sup>12</sup> Welke vergunning nodig is, is gewijzigd met de invoering van de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) door wijziging van de Wet Arbeid Vreemdelingen per 1 april 2014.

<sup>13</sup> Een mvv is een visum, feitelijk een sticker die in het reisdocument wordt geplakt, dat wordt afgegeven in het land van herkomst voor een verblijf van langer dan drie maanden in Nederland. De mvv wordt door de vreemdeling aangevraagd bij de Nederlandse ambassade of het consulaat in het buitenland.

<sup>14</sup> Om deze vergunningen gaat het in het onderhavige strafrechtelijke onderzoek. Er zijn echter ook ander type vergunningen, zoals de vergunning onder voorwaarden (< 3 jaar geldig), of de vergunning voor kortdurende werkzaamheden die maximaal 24 weken geldig is en die niet verlengd kan worden.

hij actief heeft gezocht naar geschikte kandidaten binnen Nederland en de EER<sup>5</sup>. Zij genieten voorrang op de Nederlandse arbeidsmarkt op basis van het zogenoemde prioriteitgenietend aanbod. UWV dient te toetsen of aan deze voorwaarden is voldaan, de zogenaamde arbeidsmarkttoets.

- **Minimumloon**

Met betrekking tot het salaris is een belangrijke voorwaarde dat de werkgever tenminste het volledige minimumloon moet betalen dat geldt voor werknemers van 23 jaar en ouder. Dat geldt ook als de vreemdeling jonger is dan 23 jaar of in deeltijd werkt.

- **Overige voorwaarden**

Daarnaast gelden bij de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning eisen met betrekking tot overige arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen, en arbeidsomstandigheden, en de huisvesting. De arbeidsvoorwaarden dienen minimaal op het niveau te liggen dat wettelijk vereist is of in de bedrijfstak gebruikelijk is, dit is gebruikelijk het cao-loon. Overigens was er geen geldende CAO voor de binnenvaart gedurende de periode die het opsporingsonderzoek beslaat, wel stelde de sector elk jaar nieuwe loontabellen vast. Aan deze bedragen toetste het UWV<sup>6</sup>.

## Prioriteitgenietend aanbod

### Handelswijze Bedrijf X

Om Filipijnse bemanningsleden te werk te stellen op een binnenvaartschip in Nederland was dus een tewerkstellingsvergunning vereist, waarbij Bedrijf X aan bovengenoemde voorwaarden moest voldoen. Zoals voorgeschreven heeft Bedrijf X stelselmatig en correct de vacatures bij het UWV aangemeld. Naar aanleiding daarvan werden met enige regelmaat Nederlandse sollicitanten verwezen naar de werkgever. Bij de aanvraag TWV toetste het UWV of er kandidaten waren verwezen en wat hiervan het resultaat was. Uit de beoordeling van het dossier, de bestanden van het UWV en contact met de vestiging van het WERKbedrijf dat zich specifiek richtte op vraag en aanbod in de binnenvaart, bleek dat er voor de concrete vacature geen aanbod beschikbaar was. Beschikbaar betekent direct inzetbaar en dat de werknemer voldoet aan de gestelde vacature eisen. Dit leidde er toe dat op grond van de Wav er een TWV op rechtmatige gronden verleend kon worden. Uit het strafrechtelijk onderzoek is echter gebleken dat er wel kandidaten werden uitgenodigd en op gesprek zijn geweest. De sollicitaties en gesprekken die bedrijf X in

deze periode heeft afgenomen zijn door bedrijf X niet serieus genomen. Uit telefoon- en internettaps is gebleken dat het Bedrijf X bij voorbaat duidelijk was dat de sollicitant geen enkele kans zou maken omdat zij hun zinnen hadden gezet op goedkope Filipijnse arbeidskrachten. De hele sollicitatieprocedure bleek achteraf slechts een farce om de schijn te wekken dat serieus werd gezocht naar prioriteitgenietend aanbod. Tekenend in dit kader is dat tegelijkertijd met de sollicitaties in Nederland reeds bemanningsleden in de Filipijnen werden geworven.

Het bedrijf X heeft achteraf gezien een onjuiste voorstelling van zaken en feiten gegeven bij de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunningen bij het UWV. Gaande het strafrechtelijke onderzoek zijn deze frauduleuze praktijken van het bedrijf X aan het licht gekomen. Daaruit is gebleken, dat er prioriteitgenietend aanbod in Nederland aanwezig was. Echter heeft het UWV moeten afgaan op de juistheid van de bij de aanvraag ingediende stukken door bedrijf X en geen aanleiding gehad om hieraan te twifelen.

## Arbeidsmarkttoets

### Toetsen aan prioriteitgenietend aanbod

In 2011 heeft toenmalig minister Kamp van SZW aan de Tweede Kamer gemeld dat het nationale en Europese aanbod van werknemers voor functies in de binnenvaart in beginsel voldoende is en dat een TWV alleen zal worden verleend als de werkgever kan aantonen dat dit prioriteitgenietend aanbod niet beschikbaar is (zie kader). De minister herhaalt dit in zijn brief van 10 februari 2012 aan de Tweede Kamer. Ook heeft het UWV dit bevestigd<sup>7</sup>. UWV heeft op 23 februari 2012 onder meer vastgesteld dat er (internationale) uitzendbureaus waren die prioriteitgenietend aanbod beschikbaar hadden. Er was dus in ieder geval prioriteitgenietend aanbod vanaf 2011 ingeschreven bij UWV, maar mogelijk ook eerder zo blijkt uit de bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek. Dat er prioriteitgenietend aanbod was, blijkt ook uit de sollicitaties die in Nederland met Nederlandse werkzoekenden hebben plaatsgevonden. Bedrijf X nodigde weliswaar in Nederland sollicitanten uit voor sollicitatiegesprekken, maar uit e-mails en tagesprekken is gebleken dat daarvan de negatieve uitkomst vooraf vast stond.

Het is daarom van belang hoe door het UWV is getoetst aan het criterium van de beschikbaarheid van het prioriteitgenietend aanbod (de zogenaamde arbeidsmarkttoets). Immers, het beschikbaar zijn van prioriteitgenietend aanbod is reden om geen tewerkstellingsvergunning af te geven.

<sup>5</sup> Ten tijde van het onderzoek, met uitzondering van Roemenië en Bulgarije.

<sup>6</sup> Sinds 1 januari 2013 is er een CAO binnenvaart.

<sup>7</sup> Brief van UWV aan werkgevers(organisaties) "Binnenvaart en de Wet arbeid vreemdelingen", dd. 23 februari 2012.



Het UWV toetst elke tewerkstellingsvergunningsaanvraag individueel aan de Wav. Een vergunning moet worden geweigerd indien prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Daartoe moet de werkgever zijn vacature melden bij een vestiging van het UWV WERKbedrijf, minimaal vijf weken voordat de aanvraag TWV wordt ingediend. Daarnaast kan het UWV de TWV weigeren indien de werkgever zelf onvoldoende wervingsinspanningen heeft verricht om de vacature door middel van een pga te vervullen. Hiertoe moet de werkgever bij de aanvraag bewijsstukken overleggen van het plaatsen van advertenties, het zoeken op de Europese arbeidsmarkt (bijv. door inschakeling van EURES) (EUROPEAN Employment Services), een samenwerkingsnetwerk van de arbeidsbureaus en bewijsstukken van het benaderen van uitzendbureaus.

Alle gemelde vacatures voor de binnenvaart werden door een team binnen het WERKbedrijf behandeld. Dit team had ook inzicht in alle in Nederland ingeschreven werkzoekenden voor deze functies. Bij de behandeling van een aanvraag TWV was er nauw contact met dit team om informatie op te halen over de vacaturemelding, de verwezen werkzoekenden en de contacten hierover met de werkgever. Tot 2012 was de ervaring van het UWV dat de in Nederland ingeschreven werkzoekenden veelal niet beschikten over de vereiste kwalificaties en/of niet beschikbaar waren (zo stonden werkzoekenden soms tussen 2 banen in tijdelijk ingeschreven bij het UWV ten behoeve van hun WW-uitkering, waardoor ze feitelijk niet voor een langere periode beschikbaar waren).

Bij de aanvragen van de TWV die onderwerp zijn van het onderzoek stelde het UWV vast dat er geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar was. Het feit dat er werkzoekenden staan ingeschreven was niet voldoende om een TWV te weigeren. Het UWV moest nagaan of er daadwerkelijk werkzoekenden door het WERKbedrijf waren verwezen en wat hiervan het resultaat was. De wet spreekt over *beschikbaarheid* wat inhoudt dat de kandidaat direct inzetbaar is en moet voldoen aan de gestelde functie eisen van werkgever. Indien dat niet het geval is en/of onvoldoende door het UWV kon worden aangetoond, kon het UWV niet anders dan concluderen dat er geen aanbod beschikbaar was en moest zij de gevraagde TWV's verlenen.

Achteraf gezien, op basis van de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek (de telefoontaps en internet-taps), kan de vraag worden gesteld of het UWV, indien de werkgever de juiste informatie had verstrekt, niet dan wel slechts bij uitzondering had kunnen overgaan tot het verlenen van tewerkstellingsvergunningen. Het UWV heeft zelf bevestigd dat ze voorafgaand aan het verlenen van de tewerkstellingsvergunningen zich heeft moeten baseren

op de bevindingen van eerdergenoemd team en de verklaringen van de werkgever bij de aanvraag. Indien deze meer mogelijkheden had gehad om het proces van vacaturemeldingen en de verwijzingen van werkzoekenden op de persoon te volgen en te registreren, dan had mogelijk wel aanbod kunnen worden aangetoond. Dan had het UWV wellicht – een deel van – de aanvragen voor de tewerkstellingsvergunningen kunnen afwijzen op grond van prioriteitgenietend aanbod.

### Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake binnenvaart

In 2011 werd, onder andere naar aanleiding van de bevindingen van de toenmalige Arbeidsinspectie, het volgende aan de Tweede Kamer bericht door toenmalig minister Kamp<sup>14</sup>:

"In de Wet Arbeid Vreemdelingen zijn verplichtingen vastgelegd voor het tewerkstellen van vreemdelingen in Nederland. Doel van de Wet Arbeid Vreemdelingen is bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarom hebben vreemdelingen alleen toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt wanneer geen prioriteitgenietend aanbod aanwezig is. Ook is in toenemende mate aanbod uit andere EU-landen beschikbaar. Het binnenlandse en Europese aanbod van werknemers zal in beginsel dan ook voldoende zijn. Dit uitgangspunt geldt ook voor de binnenvaart. Het is aan de werkgever om aan te tonen dat er voor een bepaalde functie geen gekwalificeerd personeel beschikbaar is. In dat geval kan door UWV voor die specifieke functie een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven."

Brief dd. 10 februari 2012, referentienummer AV/SDA/2011/2q201

Het verruimde aanbod in Nederland en de EU waar de brief van het UWV van 23 februari 2012 over ging was dus van een datum van na de aanvragen van deze TWV's. In dit verband kan ook worden opgemerkt dat sinds het versturen van de brief door het UWV begin 2012 het aantal aanvragen TWV voor een eerste toelating tot de arbeidsmarkt nihil was en het UWV om die reden niet toekwam aan een beoordeling of er daadwerkelijk aanbod beschikbaar was.

<sup>14</sup> Brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer dd. 26 september 2011, betreffende de tewerkstelling van Filipijnse arbeidskrachten in de binnenvaart.

## Valselijk opgemaakte arbeidsovereenkomsten

### POEA-contract en eurocontract

Tijdens het strafrechtelijk onderzoek zijn twee soorten arbeidscontracten aangetroffen: het zogenaamde POEA-contract dat de daadwerkelijke overeenkomst met de Filipijnse werknemers behelst en het zogenaamde eurocontract, waarmee Bedrijf X de aanvragen voor de tewerkstellingsvergunningen heeft onderbouwd.

#### • POEA-contract

Het POEA-contract is een naar Filipijnse regelgeving verplicht contract voor werknemers die overzees gaan werken. Het model is ontwikkeld door POEA, de Filipijnse organisatie die activiteiten verricht die vergelijkbaar zijn met een vakbond en werknemers begeleidt die overzees willen werken. Het POEA-contract vermeldt het werkelijk betaalde loon in US dollars. Dat loon was voor de Filipijnse werknemers in de Nederlandse binnenvaart substantieel minder dan het Nederlandse minimumloon.

#### • Eurocontract

Ook werd door verdachten een contract opgesteld dat een loon vermeldt in euro's en voldoet aan het Nederlandse vereiste minimumloon. Dit eurocontract is voorzien van een handtekening van de betreffende Filipijnse werknemer. Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat die handtekening zonder toestemming en/of medeweten van de werknemer op het document is geplaatst<sup>19</sup>. Aldus is de verdenking gerezen van het valselijk opmaken van overeenkomsten. De tewerkstellingsvergunningen – en in het verlengde daarvan de verblijfsvergunningen – heeft bedrijf X vervolgens aangevraagd met deze valse eurocontracten<sup>20</sup>.

### Illegale tewerkstelling ten laste gelegd

De tewerkstellingsvergunningen (en gezien de verwevenheid tussen de verlening ervan, ook de verblijfsvergunningen) zijn onderbouwd met valse arbeidsovereenkomsten. Uit het strafrechtelijke onderzoek is gebleken, dat daarnaast het daadwerkelijk ontvangen loon aanzienlijk lager

was dan aangegeven bij de aanvraag van de vergunningen. De vergunningen zijn daardoor niet rechtmatig verkregen. Indien het UWV kennis had gehad van het daadwerkelijke loon dat zou worden uitbetaald dan zouden de tewerkstellingsvergunningen niet zijn verleend omdat het loon niet voldoet aan de voorwaarden van tenminste het WML respectievelijk het cao loon. Naast de strafbare feiten arbeidsuitbuiting en valsheid in geschrifte is de verdachten ook illegale tewerkstelling ten laste gelegd.

## Intrekken van de tewerkstellingsvergunning

### Bevoegdheden van het UWV

Het UWV toetst de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning die door de werkgever is ingediend. Dit gebeurt door middel van een administratieve controle op de overgelegde stukken. De aanvraag moet zijn ondertekend door de werkgever of zijn gemachtigde en daarbij verklaart deze "aldus naar waarheid ingevuld" te hebben.

Het UWV biedt de werkgever 'verzuimherstel' als blijkt dat hij onjuiste of onvolledige informatie heeft aangeleverd die zou leiden tot een afwijzing. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de arbeidsovereenkomst die eraan ten grondslag ligt een loon vermeldt dat niet conform de Wet minimumloon is. De werkgever wordt dan in de gelegenheid gesteld dit verzuim te herstellen. Hij kan dan een nieuw contract overleggen met daarin een correct minimumloon. Daarna gaat het UWV dan alsnog over tot het verlenen van een tewerkstellingsvergunning. Na het verlenen van de vergunning controleert het UWV niet of het minimumloon daadwerkelijk wordt betaald, dit behoort niet tot de taken van het UWV.

Het UWV geeft aan dat alle beschikbare gegevens omtrent de uitvoering van de Wav beschikbaar worden gesteld aan de Inspectie SZW. Deze informatievertrekking kan de Inspectie SZW betrekken bij haar onderzoeken. De inspectie SZW is aangewezen als handhaver van de Wav. Het UWV kan aanvullend op de reguliere informatie-uitwisseling conform afspraken informatie verstrekken over bepaalde werkgever en/of sectoren. Vanaf 2007 werd de Inspectie en ook de Waterpolitie geïnformeerd over het aantal gevraagde, verleende en geweigerde TWV's in de binnenvaart. Hierbij is vanuit het UWV expliciet gevraagd na te gaan of daadwerkelijk de juiste lonen werden betaald en hoeveel uren de werknemers daarvoor moesten werken, zo geeft zij aan. Het UWV heeft toegelicht dat indien het UWV bevindingen had ontvangen waaruit zou zijn gebleken dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de beschreven situatie bij de aanvraag dan had het UWV de TWV's op grond van art. 12 Wav kunnen intrekken. De Inspectie SZW is bestuursrechtelijk handhaver ten aanzien van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de

<sup>19</sup> Bedrijf Y heeft de handtekening verkregen door de werknemers op een digitaal tekentablet te laten tekenen tijdens het sollicitatiegesprek op de Filipijnen. Die handtekening is vervolgens opgeslagen en digitaal onder de valselijk opgemaakte eurocontracten gekopieerd. De werknemers hebben het eurocontract nooit gezien of ondertekend. Zie voor nadere toelichting de paragraaf "Het werven van personeel op de Filipijnen".

<sup>20</sup> Evenals de verblijfsvergunningen bij de IND. Die aanvragen volgen op de tewerkstellingsvergunningen en zijn ook onderbouwd met de valselijk opgemaakte eurocontracten.



Wet minimumloon (WML). De Inspectie SZW is niet bevoegd tot het intrekken van de tewerkstellingsvergunning.

### Mogelijkheden tot intrekken

Het UWV heeft verklaard dat zij geen tewerkstellingvergunningen zou hebben afgegeven als zij geweten had dat de arbeidsovereenkomsten niet op waarheid berustten en werkgever dus niet het juiste loon (conform voorwaarde Wav) zou betalen. Naar aanleiding hiervan rijst de vraag of de tewerkstellingsvergunningen niet alsnog hadden moeten worden ingetrokken.

Het UWV kon ten tijde van het onderzoek een TWV intrekken op grond van art. 12 Wav. Het UWV geeft aan, dat intrekking overwogen had kunnen worden als zij kennis had van de juiste feiten en omstandigheden. Die bleken voor het UWV echter niet (voldoende) uit het boeterapport opgemaakt door de Arbeidsinspectie, waardoor zij op dat moment niet de handvatten had om de vergunningen in te trekken.

### Overwegingen om niet in te trekken

Het Landelijk Parket had in het kader van het opsporingsonderzoek graag gehad, dat de tewerkstellingsvergunningen wel zouden zijn ingetrokken<sup>21</sup>. Het UWV heeft verklaard dat zij de vergunningen niet zou hebben afgegeven als zij had geweten dat er sprake was van onderbetaling. Echter, dat is voor het UWV afhankelijk geweest van onderstaande factoren. Aan de hand daarvan heeft zij geoordeeld, dat dit in casu niet mogelijk was. Bij de afweging van UWV om de vergunningen niet in te trekken, hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld, zo geeft zij aan. Die overwegingen zijn als volgt.

De boeterapporten van de Arbeidsinspectie gingen uit van overtreding van de Wav door een andere werkgever dan degene die in het bezit was van de vergunningen, en niet van overtreding van de WML. Het niet betalen van het juiste loon had echter de reden moeten zijn voor intrekking, aldus het UWV. Daarbij verwachtte het UWV dat er massaal bezwaar zou worden gemaakt tegen het intrekken van de vergunningen. Het indienen van een bezwaar respectievelijk hoger beroepsprocedure tegen een intrekking had op grond van art. 20 van de Wav schorsende werking (tot 1 januari 2014). De werkgever kon vervolgens de vreemdelingen rechtmatig laten doorwerken. Daarnaast kon door het UWV niet worden uitgesloten dat de werkgever de vreemdelingen niet meer zou tewerkstel-

len op grond van die intrekking. Daarbij achtte het UWV het risico op juridische stappen (schadeclaims) door de werkgever, of inlener of vreemdeling jegens haar groot, wanneer zou blijken dat de boete onterecht zou zijn opgelegd. Achteraf is in casu het hoger beroep van de werkgever tegen de boete gegrond verklaard.

### Nadelige consequenties

Het in stand houden van de tewerkstellingsvergunningen heeft een aantal nadelige consequenties. Uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt namelijk dat daardoor de situatie van arbeidsuitbuiting in stand werd gehouden. De Filipijnse bemanningsleden konden immers dankzij het in stand houden van de tewerkstellingsvergunningen werkzaam blijven op de binnenvaartschepen. Wellicht dat zij daar zelf niet of nauwelijks bezwaar tegen hadden. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting beschouwen zichzelf namelijk vaak niet als zodanig. Ondanks de uitbuitingssituatie hebben zij het financieel beter dan in geval zij geen werk hebben of moeten terugkeren naar het land van herkomst. Dat is echter niet relevant want het gaat erom dat zij slachtoffer zijn geworden van arbeidsuitbuiting naar Nederlandse maatstaven. In dit kader zijn de volgende punten van belang.

#### Informatie-uitwisseling

In onderhavige casus liepen de veronderstellingen van beide organisaties uiteen over de informatie die nodig is om tewerkstellingsvergunningen in te trekken, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot het niet voldoende effectief kunnen aanpakken van de misstanden. Tussen het UWV en de Inspectie SZW zouden bijvoorbeeld werkafspraken gemaakt kunnen worden over de informatie-uitwisseling tussen beide partijen en de handhavingactiviteiten, om het UWV beter in staat te stellen zo nodig tewerkstellingsvergunningen in te kunnen trekken, zo wordt onderschreven door het UWV. Het gaat hierbij onder andere over informatie aangaande het prioriteitgenietend aanbod<sup>22</sup>, en het constateren van overtredingen van de Wml en de Wav. Tevens zou overleg over een specifiek dossier, met als doel elkaar over en weer te versterken in de uitoefening van de wettelijke taken, deel uit moeten maken van dergelijke afspraken.

<sup>21</sup> Volgens art. 12, lid 1a van de Wet arbeid vreemdelingen, kunnen tewerkstellingsvergunningen worden ingetrokken "indien de voor verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn geweest, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest".

<sup>22</sup> Per 1 januari 2014 is de Wav op het punt van prioriteitgenietend aanbod gewijzigd. De wet spreekt nu over "aanwezig" aanbod en niet meer over "beschikbaar". Het UWV hoeft daarom niet meer aan te tonen dat het ingeschreven aanbod geschikt en beschikbaar is. Het is thans aan de werkgever om dit aanbod zelf te onderzoeken.

#### Status arbeidsvrij

Het niet intrekken van de tewerkstellingsvergunningen heeft er ook toe geleid dat een aantal bemanningsleden al de status "arbeidsvrij" heeft gekregen nadat de vergunning tweemaal was verlengd. Dat wil zeggen dat zij vrij in Nederland kunnen werken, zonder dat nog langer een tewerkstellingsvergunning voor hen was vereist. Dit terwijl de vergunningen op grond van valse arbeidsovereenkomsten waren afgegeven. Op deze wijze wordt de arbeidsmarktverstoring, die is aangevangen op het moment dat er sprake was van onterechte vergunningverlening, de facto 'gelegaliseerd' voortgezet. Inmiddels is de Wet arbeid vreemdelingen gewijzigd per 1 januari 2014. Daarmee is onder andere een vernieuwd regime voor tewerkstellingsvergunningen in werking getreden. Een tewerkstellingsvergunning kan nu nog slechts aangevraagd worden voor maximaal de duur van een jaar en kan niet meer worden verlengd. Na verloop moet de tewerkstellingsvergunning opnieuw aangevraagd worden en de gehele procedure opnieuw worden doorlopen. Een vreemdeling kan thans vervolgens pas nadat hij vijf jaar onafgebroken een voor arbeid geldige verblijfsvergunning heeft gehad in aanmerking komen voor de status "arbeidsvrij".

## De verblijfsvergunning

### Machtiging voor voorlopig verblijf

#### Een drietrapsraket

Een Filipijnse werknemer moet een verblijfsstatus verkrijgen om in Nederland te mogen werken. Daarvoor heeft hij in beginsel zowel een tewerkstellingsvergunning als een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst nodig. Hij komt in principe alleen in aanmerking voor deze verblijfsvergunning mits hij een tewerkstellingsvergunning heeft. Om deze te verkrijgen, heeft een Filipijnse werknemer een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv) nodig. Dit inreisvisum voor Nederland wordt verleend in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf (dit is een land waar de vreemdeling gerechtigd is om langer dan 3 maanden te verblijven). Er is sprake van een drietrapsraket: eerst wordt een tewerkstellingsvergunning verleend, dan een machtiging voor voorlopig verblijf en tenslotte een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst.

### Reguliere mvv-procedure

Ten tijde van het strafrechtelijk onderzoek gold de volgende aanvraagprocedure:

De vreemdeling die beoogt in Nederland te werken, vraagt in het land van herkomst zelf een mvv aan bij de Nederlandse ambassade. Ook kan de referent namens de vreemdeling bij de IND een verzoek om advies indienen met het oog op een in te dienen mvv-aanvraag. Als de mvv wordt toegewezen en nadat de mvv (visumsticker) in zijn paspoort is geplaatst, heeft hij zes maanden de tijd om Nederland in te reizen<sup>25</sup>. Binnen 8 dagen na binnenkomst moet hij een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst indienen bij het IND-loket. Als voldaan is aan alle voorwaarden gaat de IND over tot afgifte van deze verblijfsvergunning. Deze kan verlengd worden. In afwachting van de feitelijke verlening van de verblijfsvergunning mag de vreemdeling meteen beginnen met werken. Dit is toegestaan omdat voorafgaand aan de mvv-procedure UWV de tewerkstellingsvergunning heeft verleend.

## Verkorte mvv-procedure

### Convenant tussen Bedrijf X en de IND

In bovenstaand kader is de *reguliere procedure* ter verkrijging van een mvv en – in het verlengde daarvan – een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst beschreven. De IND en Bedrijf X hebben echter een convenant afgesloten, op grond waarvan een *verkorte mvv-procedure* is gevolgd. Deze verkorte procedure is in het leven geroepen om de doorlooptijd te verkorten tussen aanvraag en afgifte van de mvv. Daardoor kan men sneller de verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst krijgen en vervolgens sneller te werk worden gesteld.

<sup>25</sup> De mvv moet na inwilliging binnen 6 maanden worden opgehaald. Na ophalen van de mvv moet de persoon binnen 6 maanden Nederland inreizen (dus in totaal 12 maanden). Dit regime gold ten tijde van het onderzoek. Echter, sinds de invoering van de mvv-wet per 1 januari 2013 (Modern Migratiebeleid) is de termijn van 6 maanden ingekort tot 3 maanden (3 maanden voor het ophalen en daarna 3 maanden voor het inreizen).



### Inhoud van het convenant

Via de verkorte mvv-procedure dient de werkgever – Bedrijf X – als referent een mvv-adviesaanvraag in om een werknemer uit het buitenland hierheen te laten komen. De IND toetst dan al de voorwaarden voor de toelating in Nederland. Als de IND geen bezwaar heeft tegen afgifte van een mvv, kan de werknemer zich melden op de ambassade (of het consulaat) om de officiële mvv aan te vragen. Vervolgens kan de werknemer afreizen naar Nederland en bij de IND de aanvraag voor de verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst indienen.

De verkorte mvv-procedure houdt feitelijk in dat de werkgever een mvv-aanvraag doet bij de Nederlandse ambassade waardoor een processtap wordt overgeslagen en sneller een tewerkstellingsvergunning kan worden verleend. Dit regelt bedrijf X namelijk voor hem. De werknemer kan zo op relatief korte termijn na werving in de Filipijnen tewerkgesteld worden in Nederland.

### Voorwaarden voor de verkorte mvv-procedure

In het convenant dat het IND en Bedrijf X hebben ondertekend is een aantal voorwaarden opgenomen die standaard gelden voor een verkorte mvv-procedure. De belangrijkste voorwaarde is dat de werkgever ervoor garant staat dat de vreemdeling voldoet aan de algemene voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning en de specifieke voorwaarden voor een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst bij dat bedrijf<sup>44</sup>. Het gaat daarbij met name om het hebben van een arbeidsovereenkomst bij en het voldoen aan de regels met betrekking tot het minimumloon. Ook moet de werkgever aan de wettelijke vereisten met betrekking tot onder andere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden hebben voldaan. Als de betreffende buitenlandse werknemer niet langer werkzaam is bij het bedrijf, zorgt de werkgever ervoor dat daarvan onverwijld mededeling wordt gedaan aan de IND.

<sup>44</sup> Om voor een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst in aanmerking te kunnen komen, moet de vreemdeling aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Een (voorlopige) arbeidsovereenkomst bij de werkgever in Nederland bij wie hij arbeid in loondienst gaat verrichten, waaruit blijkt dat hij in Nederland minimaal het minimumloon (WML) verdient;
- De arbeidsovereenkomst loopt op het moment van de aanvraag nog minimaal twaalf maanden (of voor de duur van het verblijf) door, of indien korter dan één jaar, voor de periode dat hij in Nederland wil verblijven;
- De werkgever heeft een in Nederland gevestigd bedrijf, of heeft een officiële Nederlandse vestiging van een buitenlands bedrijf. Dit geldt ook wanneer de vreemdeling werkzaam is bij een buitenlands bedrijf en namens dat bedrijf bij een ander bedrijf in Nederland te werk wordt gesteld.

### Juridische basis voor de verkorte mvv-procedure

De Vreemdelingencirculaire 2000 (B) 1/1.5 vormde op dat moment de juridische basis voor de verkorte mvv-procedure:

“Voor bedrijven, onderwijsinstellingen (hieronder begrepen: onderzoeksinstituten) en culturele uitwisselingsorganisaties bestaat onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid gebruik te maken van de verkorte mvv-procedure. Wanneer een bedrijf, onderwijsinstelling of culturele uitwisselingsorganisatie tot de verkorte mvv-procedure is toegelaten, kunnen verzoeken om advies via deze procedure versneld worden afgedaan. De IND kan deze faciliteit verlenen, maar ook – bij gebreke van een eigenlijk of onzorgvuldig gebruik, of indien niet meer aan de voorwaarden voor deelname wordt voldaan – weer intrekken.

Uit de aard van de verkorte mvv-procedure volgt dat deze procedure uitsluitend is bedoeld voor verzoeken om advies waarbij criteria gelden die duidelijk en eenvoudig (en daardoor snel) te toetsen zijn. Daarom is de verkorte mvv-procedure alleen mogelijk voor verzoeken om advies in het kader van arbeid in loondienst (inclusief stage), (de voorbereiding op) studie (uitsluitend hoger onderwijs) en culturele uitwisseling.

Een verzoek tot het verlenen van een mvv in de verkorte procedure zal bij inwilliging leiden tot afgifte van een D-visum. Met dit D-visum mag de vreemdeling in een periode van drie maanden binnen zes maanden op het grondgebied van de lidstaten circuleren. Het verzoek om als convenanthouder te worden toegelaten tot de verkorte mvv-procedure en alle verzoeken om advies die via de verkorte mvv-procedure worden ingediend, moeten worden gericht aan de IND.”

## Wisselwerking tussen het UWV en de IND

### Werkwijze IND

Zoals hiervoor is beschreven is er een overlap aan vergunningsvoorwaarden voor het verlenen van een tewerkstellingsvergunning, mvv en verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst. Sterker nog, voor het verlenen van de twee laatstgenoemde vergunningen is een dwingende voorwaarde dat er een tewerkstellingsvergunning is verleend.



Ten gevolge van deze verwevenheid in het vergunningenstelsel is een werkwijze ontstaan, gebaseerd op hetgeen de Vreemdelingenwet voorschrijft, bij de IND waarbij zij de beslissing van het UWV om een tewerkstellingsvergunning af te geven in principe volgt. En dus een verblijfsvergunning afgeeft.

### Handelswijze Bedrijf X

Verdachte Bedrijf X in Nederland vroeg namens verdachte Bedrijf Y in Manilla de tewerkstellingsvergunningen en verblijfsvergunningen aan. Uiteindelijk lagen de vals opgemaakte arbeidsovereenkomsten (de zogenaamde eurocontracten) ten grondslag aan beide vergunningverleningen. De IND zou, zo heeft zij verklaard ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek (de verkorte procedure voor de aanvraag van) de mvv's en de verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst niet hebben verleend als zij geweten had dat deze gestoeld waren op een onterecht verleende tewerkstellingsvergunning, als ook valse arbeidsovereenkomsten met niet waarheidsgetrouwe inkomensgegevens. In tegenstelling tot het UWV, heeft de IND wel enkele bevoegdheden om achteraf, nadat vergunningverlening plaats heeft gevonden te handhaven voor wat betreft de verblijfsvergunning. IND heeft hier geen gebruik van kunnen maken omdat zij niet over informatie beschikt dat er sprake was van vergunningverlening op basis van valse contracten.

### Afbreukrisico's

De nauwe verwevenheid tussen het verlenen van een tewerkstellingsvergunning, mvv en verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst, de valselijk opgemaakte stukken die daaraan ten grondslag liggen en de werkwijze die daardoor is ontstaan bij de IND, brengen enkele afbreukrisico's met zich mee.

#### Het wegvallen van een controlemoment

In de praktijk, gebaseerd op haar wettelijke taak, kijkt het UWV alleen bij het aanvragen van de tewerkstellingsvergunning of aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. Het betreft met name de voorwaarden met betrekking tot het prioriteitgenietend aanbod, de arbeidsovereenkomst en het minimumloon. Als hierop positief beslist wordt, verleent de IND in principe de mvv en vervolgens de verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst. Daardoor valt er dus een controlemoment weg op het al dan niet voldoen aan de drie eerdergenoemde vergunningsvoorwaarden. Hoewel het begrijpelijk is dat twee overheidsinstanties de controle van gelijke voorwaarden niet dubbelop doen, en hierdoor de administratieve lastendruk wordt verminderd, is de keerzijde dat er geen (steekproefsgewijze) controle meer wordt uitgevoerd. Met name daar waar het gaat om het verlenen van vergunningen in groten getale aan één werkgever zoals in dit strafrechtelijk onderzoek, kan dat een afbreukrisico vormen.

#### Het convenant tussen de IND en Bedrijf X

Een tweede afbreukrisico is gelegen in de verkorte mvv-procedure en het convenant zelf. Afgaand op de verouderde regeling uit 2001, zijn er voorwaarden gesteld voor het aangaan van een dergelijke overeenkomst. Onder andere dat er sprake is van het niet beschikbaar zijn van prioriteitgenietend aanbod en dat de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) wordt nageleefd. Een jaar na dato van het afsluiten van het convenant wordt deze in principe (stilzwijgend) verlengd tenzij er reden is om dit niet te doen. Uit het Cornwall onderzoek blijkt dat het convenant tussen Bedrijf X en de IND herhaaldelijk is verlengd. Hier rijst de vraag, of nog steeds aan de voorwaarden van de mvv-procedure werd voldaan.

### Ontwikkelingen

De EU-richtlijn gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) is geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet Arbeid Vreemdelingen en op 1 april 2014 in werking getreden. De gvva, oftewel Single Permit, is een vergunning die personen van buiten de EU, EER en Zwitserland het recht geeft om in Nederland te verblijven en te werken voor een periode langer dan drie maanden.

De gvva combineert de verblijfsvergunning en de huidige tewerkstellingsvergunning in één vergunning. Een vreemdeling die naar Nederland wil komen om langer dan drie maanden te werken hoeft maar één procedure te starten. De werkgever kan de procedure ook in gang zetten. De voorwaarden waaronder een vreemdeling naar Nederland mag komen om te werken en verblijven veranderen niet. De gvva geldt voor het grootste deel van de arbeidsmigranten van buiten de EU.

De IND vraagt advies aan over het arbeidsgedeelte en neemt dat mee in de beslissing. Bij een positieve beslissing ontvangt de vreemdeling een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. De IND verstrekt een verblijfsdocument aan de vreemdeling. Deze twee documenten vormen samen de gvva. Het aanvullend document is een arbeidsbijlage waarop onder andere de gegevens staan die nu nog op een TWV staan. De werkgever ontvangt van de IND een afschrift van dit aanvullend document. Hiermee is de procedure afgerond en kan de vreemdeling aan de slag.

## Medische keuring

### Wettelijke verplichting op de binnenvaart

Een van de wettelijke vereisten voor het mogen werken op een binnenvaartschip is dat het bemanningslid een geneeskundige keuring door een aangewezen arts heeft ondergaan. Deze keuring dient ter beoordeling van de fysieke en psychische gesteldheid van de matroos voordat hij tewerk wordt gesteld op een binnenvaartschip.

#### Registratieplicht

Nadat de keuring van het bemanningslid heeft plaatsgevonden, dient de arts de resultaten vast te leggen in een keuringsformulier (ook wel waardedocument genoemd) en ten tijde van dit onderzoek in de database Shipexam. Tevens geeft de keuringsarts een geneeskundige verklaring binnenvaart af (of bij afkeuring een verklaring van medische ongeschiktheid). Tenslotte wordt in het dienstboekje van het bemanningslid (de keurling) op basis van de ingediende geneeskundige verklaring vermeld wanneer en door wie de keuring is uitgevoerd. De medisch adviseur scheepvaart (MAS) maakt deel uit van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en heeft inzage in de database Shipexam.

Tijdens het strafrechtelijk onderzoek zijn inconsistenties met betrekking tot het tijdstip en de locatie van keuringesignaleerd. De keuringsdatum in het dienstboekje lijkt niet overeen te komen met de woon- en verblijfplaats van de matrozen. Uit een nadere vergelijking door de medisch adviseur scheepvaart tussen de dienstboekjes en Shipexam blijkt dat vrijwel alle keuringen van de Filipijnse bemanningsleden niet geregistreerd zijn. Dit laatste is in strijd met de wettelijke registratieplicht die voortvloeit uit de Binnenvaartregelgeving.

Een kanttekening hierbij is dat volgens de MAS de afgegeven medische verklaringen niet meer achterhaald kunnen worden. Deze verklaringen worden in principe aan de keurling verstrekt en vervolgens niet gearchiveerd. Alleen of er een keuring heeft plaatsgevonden wordt geregistreerd in Shipexam door de keuringsarts zelf. Het is maar de vraag of de keuringen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Er zijn vermoedens dat deze nooit hebben plaatsgevonden. Het strafrechtelijk onderzoek heeft hierover echter geen uitsluitel kunnen bieden.

Daarnaast zijn er medische verklaringen verstrekt door middel van een rechtsgeldige aanwijzing zonder dat de Nederlandse keuringsarts hiertoe bevoegd was.

#### Wettelijke grondslag van de keuringsarts

De diverse regelingen die betrekking hebben op de binnenvaart vormen ten tijde van de opsporingsonderzoeken een juridisch complex geheel. De aanwijzing van de keuringsartsen is inmiddels duidelijker geregeld in de Wet zeevarenden en de binnenvaartwet en onderliggende regelgeving.

#### Geneeskundige verklaringen voor de binnenvaart

Hoewel een aanwijzing op grond van de Zeevaartbemanningswet (inmiddels Wet Zeevarenden), wordt afgegeven, op grond waarvan de arts dus zeevaartkeuringen mag uitvoeren, is de keuringsarts tevens bevoegd om geneeskundige verklaringen binnenvaart te verstrekken<sup>25</sup>. De arts dient wel gevestigd te zijn in een van de Rijnvaartlanden. Keuringsartsen die in een ander land dan in van de Rijnvaartlanden (Nederland, België, Duitsland) zijn gevestigd, kunnen dus uitsluitend geneeskundige verklaringen voor de zeevaart verstrekken. Zij beschikken niet over de zogenaamde waardedocumenten (de officiële in te vullen geneeskundige verklaring binnenvaart) die voor de binnenvaart vereist zijn, en kunnen dan ook géén geneeskundige verklaring voor de binnenvaart afgeven.

#### Keuringsartsen in het buitenland

Er zijn ten tijde van het onderzoek zo'n 120 keuringsartsen in Nederland aangewezen, en ongeveer dertig artsen in het buitenland. Daarvan zijn er vijftien in de Filipijnen gestationeerd. Uit het strafrechtelijke onderzoek blijkt dat de in casu betrokken Nederlandse arts als keuringsarts was aangewezen in de zin van de Binnenvaartwet.

#### Supervisorconstructie

In deze casus is gebruik gemaakt van een bepaalde keuringsconstructie. De voormalige medisch adviseur scheepvaart heeft de toenmalige aanwijzing van de Nederlandse keuringsarts verruimd (dit betreft overigens de periode die vóór de uitvoering van het opsporingsonderzoek lag). Die verruiming bestond eruit dat de keuringen in een kliniek in Manilla niet hoefden te worden uitgevoerd door de Nederlandse keuringsarts in het buitenland, maar gedaan konden worden door een door hem geselecteerde arts in de Filipijnse hoofdstad. De keuring werd dan uitgevoerd namens en onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse arts, de zogenaamde "supervisorconstructie".

<sup>25</sup> Gezien het bepaalde in de Binnenvaartregelgeving.



De toenmalige MAS stelde een aantal voorwaarden aan die supervisorconstructie, waaronder de volgende:

- De aanwijzing zal worden vormgegeven door een uitbreiding van de (toenmalige) aanwijzing als keuringsarts, met een keuringsadres in Manilla;
- Aan die nieuwe aanwijzing wordt een bepaling toegevoegd die inhoudt dat de MAS ermee akkoord gaat dat de keuringen plaatsvinden door een door de Nederlandse keuringsarts geselecteerde Filipijnse arts werkzaam in één van de klinieken in Manilla. De naam van die Filipijnse arts moet bekend zijn bij de MAS, omdat hij zijn geneeskundige verklaringen anders niet kan accepteren;
- De buitenlandse artsen zijn verantwoordelijk voor hun eigen medische handelen, waarbij echter geldt dat gebeurtenissen die aanleiding zijn om de keuringsbevoegdheid van een buitenlandse arts in te trekken, nu op de Nederlandse keuringsarts worden afgewenteld;
- Op het moment dat de Nederlandse keuringsarts stopt met keuren en zijn aanwijzing als keuringsarts wordt ingetrokken, vervalt ook het keuringsadres in Manilla. Als de artsen in de kliniek de keuringen toch willen voortzetten, dan moeten zij opnieuw een aanvraag daartoe indienen.

De supervisorconstructie is destijds in het leven geroepen op instigatie van de door de MAS aangewezen Nederlandse keuringsarts. Argument van de keuringsarts was dat er veel ontevredenheid was over de keuringen in de Filipijnen door lokale artsen (ondeskundig, corrupt, fraudegevoelig). Daar wilde de Nederlandse keuringsarts naar eigen zeggen iets aan doen dan wel verandering in brengen. Het strafrechtelijk onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of de toenmalige MAS wel of niet op de hoogte was van de constructie om op basis van medische keuringen die in Manilla zijn uitgevoerd in Nederland een geneeskundige verklaring binnenvaart af te geven. Dit kan daarom niet als aannemelijk worden beschouwd.

Deze supervisorconstructie gold in ieder geval gedurende een deel van de onderzoeksperiode, namelijk van 1 juli 2005 tot 1 januari 2010<sup>26</sup>. De huidige MAS heeft deze constructie in 2010 beëindigd omdat hij die onwenselijk achtte en bovendien de legaliteit ervan twijfelachtig vond. Daarop heeft hij besloten zowel de Filipijnse arts als Nederlandse arts een zelfstandige aanwijzing tot keuringsarts te verlenen. Overigens was dit de enige supervisorconstructie die ooit in het leven is geroepen, aldus de huidige MAS. Er is geen enkele andere vergelijkbare

<sup>26</sup> Zie de aanwijzing waarin de Nederlandse keuringsarts van 1 januari 2005 tot 1 januari 2010 wordt aangewezen als keuringsarts, met een praktijkadres te Manilla. In die aanwijzing is een passage opgenomen over de supervisorconstructie. Of de supervisorconstructie ook gold in de periode van 28 juli 2003 tot en met 1 januari 2005 is niet bekend.

constructie ten aanzien van medische keuringen voor de scheepvaart bekend.

### Rechtsgeldigheid

Vooralsnog is er geen wettelijke basis gevonden die de rechtsgeldigheid van de supervisorconstructie ondersteunt. Uit art. 40 Zeevaartbemanningwet juncto 6.2 Binnenvaartregeling is niet op te maken dat de keuringen uitgevoerd mogen worden door een andere arts dan degene die door de minister als zodanig is aangewezen. Ook is er geen wettelijke grondslag die de bevoegdheid aan de MAS verleent tot het uitbreiden van het aanwijzen van een keuringsarts in de zin van de supervisorconstructie, te weten het mandateren van een keuringsbevoegdheid aan een andere, niet door de minister aangewezen arts<sup>27</sup>.

### Aanwijzingen en bevoegdheden van keuringsartsen

Een keuringsarts die buiten Nederland, België of Duitsland is gevestigd, is met een aanwijzing tot keuringsarts op grond van de Zeevaartbemanningwet (inmiddels Wet Zeevarenden) uitsluitend bevoegd om zeevaartkeuringen voor de Nederlandse vlag uit te voeren en Nederlandse geneeskundige verklaringen voor de zeevaart te verstrekken. Dat gold ook voor de Filipijnse arts in Manilla, die door de Nederlandse autoriteiten was aangewezen als keuringsarts. Hij was niet bevoegd om keuringen uit te voeren of andersoortige medische handelingen te verrichten omdat hij daarvoor niet de benodigde licentie had. Hij kon slechts fungeren onder supervisie, wat vermoedelijk de reden is geweest om de supervisorconstructie op te zetten. Dit vermoeden heeft het Bureau of Health Facilities and Services te Manilla per brief aan zowel de toenmalige MAS als de Nederlandse keuringsarts bevestigd.

Op basis van bovenstaande, blijft het onduidelijk waarom de Nederlandse autoriteiten de Nederlandse arts toch steeds weer aanwijzen als keuringsarts in Manilla. Des te meer omdat hij niet aan het vereiste quotum voor een aanwijzing voldoet. Voor een (verlenging van de) aanwijzing dient een keuringsarts namelijk minimaal veertig keuringen in Nederland te hebben verricht en honderd in het buitenland. Uit controle van het registratiesysteem Shipexam blijkt echter dat hij er geen enkele heeft verricht. Dit werd namelijk niet toegestaan door de Filipijnse autoriteiten. De laatste aanwijzing van de betrokken keuringsarts dateert van 2010, het betreft een aanwijzing

<sup>27</sup> Opmerkelijk is dat in de – inmiddels per 1 juli 2009 vervallen – Regeling medische keuringen binnenvaart 2008, in art. 2 werd bepaald dat als arts zijn aangewezen de in Nederland en België gevestigde geneeskundigen die op grond van artikel 40, eerste lid van de Zeevaartbemanningwet zijn aangewezen. Daaruit lijkt voort te vloeien dat artsen die niet gevestigd zijn in Nederland en België de bedoelde keuringen niet mochten uitvoeren. Deze regeling gold nog ten tijde van de superviseconstructie.

voor de periode 2010 tot 1 januari 2015. Per 1 januari 2015 is betreffende arts niet meer in Manilla aangewezen.

### Geneeskundige verklaring binnenvaart op basis van een verklaring zeevaart

Een arts die een geneeskundige verklaring voor de zeevaart afgeeft, kan *binnen drie maanden* aan dezelfde keurling ook een geneeskundige verklaring voor de binnenvaart afgeven. Een van de voorwaarden daarbij is dat *dezelfde* arts zowel de zeevaartkeuring verricht als de geneeskundige verklaring afgeeft.

De Filipijnse arts verrichtte vermoedelijk wel de zeevaartkeuringen, waarna de Nederlandse arts op basis daarvan een geneeskundige verklaring voor de binnenvaart afgaf. Het is maar de vraag - los van de (on)geldigheid van de supervisorconstructie - of de constructie "on behalf" valt onder bovenstaande termijn van drie maanden. Het is zeer wel aannemelijk dat het keuren "on behalf" niet door kan gaan als "keuren door dezelfde arts".

### Akkoordverklaring keuringsarts

De Nederlandse arts heeft een akkoordverklaring ondertekend als aanhangsel bij zijn aanwijzing als keuringsarts voor de Filipijnen. Daarin zijn onder andere de voorwaarden opgenomen dat (1) keuringen dienen geregistreerd te worden (in het systeem Shipexam) (2) de keurende arts moet onafhankelijk zijn ten opzichte van werkgever, werknemer en organisaties en (3) de aanwijzing kan worden ingetrokken als keurende arts niet voldoet aan de voorwaarden, de quota niet haalt of als hij de medische/ethische normen niet in acht neemt.

### Vermoedelijke gang van zaken

Ondanks de aanwijzingen en afwijkende procedures heeft het strafrechtelijk onderzoek geen uitsluitel kunnen geven over wat zich precies heeft afgespeeld. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de beslissing van de officier van justitie, om niet tot vervolging over te gaan. De vermoedelijke gang van zaken op basis van het onderzoek is dat de Filipijnse arts zeevaartkeuringen verrichtte, waarna de Nederlandse arts op basis daarvan een geneeskundige verklaring voor de binnenvaart afgaf. In dit kader zijn de onderstaande punten opmerkelijk te noemen.

- Het is opvallend dat in de brief van de vroegere MAS wordt gesproken over de kliniek als praktijkadres voor het verrichten van keuringen, terwijl de aanwijzing spreekt over een andere kliniek. Het adres van genoemde vestigingen komt niet overeen. In zoverre lijkt niet te zijn voldaan aan de voorwaarden die door de MAS gesteld zijn in voornoemde brief.
- Er lijkt een periode te zijn geweest, tussen twee aanwijzingen in, dat de Nederlandse arts niet was aangewezen als keuringsarts. Er is een hiaat van zeven maanden en zestien dagen tussen de aanwijzingen van de Nederlandse arts als keuringsarts gevestigd in Manilla (de eerste eindigt 1 januari 2010 de daaropvolgende vangt aan op 16 juli 2010). Mocht de Nederlandse arts in die periode keuringen hebben verricht, dan zijn die door hem mogelijk verricht in de hoedanigheid van 'niet aangewezen keuringsarts'.
- Evenwel heeft de Filipijnse arts per 1 januari 2010 een aanwijzing gekregen als keuringsarts voor een van de twee klinieken in Manilla. Vanaf die datum heeft de Filipijnse arts keuringen kunnen verrichten onder eigen naam en eigen verantwoordelijkheid (of dat daadwerkelijk zo is, is vooralsnog niet bekend).
- De Nederlandse arts geeft soms nog dezelfde dag waarop de keurling in Manilla gekeurd is voor zeevaart, een verklaring voor de binnenvaart af (hij heeft de keurling dus niet kunnen zien). Dit heeft de MAS geconstateerd aan de hand van een vergelijking tussen de registratie van de keuringen zoals opgenomen in de dienstboekjes.
- In bepaalde gevallen vindt bovenstaande pas na drie maanden plaats (dus mocht de "on behalf" keuring wel vallen onder het keuren door dezelfde arts – wat niet aannemelijk is – dan wordt nog niet aan de voorwaarden voldaan voor wat betreft de keuringstermijn genoemd in de voorwaarden bij de aanwijzing).
- Een aantal geneeskundige verklaringen die de Nederlandse arts heeft afgegeven voor de binnenvaart, zijn gecontroleerd door de MAS (aan de hand van het overzicht van SAB) (Stichting Afvalstoffen en vaardocumenten Binnenvaart). Uit die controle blijkt dat die verklaringen niet zijn geregistreerd in Shipexam, terwijl dit wel een verplichting is.
- Ook is het opmerkelijk dat de voormalige MAS een dergelijke supervisor constructie überhaupt heeft opgezet. Zij wist immers al dat de Nederlandse arts geen medische handelingen en keuringen mocht verrichten in de Filipijnen. Ook wist zij dat de Filipijnse arts geen geneeskundige verklaringen voor de binnenvaart kon en mocht afgeven. En dat een keuringsarts op basis van een geneeskundige verklaring zeevaart die is afgegeven door een andere arts, geen geneeskundige verklaringen binnenvaart mag afgeven. Dat dient dezelfde arts immers te doen.
- SAB heeft in een aantal gevallen een dienstboekje met keuringsstempel voor binnenvaart afgegeven op grond van een zeevaartkeuring. Dit is strijdig met de regelgeving, zo bevestigde de MAS. De binnenvaartregeling eist een geneeskundige verklaring binnenvaart. In de gevallen waar wel een geneeskundige verklaring binnenvaart is, is het de vraag of en zo ja, wie die aan SAB heeft overhandigd t.b.v. dienstboekje.

## Rolverdeling binnen het opleidingstelsel

### De opleiding

#### Verplichte binnenvaartopleiding

Om als (licht)matroos op een binnenvaartschip in Nederland te kunnen werken, is het wettelijk vereist een opleiding daartoe te volgen. Deze opleiding tot (licht)matroos wordt door meerdere opleidingsinstellingen verzorgd. Het opleidingsinstituut dat is betrokken in het onderzoek Cornwall, is een gerenommeerd instituut dat allerhande opleidingen aanbiedt op het terrein van logistiek, waaronder een Nederlandstalige opleiding tot (licht)matroos. Het is de intentie dat de aspirant-matroos deze door middel van thuisstudie en in te leveren huiswerk-opdrachten volgt. Optioneel kan hij met enige regelmaat klassikaal les volgen. Bij aanvang van de opleiding krijgt iedere aspirant-matroos een sticker "Controlestaat leerovereenkomst lichtmatroos" voor in zijn dienstboekje, als bewijs dat hij de opleiding volgt. Daarmee is het hem daarom toegestaan om te werken op een binnenvaartschip gedurende het volgen van de opleiding.

#### Opleidingen niet gevolgd

Bedrijf X heeft deze binnenvaartopleiding voor alle Filipijnse bemanningsleden ingekocht. De opleiding is echter door geen enkele matroos daadwerkelijk gevolgd. Dat is praktisch gezien ook nauwelijks mogelijk omdat de cursus in het Nederlands is; een taal die de Filipijnen niet machtig zijn. Bovendien maakten zij zulke lange werkdagen dat er nauwelijks tijd zou resteren voor thuisstudie en huiswerkopdrachten. Het klassikaal volgen van lessen zou ook geen optie zijn geweest, omdat ze daarvoor het schip zouden moeten verlaten.

#### Geldigheid sticker

Hoewel de bemanningsleden de opleiding niet volgden, werd de sticker "Controlestaat leerovereenkomst lichtmatroos" wel bij iedere bemanningslid aangetroffen in het dienstboekje. Deze sticker geeft aan dat de betreffende persoon in opleiding is tot matroos, en dus lichtmatroos is. De sticker is een jaar geldig. Als na een jaar blijkt dat de cursist niets zou hebben gedaan voor de opleiding, zou hij uitgeschreven moeten worden. De sticker is dan niet meer geldig.

#### Bedrijf X en het opleidingsinstituut

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat Bedrijf X telkens opdracht gaf aan het opleidingsinstituut tot het leveren van het cursusmateriaal voor de opleiding. Na betaling werd dat geleverd. Ook verstrekte het instituut de sticker "Controlestaat leerovereenkomst lichtmatroos" zonder enige controle.

Op enig moment verstuurde het opleidingsinstituut zelfs geen cursusmateriaal meer op verzoek van Bedrijf X. Het instituut stuurde alleen nog maar de sticker, na betaling van het bedrag dat gewoonlijk voor cursusmateriaal wordt berekend. Feitelijk betaalde Bedrijf X toen dus alleen voor de sticker; het bewijs waarmee een matroos in opleiding mag varen.

Uit het onderzoek is gebleken dat Bedrijf X al jarenlang bemanningsleden heeft ingeschreven voor een opleiding tot (licht)matroos, maar zij geen opleidingsactiviteiten hebben verricht. Volgens het beleid van het opleidingsinstituut zouden cursisten na een jaar inactiviteit worden uitgeschreven. Dat is echter geen enkele keer gebeurd.

### Het dienstboekje

#### Paspoort van de binnenvaart

Het persoonlijke dienstboekje is het "paspoort van de binnenvaart": een internationaal, officieel en op naam gesteld document van de matroos waarin relevante zaken worden vermeld als keuringen, opleidingen, vaaruren en schepen waarop de matroos werkzaam is (geweest). Het dienstboekje wordt verstrekt door de Stichting Afvalstoffen en vaardocumentatie Binnenvaart (SAB). Deze stichting controleert en behandelt vaardocumenten voor de binnenvaart, waaronder het dienstboekje.

#### Verkrijgen van het dienstboekje

Het dienstboekje kan fysiek (aan de balie), digitaal of per post worden aangevraagd onder overlegging van de benodigde documenten, te weten een aanvraagformulier, een kopie van het legitimatiebewijs, een pasfoto en de geneeskundige verklaring. De afgifte van een dienstboekje kan zowel fysiek als per post plaatsvinden. Het document kan ook door de werkgever aangevraagd en ontvangen worden, mits deze de benodigde documenten bijvoegt. Bedrijf X heeft dit in grote getale gedaan voor de Filipijnse matrozen.

#### Jaarlijkse controle

Vanaf de datum van afgifte dient het dienstboekje ter controle ieder jaar, dan wel bij overgang naar een ander schip, afgestempeld te worden door SAB. Deze controle richt zich alleen op de vaaruren. Daartoe moeten dan ook (kopieën van) het vaartijdenboek overlegd worden. De controle richt zich niet op de opleiding of de sticker in het dienstboekje.



## Het examen

### Examinerende instantie

De opleiding tot matroos behoort afgerond te worden door het met goed resultaat afleggen van een examen. Het opleidingsinstituut neemt geen examens af. De divisie CCV (beroepsexamens) van het CBR (Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen) verzorgt de examens voor professionals in wegvervoer, binnenvaart en logistiek en neemt ook de examens af voor de opleiding tot matroos. Het CCV heeft in de afgelopen jaren echter geen enkel examen afgenomen van matrozen in opleiding met de Filipijnse nationaliteit, zo is gebleken uit het strafrechtelijk onderzoek.

## De rolverdeling

### Rolverdeling binnen opleidingsstelsel

Het CCV heeft als examinerende instantie geen rol als toezichthouder op het daadwerkelijk volgen van de opleiding of de afgifte van de stickers. Het CCV controleert ook niet of daadwerkelijk examens worden afgelegd als

sluitstuk van de opleiding tot matroos. Het CCV heeft uitsluitend als taak het afnemen van de examens.

Het opleidingsinstituut houdt geen toezicht op het daadwerkelijk afleggen van een examen na het inschrijven voor de opleiding en het verstrekken van de sticker. SAB controleert het dienstboekje alleen door middel van het jaarlijks afstempelen aan de hand van de vaartijden en voert geen controle uit op de 'houdbaarheid' van de sticker en het daadwerkelijk volgen van de opleiding tot matroos.

Er lijkt een leemte te zijn binnen het opleidingsstelsel voor wat betreft het houden van toezicht op het geheel. Er is in het huidige stelsel geen bredere toezichthoudende rol weggelegd voor de drie instanties die betrokken zijn bij het verzorgen van opleidingen, afleggen van examens en verstrekken van vaarbewijzen. Dit maakt dat het stelsel mogelijk fraudegevoelig is. Dit – het verstrekken van stickers zonder controle op het daadwerkelijk volgen en met goed gevolg afronden van de opleiding (examen) – is een wezenlijk onderdeel gebleken in het tewerkstellingsproces dat uiteindelijk heeft geleid tot de arbeidsuitbuiting van Filipijnse matrozen in de Nederlandse binnenvaart.



Foto ter illustratie: twee binnenvaartschepen (niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek)

## Tot slot

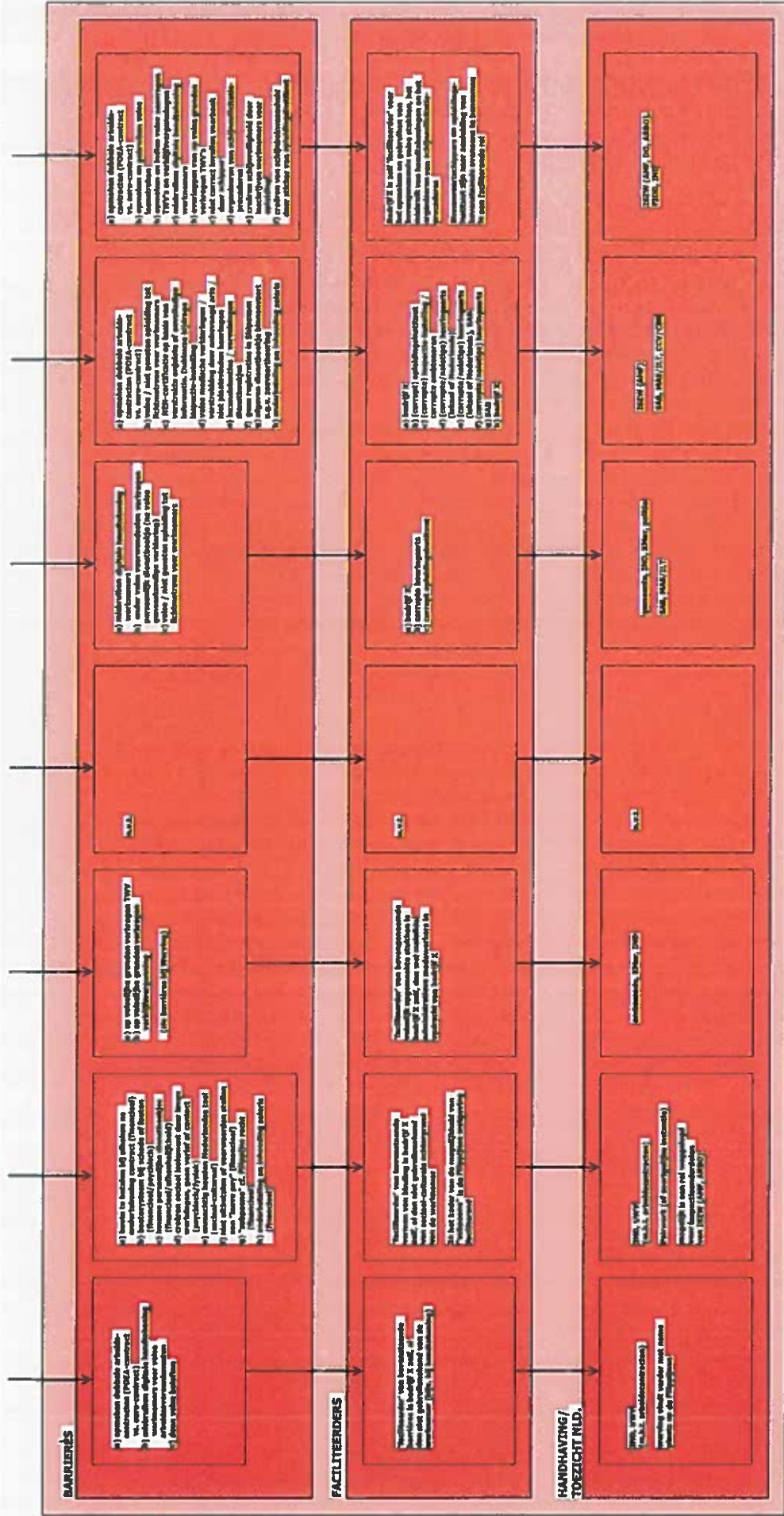
### **Het barrièremodel**

Dit bestuurlijk signaal biedt inzicht op welke momenten en bij welke stappen er situaties zijn ontstaan die uiteindelijk een rol hebben gespeeld in het criminele proces dat heeft geresulteerd in arbeidsuitbuiting. Het gaat niet per definitie om punten die op zichzelf beschouwd ook strafbare feiten omvatten. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld hiaten in (de uitvoering van de) wet- en regelgeving. Ook worden de rollen van de spelers (natuurlijke en rechtspersonen) in het onderzoek in ogenschouw genomen. Het gaat daarbij niet alleen om de verdachten, maar ook om de bij het proces betrokken bestuurlijke en private instanties, die op enig moment bewust of onbewust een rol hebben vervuld die van belang is geweest in het tewerkstellingsproces.

Dit kan geïllustreerd worden in een barrièremodel, specifiek toegespitst op onderhavige casus. Het barrièremodel is een manier om te bepalen welke barrières overheid en (keten)partners kunnen opwerpen tegen criminele activiteiten. Het gehele tewerkstellingsproces, waarbij partijen uit de onder- en bovenwereld bewust of onbewust verweven zijn, wordt daarbij in kaart gebracht.







**ONDERWERELD - ILLEGALITEIT**

Programma toelichting -  
 Programma toelichting -  
 Programma toelichting -  
 Versie 2.1 - 28 april 2012

10.2.e



## Addendum

### Het vonnis van de rechtbank

In dit addendum volgt een nadere beschouwing van de zaak zoals behandeld ter zitting. Op 10 januari 2017 heeft de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan in de omvangrijke zaak Cornwall (Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart)<sup>28</sup>. De landelijk coördinerend officier van justitie mensenhandel /smokkel Warner ten Kate heeft deze zaak in eigen persoon behandeld ter zitting, daarin bijgestaan door officier van justitie Yolande Oosterhof. Er waren vier verdachten: een rechtspersoon en drie natuurlijke personen. De drie natuurlijke personen hebben als werkgever feitelijk leiding gegeven aan het valselijk opmaken van arbeidscontracten en het gebruik daarvan om te kunnen frauderen met aanvraagprocedures voor tewerkstellingsvergunningen en IND-procedures. Verdachten hebben zich hiermee schuldig gemaakt aan mensensmokkel en valsheid in geschrift, en het deelnemen aan een criminele organisatie. Het oogmerk van uitbuiting is niet bewezen omdat volgens de rechtbank niet is voldaan aan het wettelijk bewijsminimum.

#### Vrijspraak mensenhandel

Naar het oordeel van de rechtbank kan wel worden vastgesteld dat verdachten (mede) verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijk ongewenst geachte arbeidssituatie van de door haar uitgezonden Filipijnse matrozen maar er is onvoldoende bewijs voorhanden dat er in de concrete zes gevallen als genoemd in de tenlastelegging sprake is geweest van een uitbuittingsituatie, zoals bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De verdachten worden hiervan vrijgesproken. De overwegingen van de rechtbank zijn als volgt.

De vraag of - en zo ja, wanneer - sprake is van 'uitbuiting', is niet in algemene termen te beantwoorden. Dit is sterk verweven met de omstandigheden van het geval. Bij de beantwoording van die vraag komt in een geval als deze onder meer betekenis toe aan (I) de aard en duur van de tewerkstelling, (II) de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en (III) het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd. De instemming van de betrokkene ten aanzien van de bestanddelen en feitelijkheden is daarbij niet van belang. Het enkele aanwenden van dwangmiddelen levert niet reeds

uitbuiting op. Het oogmerk van uitbuiting houdt in dat sprake moet zijn van een ernstige inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit en/of de persoonlijke vrijheid. Er moet sprake zijn geweest van exces, waarbij overigens ook sprake kan zijn geweest van een cumulatie van minder ernstige inbreuken.

Uit het dossier maakt de rechtbank op dat verdachten misbruik maakten van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en van de kwetsbare positie van de Filipijnse matrozen. Niet alleen uit de diverse getuigenverklaringen van matrozen maar ook uit de algemene voorwaarden behorend bij het POEA-contract (naar Filipijnse wetgeving opgesteld, kent een salariering onder het Nederlands minimumloon en gesteld in US dollars) volgt dat de matrozen naar Nederland werden gehaald onder de voorwaarde dat, als zij voortijdig terug wilden keren naar de Filipijnen, de kosten van de terugvlucht alsmede de (forse) kosten van de in hen plaats te werk te stellen matroos voor hun rekening kwamen. Ook werd er in dat geval geen zgn. leave pay uitbetaald. De matrozen moesten hun werkboekje inleveren bij verdachten als zij met verlof gingen. Deden zij dat niet, dan ontvingen zij geen leave pay en veelal ook niet hun laatste maandsalaris, zo volgt uit diverse getuigenverklaringen. Naar een andere werkgever overstappen werd ernstig bemoeilijkt, niet alleen door deze financiële sancties, maar ook omdat de matrozen hun werkboekje nodig hadden om te laten zien wat hun werkervaring was hetgeen relevant was voor de hoogte van hun salariering. De uren die de onderhavige matrozen moesten werken lagen veelal fors boven de 40-urige werkweek als bepaald in het euro-contract (dat op papier voldeed aan de WML – hetgeen niet werd uitbetaald – en ten grondslag lag aan de vergunningaanvragen). Diverse matrozen hebben bij verdachten geklaagd over lange werkdagen, soms ook over het gebrek aan voldoende eten aan boord en in enkele gevallen over het moeten doorwerken bij ziekte.

Elk van de zes Filipijnse matrozen als genoemd in de tenlastelegging heeft uitsluitend verklaard over zijn eigen concrete omstandigheden. Uit de verklaringen van twee van die slachtoffers kan niet worden opgemaakt dat sprake is geweest van een uitbuitingssituatie. De andere matrozen verklaren wel over omstandigheden die zodanig ernstig zijn dat deze als uitbuiting zijn aan te merken. Echter, ten aanzien van deze feiten is geen bewijs uit een andere bron beschikbaar. Noch de schippers van de betreffende schepen noch de andere aanwezige matrozen die over de omstandigheden van voornoemde matrozen in de bedoelde periode hadden kunnen verklaren zijn hierover gehoord en ook andere bewijsstukken ten

<sup>28</sup> De volledige vonnissen die zijn geweest in deze zaak zijn gebundeld in een separate jurisprudentie uitgave.

aanzien van uitbuiting zijn niet voorhanden. Nu de arbeidsomstandigheden per matroos en per schip verschillen, betekent dit dat niet is voldaan aan het bewijsminimum naar het oordeel van de rechtbank. Verdachten zijn daarom voor deze feiten vrijgesproken.

#### **Veroordeling voor valsheid in geschrift**

Verdachten overlegden bij de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning (TWV) het zgn. euro-contract met het minimumloon, terwijl in werkelijkheid niet werd betaald conform WML. Daarom oordeelt de rechtbank dat verdachten aan het UWV bewust onjuiste gegevens hebben vermeld die relevant, zelfs doorslaggevend waren voor het verkrijgen van een TWV. Ze hebben zich aldus schuldig gemaakt aan valsheid in geschrift.

#### **Veroordeling voor mensensmokkel**

De rechtbank oordeelt dat alle matrozen in beginsel beschikten over de vereiste documenten waaraan ze een titel tot rechtmatige toegang en verblijf ontleenden. Bij het bestaan van een verblijfstitel kan echter toch een wederrechtelijk verblijf worden aangenomen indien duidelijk blijkt dat die titel op grond van onjuiste informatie is verleend en niet zou zijn verleend zonder die onjuiste informatie.

Verdachten hebben opzettelijk in strijd met de feitelijke arbeidsvoorwaarden, valse contracten en loongegevens ten grondslag gelegd aan de verschillende vergunningsaanvragen. Daarmee hebben zij willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaard dat de inreis en het verblijf van de Filipijnse matrozen zou geschieden op basis van vergunningen die waren afgegeven op onjuiste en valse gegevens, waardoor die inreis en het verdere verblijf een wederrechtelijk karakter hadden. In ieder geval hadden de verdachten ernstige redenen te vermoeden dat die toegang en dat verblijf wederrechtelijk waren. Naar algemene ervaringsregels moet immers worden aangenomen dat vergunningsaanvragen, die niet aan de gestelde voorwaarden voldoen, worden afgewezen door het bestuursorgaan.

Het voorgaande leidt tot het oordeel dat verdachten als feitelijk leidinggevend, behulpzaam zijn geweest bij de wederrechtelijke toegang tot Nederland van de Filipijnse matrozen.

Aangezien een aanvraag om een vergunning tot verblijf in beginsel wordt getoetst aan dezelfde voorwaarden als een MVV-aanvraag en in dit geval een TWV-aanvraag, volgt uit het voorgaande eveneens dat sprake is van het behulpzaam zijn bij het verschaffen van wederrechtelijk verblijf; verdachten handelden uit winstbejag.

#### **Veroordeling voor criminele organisatie**

De rechtbank oordeelt dat alle verdachten – gezien de feitenconstructie – hebben deelgenomen aan een organisatie die het plegen van bovengenoemde misdrijven tot oogmerk had.

#### **Opgelegde straffen**

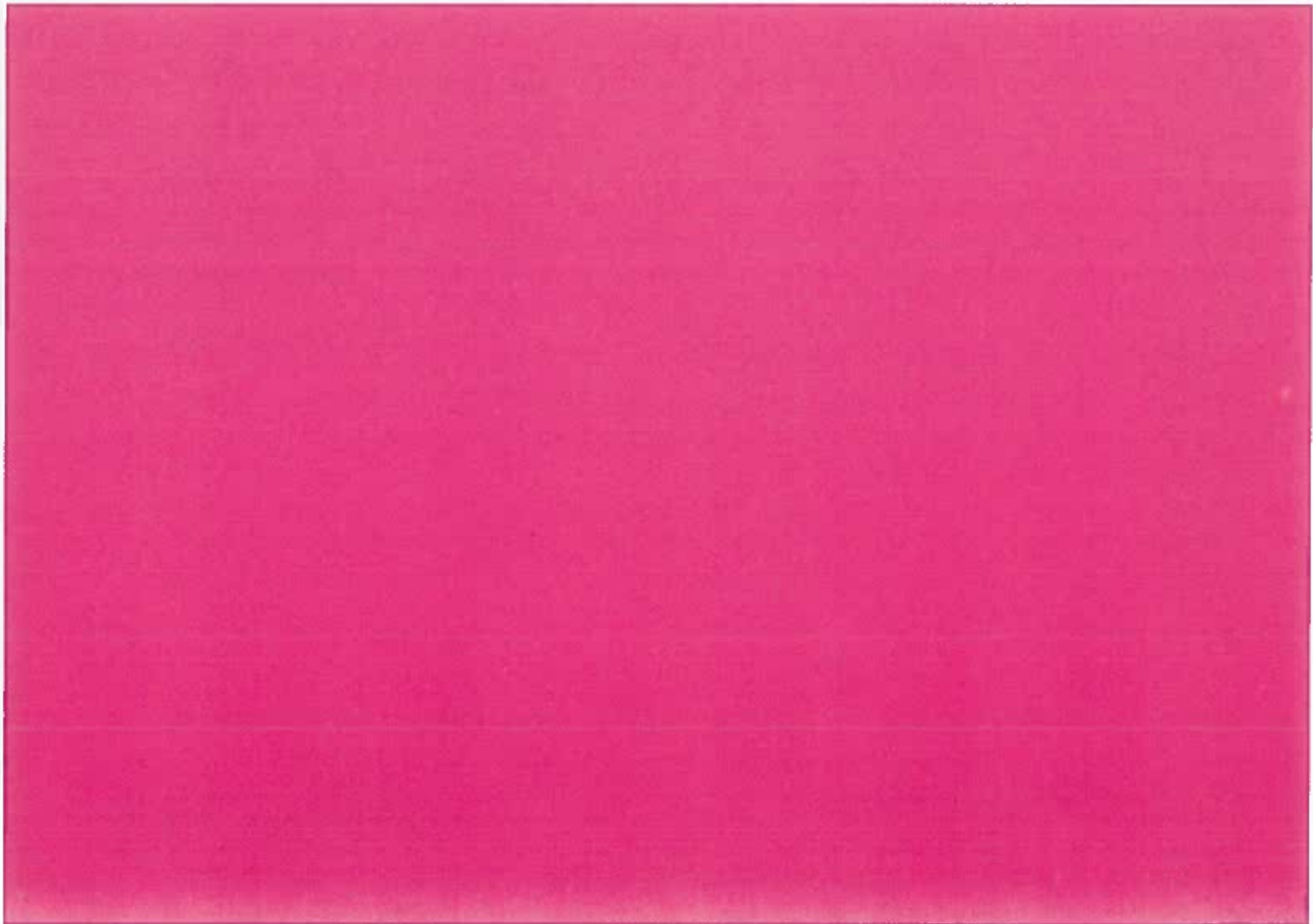
De drie natuurlijke verdachten hebben respectievelijk vijftien maanden celstraf waarvan vijf voorwaardelijk (Dolf K.), vijftien maanden celstraf waarvan 5 voorwaardelijk (Ronald L.) en een werkstraf van honderdtachtig uur (Angela de G.) opgelegd gekregen. De rechtspersoon heeft een onvoorwaardelijke geldboete opgelegd gekregen van €65.000,-. Deze straffen zijn opgelegd na aftrek van voorarrest en de lange termijn voorafgaand aan de behandeling van deze zaak meegewogen hebbende.

Overigens zijn de civiele vorderingen van de slachtoffers die zich bij deze zaak hadden gevoegd afgewezen.

Het OM heeft inmiddels hoger beroep aangetekend tegen de vrijspraak van mensenhandel van alle verdachten. Ook de verdediging heeft op het laatste moment appel aangetekend. De reden voor het appel is, dat het OM zich niet in het oordeel van de rechtbank, dat de uitbuiting wel aanwezig is, maar bewijstechnisch niet voldoende onderbouwd kan vinden. Daar richt het appel zich op.







Nr. 004

# Vat op verlies van olie

Auteurs:

10.2.e (bestuurskundige)

10.2.e (bestuurskundige)

10.2.e (recherchekundige)

Status: Definitief

09.11.2015 / versie 6



# Inhoudsopgave

Inleiding .....	4
1. Aanleiding .....	5
2. Opzet en uitvoering .....	6
2.1 Analyse strafrechtelijk onderzoeksdossier .....	6
2.2 Interviews .....	6
2.3 Beperkingen .....	6
3. Afwijken van de norm .....	7
3.1 Verliesnorm .....	7
3.2 Metingen .....	7
3.3 Gevolg van afwijkingen .....	9
4. Werkwijze verdachten .....	10
4.1 Modus operandi .....	10
4.2 Voorbeeld laden/lossen .....	10
4.3 Verklaringen verdachten .....	11
5. Ondernijning .....	13
5.1 Maatschappelijke impact .....	13
5.2 Aantal criminele transporten .....	13
5.3 Verschil geladen en geloste minerale oliën .....	13
5.4 Voorbeeld schade afnemers .....	14
5.5 Criminele winsten .....	14
5.6 Economische schade accijnsheffing .....	15
5.7 Maatschappelijke schade .....	15
6. Conclusie en aanbevelingen .....	17
Misbruik verliesnorm .....	17
Ondernijning .....	17
Mogelijke maatregelen .....	17
Bijlage 1: Accijns, beleidsregels accijnswetgeving, artikel 5.8 .....	19
Bijlage 2: Berekening .....	21

## Inleiding

Het Team Milieu van de politie eenheid Rotterdam heeft in de afgelopen jaren meerdere strafrechtelijk onderzoeken uitgevoerd naar een crimineel samenwerkingsverband van verdachte oliehandelaren enerzijds en leveranciers, afnemers en katvangers anderzijds. In deze onderzoeken werden frauduleuze handelingen in de transportsituatie van minerale oliën<sup>1</sup> geconstateerd. Hieruit bleek dat schippers en tussenpersonen flinke sommen geld verdienen met de verkoop van olie op de zwarte markt. Zij taptten steeds kleine percentages minerale oliën af uit het schip gedurende het transport, terwijl dit eigenlijk bij een afnemer afgeleverd had moeten worden. De afnemers en de douane controleren voor en na het transport of alle olie in de juiste hoeveelheid is aangekomen, maar zij houden er rekening mee dat er tijdens het vervoer van de olie een deel van de lading verloren gaat. Daarbij wordt een verliesnorm gehanteerd. En juist die norm wordt door de verdachten in de strafrechtelijke onderzoeken misbruikt.

In dit bestuurlijk signaal wordt op basis van ervaringen uit een aantal opsporingsonderzoeken aandacht gevraagd voor het misbruik van de verliesnorm. Deze ondermijnende criminaliteit zou een halt toe geroepen kunnen worden door de verliesnorm aan te passen in de accijnswetgeving. Het doel van dit bestuurlijk signaal is daarom om deze kwetsbaarheid bloot te leggen in de accijnswetgeving en gezamenlijk een barrière op te werpen in de aanpak van fraude met de handel in minerale olie. Daarmee wordt beoogd om de geconstateerde strafbare activiteiten in de toekomst te voorkomen of preventief aan te pakken ("tegenhouden").

De aanleiding om dit bestuurlijk signaal af te geven wordt beschreven in het eerste hoofdstuk. Daarna volgt een beschrijving van de opzet van dit document en de uitvoering van het onderzoek naar de problematiek. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop olie getransporteerd wordt en het mogelijke verlies tijdens dit transport. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de verliesnorm die voor dit verlies gehanteerd wordt. Het misbruik van deze norm door criminelen wordt beschreven in hoofdstuk 4. Misbruik van de norm heeft op financieel gebied de nodige gevolgen. De verdachten lieten bijvoorbeeld door 'katvangers' bedrijven op naam zetten, die de minerale olie leverden op papier. Door deze bedrijven werden geen omzetbelasting en accijnzen afgedragen. Hierdoor liep de overheid miljoenen euro's mis.<sup>2</sup> Daarnaast is op andere manieren economische schade ontstaan. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van dit signaalrapport. Dit signaal wordt afgesloten met een conclusie en een aantal aanbevelingen, zodat dit fenomeen kan worden aangepakt.

Het bestuurlijk signaal is ter kennisneming voorgelegd aan het RIEC Rotterdam. Met het LIEC wordt overlegd over de juiste agendering en verspreiding. Het rapport is niet in concept voorgelegd aan de branche of andere partijen, maar wel ter informatie verspreid. De geïnterviewden hebben een afschrift van het rapport ontvangen.

---

<sup>1</sup> Minerale olie wordt verkregen als (vaak) hoogkokend destillaat van aardolie. De chemische samenstelling van minerale olie is niet echt gedefinieerd, al vormen de hogere alkanen (aantal koolstofatomen groter dan 20) vaak een belangrijk onderdeel ervan. Dit hangt samen met het feit dat het gebruik van minerale oliën vooral gebaseerd is op hun fysische eigenschappen (heldere, kleurloze vloeistof) en chemische inertie. Bij lekkage van minerale oliën op de bodem bestaat het gevaar van bodemverontreiniging. Ze bevatten vaak additieven en zijn biologisch slecht afbreekbaar. (Bron: Wikipedia, 13-10-2014).

<sup>2</sup> PV algemeen Varley



# 1. Aanleiding

In de scheepvaartindustrie wordt veel geld verdiend met de illegale handel in minerale oliën door misbruik te maken van een beleidsregel in de accijnswetgeving. Door het Team Milieu van de Dienst Regionale Recherche van de politie eenheid Rotterdam zijn in de periode van augustus 2012 tot en met heden opsporingsonderzoeken gedaan naar frauduleuze c.q. strafbare handelingen met minerale oliën in de transportsector. Gedurende dit onderzoek zijn misstanden geconstateerd die duiden op verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld in de branche van de oliehandel.

In het strafrechtelijk onderzoek ontstond het vermoeden dat door een crimineel samenwerkingsverband grote sommen geld werden verworven en witgewassen door de handel in minerale oliën die uit diefstal en/of verduistering waren verkregen. Hierbij zou het onder andere gaan om minerale oliën die door schippers bij het lossen van de lading werden achtergehouden en vervolgens aan leden van de organisatie werden verkocht. De illegaal aangekochte oliën werden vervolgens doorverkocht aan tussenhandelaren. Deze tussenhandelaren verkochten de oliën vervolgens ook weer door aan de reguliere handel. De reguliere handel lijkt daarbij niet op de hoogte te zijn van de (illegale) herkomst van de oliën.

Het strafrechtelijk onderzoek richtte zich specifiek op de volgende strafbare feiten:

- de handel in minerale oliën (brandstoffen), waarbij de verdenking bestaat dat deze oliën geheel of deels afkomstig zijn van misdrijf;
- valsheid in geschrift in verband met valse facturering, met het kennelijke doel om de opbrengsten uit deze van misdrijf afkomstige oliën een legale status te verschaffen en
- witwassen, waarbij de herkomst van deze van misdrijf afkomstige olie en de opbrengsten uit de handel in die oliën worden verborgen en/of verhuld.

Bij het vervoer van minerale oliën per tankschepen ontstaan verschillen tussen de hoeveelheden die worden geladen en de hoeveelheden die worden gelost. Deze verschillen kunnen ontstaan door onder andere meeton nauwkeurigheden, temperatuurverschillen en door verdamping. Om te voorkomen dat over het verschil tussen de geladen hoeveelheid en de geloste hoeveelheid minerale olie accijns moet worden betaald, is een verliesnormering vastgesteld door de staatssecretaris van financiën. Hoewel de tankschepen tegenwoordig zodanig worden uitgerust dat slechts een gering verschil tussen de geladen hoeveelheid en de geloste hoeveelheid minerale olie hoeft te ontstaan, komt het toch nog voor dat er aanzienlijke verschillen tussen deze hoeveelheden ontstaan – bijvoorbeeld bij oudere schepen of gebruik van verouderde meettechnieken. Als deze verschillen nog binnen die verliesnorm vallen, dan hoeft voor dat verschil geen accijns te worden afgedragen.<sup>3</sup>

Uit de strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat deze beleidsregel tevens wordt aangegrepen door de verdachten om minerale oliën weg te pompen uit de schepen, zonder dat de afnemers daar acht op slaan. De strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot de frauduleuze strafbare handelingen zijn voor een belangrijk deel afgerond. Alleen het financiële onderzoek is nog gaande. Een aantal verdachten is inmiddels veroordeeld.

---

<sup>3</sup> 1409091030.V14

## 2. Opzet en uitvoering

### 2.1 Analyse strafrechtelijk onderzoeksdossier

Voor dit bestuurlijk signaal is informatie gebruikt uit de eerder genoemde strafrechtelijke onderzoeken naar het crimineel samenwerkingsverband. Tijdens deze onderzoeken ontstond het vermoeden dat verdachte schippers en tussenhandelaren misbruik maakten van de verliesnorm ten aanzien van het transport van minerale olie. Om dit knelpunt goed te kunnen duiden, is de informatie over dit knelpunt uit de strafrechtelijke onderzoeken verzameld en geanalyseerd. Behalve de informatie over de verdachten in het onderzoek is in het strafdossier ook een groot aantal verhoren met getuigen opgenomen, zoals schippers, afnemers en medewerkers van de douane. De informatie uit het bestuurlijke signaal komt voor een groot deel uit deze proces-verbalen in het strafrechtelijk dossier.

### 2.2 Interviews

Na de analyse van het strafrechtelijk dossier zijn voor dit signaal daarnaast aanvullende interviews gehouden met een aantal sleutelfiguren uit de branche. Met drie partijen is gesproken over herkenning van het fenomeen en mogelijke oplossingen. Als eerste is een medewerker van de Douane geïnterviewd die veel kennis heeft van de verliesnorm en de handhaving ervan. Vervolgens is gesproken met de directie van de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE) als vertegenwoordigers van de oliemaatschappijen en tussenhandelaren. De informatie uit deze gesprekken is toegevoegd aan het bestuurlijk signaal.

### 2.3 Beperkingen

De inhoud van dit bestuurlijk signaal is beperkt tot de informatie die voortkomt uit het strafrechtelijk onderzoek. Er is geen aanvullend onderzoek gedaan om de verklaringen uit het strafrechtelijk dossier verder te staven. Er is bijvoorbeeld geen onderzoek gedaan naar hoe vaak dit fenomeen van misbruik van de verliesnorm daadwerkelijk voorkomt, er is enkel gebruik gemaakt van verklaringen hieromtrent in de verhoren en interviews. Ook is onbekend hoeveel oudere schepen er zijn waarbij de olie daadwerkelijk niet geheel uit het schip kan worden gehaald en er altijd een restant achterblijft. Daardoor kan worden bediscussieerd of het aanhouden van een lagere marge of geen marge redelijk is. Aan de andere kant mag worden verwacht dat de branche hierin investeert om daarmee criminele activiteiten zoals uit onderliggende strafrechtelijke opsporingsonderzoeken te kunnen voorkomen.

## 3. Afwijken van de norm

### 3.1 Verliesnorm

Dagelijks worden miljoenen tonnen aan goederen vervoerd in en uit Nederland: over land, zee en door de lucht. Tijdens het vervoer gaat wel eens een gedeelte van de lading verloren, om wat voor reden dan ook. Ook tijdens het vervoer van vloeistoffen via bulktransport over water kan een verschil ontstaan in de geladen cq. vervoerde en de geloste hoeveelheid vloeistof.<sup>4</sup> Het gaat hier om het vervoer per tanklichter of per tanktruck of over zee. Om gedegen inzicht te krijgen in de transportverliezen is in samenwerking met het bedrijfsleven een groot aantal bulktransporten van minerale oliën en ethylalcohol beoordeeld op de verschillen die ontstaan tijdens het transport.<sup>5</sup> Op grond hiervan is in 2007 bepaald welke verschillen bij het vervoer van die producten beschouwd kunnen worden als verliezen die inherent zijn aan de aard van het product. Dit is vastgelegd onder punt 5.8 van het Beleidsbesluit<sup>6</sup> van de (voormalig) staatssecretaris van financiën. De tekst van dit punt is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Dit bestuurlijk signaal heeft betrekking op het bulkvervoer van minerale oliën per binnenvaarttankschip. Bij het vervoer van dit type olie wordt een verlies van maximaal 0,3% van de lading geaccepteerd. Dat betekent dat verliezen binnen deze norm niet worden aangemerkt als uitslag tot verbruik om te voorkomen dat over het verschil tussen de geladen hoeveelheid en de geloste hoeveelheid minerale olie accijns moet worden betaald.

De verliesnormen zijn onder andere van toepassing als het verlies is ontstaan door meeton nauwkeurigheden, temperatuurschommelingen, verdamping, krimp en uitzetting van het accijnsproduct.<sup>7</sup> De onnauwkeurigheden tijdens het meten lijken in de praktijk de belangrijkste oorzaak van verlies. Meeton nauwkeurigheden zijn onder andere afhankelijk van het gebruikte meetinstrumentarium.<sup>8</sup> De metingen worden onder andere verricht door de bemanning van het schip. Een getuige cq. deskundige van de Douane verklaarde in het strafrechtelijk onderzoek dat verschillen als gevolg van temperatuurschommelingen nihil zijn en dat verdamping bij gasolie zeer beperkt is.<sup>9</sup> Uit de berekening in bijlage 2 blijkt dan ook dat het uitzetten en krimpen van gasolie door temperatuurschommelingen slechts een geringe invloed heeft op de hoeveelheid. Het verschil dat ontstaat wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen in de berekeningen. In hoeverre een schip in staat is de complete lading af te leveren blijkt ook afhankelijk te zijn van het type schip. Moderne tankers zijn in staat nagenoeg de totale ingenomen lading te lossen tot en met het "leegblazen" van de leidingen toe. Bij oudere schepen kan een hoeveelheid restlading achterblijven.<sup>10</sup>

### 3.2 Metingen<sup>11</sup>

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven lijken meeton nauwkeurigheden de belangrijkste oorzaak van de verschillen tussen de geladen en geloste hoeveelheid gasolie. Een lading wordt meerdere keren gemeten. Gedurende het vervoer van een zending minerale olie per tankschip wordt er voorafgaande aan de belading tot na de lossing vier keer bepaald wat de hoeveelheid minerale olie is die vervoerd wordt. Dit worden de A-, B-, C- en D-meting genoemd. Op basis van de uitslag van deze metingen wordt besloten of het verlies of de winst voor rekening van de afnemer of de ontvanger komt.

---

<sup>4</sup> Voortgangsrapportage stuurploeg 07-12-2012

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/bsluiten/2009/12/09/bsluit-vrijstellingsnormen-verliezen-bij-vervoer-accijnsgoederen> op 13 oktober 2014.

<sup>6</sup> Identificatienummer BWBR0032474

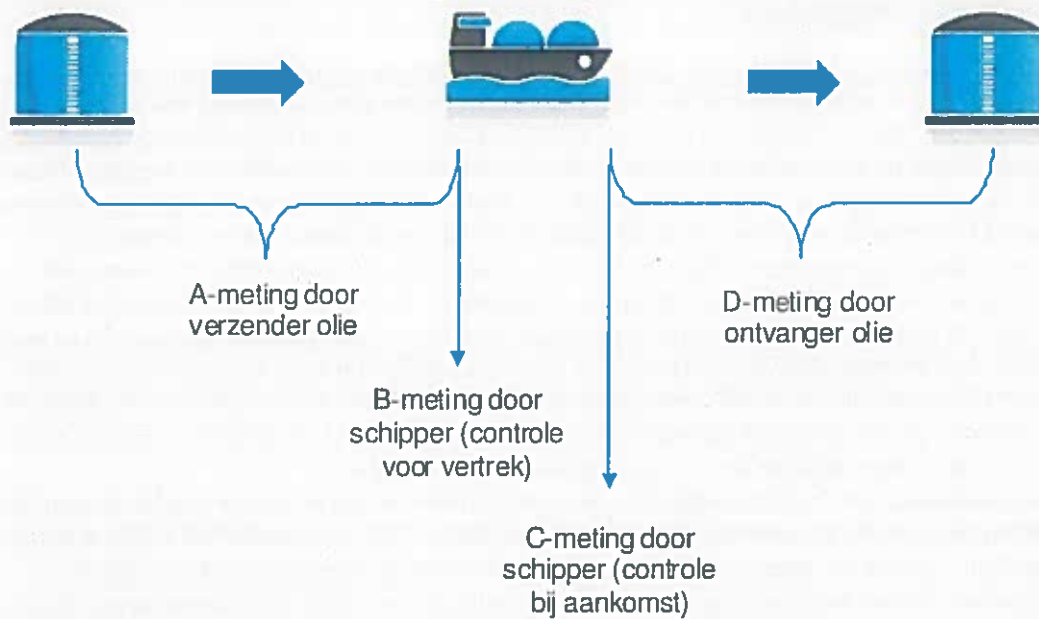
<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/bsluiten/2009/12/09/bsluit-vrijstellingsnormen-verliezen-bij-vervoer-accijnsgoederen> op 13 oktober 2014.

<sup>8</sup> 1301111045.G04, bijlage blz 59 t/m 61

<sup>9</sup> 1301111045.G04, bijlage blz 59 t/m 61

<sup>10</sup> Voortgangsrapportage stuurploeg 07-12-2012

<sup>11</sup> 1302251135.AMB Metingen



#### **A-meting door verzender**

Bij deze meting wordt, voorafgaande aan de belading van het schip, de vloeistofhoogte in de opslagtank met behulp van geijkte meetapparatuur gemeten en de aanwezige hoeveelheid minerale olie bepaald. De opslagtanks zijn geijkt en op basis van het ijkrapport wordt vastgesteld welke hoeveelheid minerale olie behoort bij de bevonden vloeistofhoogte. Na belading wordt de vloeistofhoogte in de opslagtank gemeten en de aanwezige hoeveelheid minerale olie bepaald. Het verschil tussen deze bevonden hoeveelheden is de A-meting, welke volledig door de verzender wordt verricht. Op basis van de A-meting worden de vrachtbescheiden, zoals de laadbrief en douanedocumenten opgemaakt.

#### **B-meting door vervoerder**

Na de belading van het schip wordt de vloeistofhoogte van de in de ladingtanks van het schip aanwezige minerale olie door de schipper opgemeten. Dit is een controlemeting. De wijze van opmeten varieert per schip. Het kan met behulp van een meetlint, een peilstok of op elektronische wijze. Elke tank van een tankschip is geijkt en op basis van het ijkrapport wordt per tank vastgesteld welke hoeveelheid minerale olie behoort bij de bevonden vloeistofhoogte. Het totaal van de per tank bevonden aanwezige hoeveelheden is de B-meting. Deze meting wordt door de schipper verricht. Soms wordt op verzoek van de klant door een extern controlebureau een B-meting verricht.

#### **C-meting door vervoerder**

Na aankomst op de losplaats wordt voor de lossing aan boord van het tankschip een gelijke meting als de B-meting verricht door de schipper. De nu bevonden meting is de C-meting. De vervoerder kan zo voor de lossing aantonen dat de beladen hoeveelheid minerale olie nog in het schip aanwezig is.

#### **D-meting door ontvanger**

Bij deze meting wordt, voor de lossing van het schip, de vloeistofhoogte in de opslagtank met behulp van geijkte meetapparatuur gemeten en de hoeveelheid aanwezige minerale olie vastgesteld door de ontvanger. Na de lossing wordt de vloeistofhoogte in de opslagtank gemeten en de aanwezige hoeveelheid minerale olie bepaald. Het verschil tussen deze bevonden hoeveelheden is de D-meting.

De norm voor verschillen, zoals verwoord in de beleidsregels en uitgelegd in paragraaf 3.1, zien op het verschil tussen de A- en de D-meting. Als er na lossing tussen de A- en de D-meting een verschil boven de in de accijnswetgeving gehanteerde norm van 0,3% is geconstateerd, wordt de klant door de ontvanger geïnformeerd en conform diens instructies gehandeld.



### 3.3 Gevolg van afwijkingen

Indien de verliezen bij het binnenlands vervoer **groter zijn dan de verliesnorm**, moet dit aan de inspecteur worden meegedeeld door de vergunninghouder die de goederen heeft verzonden.<sup>12</sup> De belanghebbende<sup>13</sup> dient aan te tonen hoe het verschil is ontstaan. Als dit niet voldoende kan worden aangetoond, wordt de verschuldigde accijns in rekening gebracht.<sup>14</sup> Deze verliezen worden immers geacht te zijn uitgeslagen tot verbruik.<sup>15</sup> Verliezen die **binnen de norm** vallen, worden door Douane niet aangemerkt als uitslag tot verbruik (geen heffingsgrondslag). Dat betekent dat in principe geen naheffingsaanslag opgelegd wordt. Bij verschillen die kleiner zijn dan 0,3% hoeft in principe niet te worden aangetoond hoe het verschil is ontstaan. Dan wordt er, kennelijk, van uit gegaan dat dit verschil te wijten is aan de in de paragraaf 3.1 genoemde oorzaken. Er wordt dan geen accijns over de te weinig afgeleverde hoeveelheid geheven, omdat er van uit gegaan wordt dat deze hoeveelheid niet meer aanwezig is. Er dient volgens de beleidsregels accijnswetgeving wel aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan. Onder andere is gesteld dat het verschil niet mag zijn ontstaan door diefstal of een ongeval, omdat in deze situaties het product nog ergens aanwezig is. Een medewerker van de Douane verklaart in een getuigenverhoor dat er bij een verschil tussen de A- en de D-meting van gasolie de norm van 0,3% wordt gehanteerd.<sup>16</sup> Bij een verschil dat hoger is dan 0,3% wordt de klant ingelicht en wordt een controleur aangesteld om te onderzoeken of er lading is achtergebleven. Dit werd ook verklaard door een specialist van een grote oliemaatschappij; hij was van mening dat de norm van 0,3% nog steeds van deze tijd is, omdat er altijd verschil zal zijn tussen de hoeveelheid geladen en geloste olie door bijvoorbeeld verdamping.<sup>17</sup>

#### Verhoor getuige (Douane)<sup>18</sup>

"Alle verschillen worden aangemeld in het EMCS (*TT: Excise Movement and Control System*<sup>19</sup>). In dit systeem zijn de verliesnormen opgenomen. Beneden de 0,3% norm wordt het verschil geaccepteerd en boven de 0,3% norm leidt dit tot uitworp bij de douane en moeten de verschillen verklaard worden. Dit leidt tot nader onderzoek. Als dit een verlies is als bedoeld in de accijnswetgeving, dan wordt dit geaccepteerd. Is dit geen verlies als bedoeld in de accijnswetgeving, dan wordt dit door de bevoegde autoriteiten accijns nageheven."

#### Verhoor getuige (schipper)<sup>20</sup>

"De 0,3 procent is de marge waar wij binnen moeten blijven, laatst zat ik op de 0,5 procent. Zoals ik het begriip hoeft er over dat verschil geen accijns betaald te worden."

Een andere getuige verklaarde namens een grote oliemaatschappij dat deze maatschappij een ruimere normering hanteert dan de 0,3% en dat er alleen een nader onderzoek wordt ingesteld, wanneer de hogere norm wordt overschreden, hetgeen resulteert in een rapport.<sup>21</sup> Bij een lossing van minerale olie met een positief of negatief verschil boven de norm wordt meestal wel een intern onderzoek verricht naar de metingen om vast te stellen of er een onregelmatigheid aanwezig is. Als zo'n tekort aan geloste minerale olie is geconstateerd, dan wordt dit door de oliemaatschappij afgemeld met een manco. Een onderzoek naar het overschot of tekort aan geloste olie gebeurt op initiatief van de oliemaatschappij en wordt verricht door het eigen personeel. Er kan een controlebureau aanwezig zijn op verzoek van de klant. Het onderzoek bestaat uit het nalopen van een checklist. Onder andere de leidingen van het binnenvaartschip worden dan gecontroleerd.

<sup>12</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2009/12/09/besluit-vrijstellingsnormen-verliezen-bij-vervoer-accijnsgoederen> op 13 oktober 2014.

<sup>13</sup> Dit is de verzender van de goederen die de elektronische aangifte voor vervoer in het EMCS heeft gedaan: dit kan zowel de eigenaar van de goederen, als een logistieke dienstverlener zijn die in opdracht van de eigenaar werkt.

<sup>14</sup> 1211261300.AMB

<sup>15</sup> Beleidsbesluit paragraaf 5.8

<sup>16</sup> 1302061000.G08, bijlage blz 68 t/m 71

<sup>17</sup> 1303061000.G05, bijlage blz 72 t/m 76

<sup>18</sup> 1301081300.G03

<sup>19</sup> Met dit systeem kan men elektronisch accijnsaangiftes doen.

<sup>20</sup> 1312131000.G24

<sup>21</sup> 1302041100.G07, bijlage blz 64 t/m 67

## 4. Werkwijze verdachten

### 4.1 Modus operandi

In de strafrechtelijk onderzoeken werd vastgesteld dat schippers tijdens het laden, vervoeren en/of lossen van minerale olie een deel van de olie aan de lading onttrekken en aan boord achterhouden. Vervolgens werd deze voor gemiddeld € 0,50 (per liter) verkocht aan een afnemer. Deze afnemer bracht de olie, waarover geen accijns is geheven, voor gemiddeld € 1 á 1,10 (per liter) op de markt.<sup>22</sup>

Het overpompen van de gestolen/verduisterde minerale olie van het schip naar de afnemer vond veelal plaats in een Duitse stad onder een spoorbrug en er werd tijdens het overpompen contraobservatie gedaan door één van de verdachte oliehandelaren. Afspraken over het overpompen en de prijsafspraken werden vooraf telefonisch gemaakt tussen de verdachte schipper en één van de verdachte oliehandelaren.

Van de gestolen/verduisterde minerale olie werd een valse factuur opgemaakt op naam van niet bestaande bedrijven die op schrift zijn opgericht door zogenaamde 'katvangers'. Betaling aan de schippers geschiedde contant. De olie werd vervolgens verkocht aan diverse verdachte bedrijven. De eigenaren/bestuurders van deze bedrijven wisten of konden redelijkerwijs vermoeden dat de geleverde minerale olie van misdrijf afkomstig was.<sup>23</sup> Omdat de olie vervolgens op de reguliere markt terecht komt, ontstaat uiteindelijk een vermenging van praktijken in onder- en bovenwereld.

Naar aanleiding van tapgesprekken ontstond het vermoeden dat niet alleen schippers, maar ook een **eigenaar** van een schip betrokken was bij het onttrekken cq vrijspelen van minerale olie uit de lading.<sup>24</sup> De eigenaar instrueerde een schipper over de te verrichten handelingen om een deel van de lading achter te houden. Hij adviseerde om ladingsdelen in de scheepsleidingen te houden en op een zeker moment een deel hiervan over te pompen naar delen van het schip die bij het lossen niet worden leeggepompt, om na het laden zelf te meten en de temperatuur een beetje hoger te houden. Bij een verschil van meer dan 5.000 liter liet de schipper een eigen controleur komen. De hoeveelheid achtergehouden minerale olie viel binnen de 0,3%-norm en werd illegaal doorverkocht.

Uit de interviews blijkt tevens het volgende. Bunkerstations, tankstations voor de binnenvaart, zien dat er schepen zijn die wel grote afstanden varen maar nauwelijks bunkeren. [redacted]

11.1 [redacted]

wijze verkrijgen. Bij de bunkerstations wordt tijdens het bunkeren de verwijderingsbijdrage, welke volgens het Scheeps Afvalstoffen Besluit (SAB) moet worden afgedragen, ingenomen. Deze afdracht aan de SAB geschiedt bij de bunkerstations en verloopt automatisch. Omdat er weinig gebunkerd wordt, [redacted]

11.1 [redacted]

[redacted] Via de SAB (verwijderingsbijdrage) en het vaartijdenboek op de boot is eenvoudig te controleren of er gesjoemeld wordt met olie door een vergelijking te maken tussen het werkelijk verbruik van een schip en de SAB afdracht.

### 4.2 Voorbeeld laden/lossen

Hieronder wordt een voorbeeld<sup>25</sup> gegeven van de wijze waarop tijdens de belading (een deel van de) minerale olie aan de lading onttrokken is.

- Na belading is 1.000.000 liter minerale olie beladen (A-meting). De schipper heeft 996.000 liter in de ladingtanks van het schip laten lopen en 4.000 liter in de leidingen van het schip laten staan.

<sup>22</sup> PV algemeen Varley

<sup>23</sup> Zaaksdossier Dubai

<sup>24</sup> 1302251135.AMB

<sup>25</sup> 1302251135.AMB Metingen

- Na belading meet de schipper de inhoud van de ladingtanks en bepaalt de binnenmaat op 998.000 liter (B-meting). De schipper meet zelf en kan, doordat hij meet met een peilstok of meetlint, afwijken van de daadwerkelijke hoeveelheid. Bij een nauwkeurig meetinstrumentarium is dit minder goed mogelijk.
- Tijdens de reis van de laadplaats naar de losplaats haalt de schipper 2.000 liter uit de leiding en pompt deze naar de bunkers, een (geheime) bergplaats of rechtstreeks in een ander vervoermiddel.
- Bij aankomst op de losplaats heeft het schip 996.000 liter in de ladingtanks en 2.000 liter in de leiding van het schip. De schipper heeft de binnenmaat bepaald op 998.000 liter (C-meting). De schipper meet opnieuw zelf.
- Tijdens het lossen pompt de schipper de inhoud van de ladingtanks en de inhoud van de leiding over naar de opslaglocatie.
- Na lossing is er volgens de D-meting 998.000 liter ontvangen in de opslaglocatie.
- Het verschil tussen de A- en de D-meting is 0,2%. Dit valt binnen de norm van 0,3% en het verschil wordt daardoor verder niet onderzocht.

### 4.3 Verklaringen verdachten

In het strafrechtelijk onderzoek zijn aanhoudingen verricht en verdachten gehoord. De verklaringen die werden gegeven boden een goed inzicht in de praktijken van schippers, tussenhandelaren en boekhouders. Op 24 oktober 2013 verklaart een katvanger (V10) die een B.V. voor het crimineel netwerk had opgezet, bijvoorbeeld het volgende.<sup>26</sup>

- Al sinds 2009 wordt door V01 en V05 (tussenhandelaren) olie opgehaald bij schippers en doorverkocht.
- V10 heeft voor diverse leveringen van die olie de facturen gemaakt. De helft van de berekende BTW mocht hij van de tussenhandelaren houden als vergoeding.
- V10 heeft aardig wat geld verdient met deze praktijken.
- In totaal heeft V10 voor € 200.000 tot € 300.000 gepind voor V01. Er was dan geld gestort op de rekening van de BV van V10 voor afgeleverde olie en dat geld moest dan op die manier worden doorgezeten naar V01.

Hieruit blijkt dat katvangers worden ingezet om de administratie te regelen of het geld te innen.

Uit het interview met de NOVE en de VNPI blijkt dat bedrijven pas bij een verlies van meer dan 0,3% een civiele procedure starten voor een vergoeding van de teveel verloren lading. Van een verhoor op 4 januari 2014 met een verdachte schipper is de volgende samenvatting gemaakt over deze werkwijze.<sup>27</sup> De schippers noemen alles wat in de leidingen zit restlading. Meestal is de geloste hoeveelheid gelijk aan de hoeveelheid geladen product. Maar als er "slecht lucht gegeven wordt", kan er een paar kuub<sup>28</sup> in de leiding blijven zitten. Er kan minder worden gelost, zolang je binnen de marge blijft. Blijven ze binnen de marge, dan worden ook geen protestnota's opgemaakt. Het kan ook zijn dat te veel wordt uitgelost. Soms wordt de inhoud van een slobtank<sup>29</sup> erbij gemengd. Dit gebeurt bijna nooit. Ze legen de leidingen altijd in de slobtank en dat sparen ze op. Het is technisch mogelijk om de leidingen helemaal leeg te maken. Dit gebeurt in Duitsland wel. Soms kan het niet, omdat de afstand te ver is en ook de positie van aankoppelen op het schip is van belang.

Eén van de schippers verklaart daarnaast dat de bedrijven een rol kunnen spelen in het tegengaan van misbruik van de 0,3% norm. Bedrijven gaan ervan uit dat er altijd tot ongeveer 0,3% verlies is op de lading, mede vanwege de verliesnorm. Daardoor tekenen ze geen protest aan als er minder dan 0,3% verlies is.

<sup>26</sup> 1310240900.V10 en V10

<sup>27</sup> 1401041500.V06

<sup>28</sup> Er wordt gesproken over 'kuub' hetgeen staat voor kubieke meter oftewel 1.000 liter.

<sup>29</sup> Opslagruimte voor restproducten. Is meestal een tank aan dek van het schip. Als er goed product in deze tank zit, moet deze opgenomen zijn in het restladingboek.

**Verhoor getuige (schipper)**

"Ik heb meermaals aangegeven dat ze moeten beginnen bij de bedrijven. Ze moeten afnemen en zodat wij dus kunnen afgeven. 10.2.g

Ik pomp het nu naar mijn bunker. Ik moet anders goed product voor afval afgeven en er voor betalen. De rekening moeten we meestal ook nog zelf betalen. Als ik de [[naam schip]] gewoon leeg maak blijft er ongeveer 1000 liter in staan.

10.2.g

Het zijn massatransporten en wat is dan een kuub.  
Als ik met de radar meet of met het lint, de resultaten zijn altijd verschillend."



## 5. Ondernijning

### 5.1 Maatschappelijke impact

De economische en maatschappelijke schade van het misbruik van verliesnorm van 0,3% is groot. De vrijstelling die bij de branche is vastgesteld om te voorkomen dat er accijns moet worden betaald en administratie dient te worden gevoerd over te weinig afgeleverde olie, wordt in de praktijk min of meer opgevat alsof dat ladingdeel mag verdwijnen, ongeacht de oorzaak. Uit het onderzoek Varley blijkt dat veel schippers en andere partijen weten dat het mogelijk is om misbruik te maken van de verliesnorm, het is een soort gemeengoed.

11.1

Hier is sprake van diefstal of verduistering van minerale olie. Dit heeft allerlei economische en maatschappelijke gevolgen, waaronder de hierboven beschreven economische schade voor de schatkist, de reguliere afnemers en uiteindelijk daarmee voor de burgers. Het geconstateerde misbruik van de verliesnorm verzwakt daardoor de structuur van onze maatschappij, leidend tot aantasting van haar fundamenteën en de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt. Er is hier kortom sprake van ondermijnende criminaliteit.

In de volgende paragrafen worden de economische schade, de criminele winsten en overige maatschappelijke schade verder uitgewerkt.

### 5.2 Aantal criminele transporten

In het strafrechtelijk onderzoek zijn de criminele transporten, waarbij op frauduleuze wijze minerale olie is onttrokken aan de lading, achterhaald aan de hand van het Excise Movement and Control System (EMCS) van de douane. Dit systeem registreert de binnenvaarttransporten van minerale oliën. Op de telefoonlijst in de agenda van een verdachte schipper werd een aantal nummers aangetroffen die konden worden gerelateerd aan gezagvoerders van tankschepen. Van acht van dergelijke tankschepen zijn gegevens in het EMCS aangetroffen. Gebleken is dat deze tankschepen diverse malen een bepaalde hoeveelheid minerale olie laden en dit transporteren. Uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat in de periode tussen januari 2013 tot en met oktober 2013 zeker twaalf leveringen hebben plaatsgevonden van minerale olie vanuit twee schepen naar een tankauto of vrachtwagen in gebruik bij de verdachte oliehandelaren.

### 5.3 Verschil geladen en geloste minerale oliën

In één van de strafrechtelijke onderzoeken is in een financiële analyse het verschil onderzocht tussen de geladen en geloste hoeveelheid minerale olie. In de periode van 5 december 2010 tot en met 18 oktober 2012 zijn in het EMCS 10.926 zendingen met in totaal 24.595.133.632 liter geladen minerale olie geregistreerd. In totaal is over deze zendingen 53.137.699 liter minerale olie te weinig gelost. Bij de afnemers werd dus in totaal minder minerale olie gelost, dan de hoeveelheid die door de verkopende partij was geladen.

Zeer grote verschillen ten aanzien van de laad- en loshoeveelheden (= > 5%) zijn vermoedelijk ontstaan door verschrijvingen en/of meetfouten. In de analyse is daarom gecontroleerd voor deze mogelijke meetfouten. Er is eerst gekeken naar hoeveel van de transporten een verschil hadden van boven de

marge van 0,3%. De verschillen tussen de geladen en geloste hoeveelheid per transport vallen grotendeels binnen de, in het beleidsbesluit van de staatssecretaris van financiën vastgestelde, marge van 0,3%<sup>30</sup>. Bij het uitsluiten van deze grotere verschillen (boven de 5%), blijven 10.885 zendingen met totaal 24.524.724.198 liter gasolie over. Over deze zendingen is 33.434.584 liter gasolie te weinig gelost. Dit is 0,14% van de verzonden hoeveelheid.

#### 5.4 Voorbeeld schade afnemers

Met behulp van een rekenvoorbeeld wordt hieronder aangegeven welke financiële gevolgen er per belanghebbende zijn, uitgaande van 0,14% te weinig geloste gasolie. Omdat de prijzen van gasolie dagelijks wijzigen, zijn de in het voorbeeld genoemde bedragen gebaseerd op gemiddelde prijzen.

##### Reguliere groothandelaar (koopt gasolie bij producent of importeur)

- Koopt 4.000.000 liter<sup>31</sup> gasolie á € 0,90 = € 3.600.000.
- Bij lossing is er 0,14% = 5.600 liter te weinig gelost.
- Groothandelaar ontvangt 3.994.400 liter en betaalt hiervoor € 3.600.000.
- Kostprijs gasolie wordt: € 3.600.000 / 3.994.400 l = € 0,9013.
- De kostprijs van de gasolie is met € 0,0013 verhoogd en zal door de consument betaald moeten worden. In de periode 05-12-2010 t/m 18-10-2012 is er 24.524.724.198 liter gasolie vervoerd, dan wel verhandeld, waarvan de kostprijs op basis van bovenstaande verhoogd is met € 0,0013.
- Door deze handelingen heeft de consument (maatschappij) € 0,0013 x 24.524.724.198 = € 31.882.146 meer voor de gasolie betaald.
- Een vermoeden is dat de oliemaatschappijen de schade van de gestolen cq. verduisterende minerale olie verrekenen door in kostprijs van de brandstoffen aan de pomp.<sup>32</sup> Uit de interviews met diverse partijen vanuit de branche wordt echter gesteld dat dit niet zou kunnen, omdat de prijs van minerale olie vast staat. Uit de interviews blijkt dat de oliemaatschappijen bij verschillen in laad- en los- hoeveelheden echter zelf wel grote financiële schade ondervinden. Uiteindelijk wordt daardoor hun winstmarge kleiner, omdat er civiele claims worden gelegd door zowel de afnemer als de leverancier. Dit kost vaak veel tijd en geld.
- Uit de aangifte<sup>33</sup> van een oliemaatschappij in het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat olie, dat in eigendom van dit bedrijf was, was gestolen/verduisterd. Daardoor heeft dit bedrijf financiële schade geleden.

#### 5.5 Criminele winsten

De fraude met de oliehandel is winstgevend voor verschillende schakels in de handelsketen. Hieronder volgen wat voorbeelden van de criminele winsten die gemaakt worden.

##### Vervoerder / schipper (vervoert gasolie in opdracht van reguliere handelaar)

- De vervoerder / schipper vervoert 4.000.000 liter gasolie.
- Hij onttrekt vervolgens 0,14% (= 5.600 liter). De vervoerder / schipper verkoopt deze gasolie aan de illegale handelaar voor € 0,40 per liter = € 2.240.
- In de periode 05-12-2010 t/m 18-10-2012 is er 33.434.584 liter gasolie te weinig gelost. Indien deze te weinig geloste gasolie is verkocht, heeft dit de vervoerders/schippers 33.434.584 x € 0,40 = € 13.373.833 opgeleverd.
- Door deze handelswijze ontstaat oneerlijke concurrentie, waardoor de reguliere groothandel benadeeld wordt. De schipper heeft door de verkoop van de achtergehouden olie extra inkomen, waardoor hij tegen een lager tarief kan varen dan andere schippers.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> 1211261300.AMB, bijlage blz 77 t/m 130 en 1301101400.AMB, bijlage blz 131 t/m 192

<sup>31</sup> 4.000.000 Liter is de gemiddelde hoeveelheid die een tankschip kan vervoeren.

<sup>32</sup> PV algemeen Varley

<sup>33</sup> 1404011100.A01

<sup>34</sup> 1306251425.AMB

### Illegale handelaar (handelt in achtergehouden lading)

- De illegale handelaar koopt de gasolie van de vervoerder/schipper in voor ca € 0,40 en verkoopt deze voor € 1,00 aan een reguliere afnemer.
- Hij maakt voor de afnemer een (valse) factuur tegen de gangbare prijs.
- In de periode 05-12-2010 t/m 18-10-2012 is 33.434.584 liter gasolie te weinig gelost. Indien deze te weinig geloste gasolie door de afnemer is gekocht en verkocht, heeft dit de illegale handelaar € 0,60 x 33.434.584 = € 20.060.750 bruto winst opgeleverd.

### Reguliere afnemer (koopt gasolie van illegale handelaar, bijvoorbeeld brandstoffenhandelaar of transportbedrijf)

- De brandstofhandelaar koopt de gasolie voor € 1,00 en ontvangt een (valse) factuur met een gangbare prijs voor de gasolie. Vervolgens brengt hij de gasolie tegen een scherpe prijs op de markt, waardoor sprake is van oneerlijke concurrentie. De (valse) factuur gebruikt hij bij de belastingaangifte, waardoor te weinig vennootschapsbelasting wordt afgedragen. De verdachte bedrijven, die onder de marktprijs de olie inkochten, maakten gebruik van concurrentievervalsing.<sup>35</sup>
- De transporteur koopt de gasolie voor € 1,00 en ontvangt een (valse) factuur met een gangbare prijs voor de gasolie. De gasolie wendt hij aan voor eigen gebruik, waardoor hij de vervoerskosten kan drukken en sprake is van oneerlijke concurrentie. De (valse) factuur gebruikt hij bij de belastingaangifte, waardoor te weinig vennootschapsbelasting wordt afgedragen.

## 5.6 Economische schade accijnsheffing

Een andere partij die geld misloopt is de Nederlandse staat. Omdat er bij een verlies aan lading minder accijns wordt afgedragen, wordt de schatkist benadeeld.<sup>36</sup> Terwijl de verliesnorm tegelijkertijd wordt misbruikt ten behoeve van het verduisteren van minerale oliën. In het onderzoek is sprake van het ontduiken van accijnzen, doordat brandstof wordt gestolen, waarover nog geen accijns is afgedragen en welke vervolgens in de markt wordt afgezet. Indien de te weinig geloste gasolie is verhandeld, hebben de vervoerders/schippers en afnemers/handelaren in de periode 05-12-2010 t/m 18-10-2012 33.434.584 liter gasolie voorhanden gehad, die niet in de heffing is betrokken. Dit voorhanden hebben wordt aangemerkt als uitslag en hierover dient accijns te worden voldaan. De accijns bedraagt € 0,4367 per liter. In totaal is 33.434.584 liter x € 0,4367 = € 14.600.882 aan accijns niet afgedragen.

## 5.7 Maatschappelijke schade

Naast de genoemde economische schade zijn er nog andere maatschappelijke gevolgen. De ondermijnende consequenties worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

### Motorschade

Vermoedelijk door het leveren van vervuilde of vermengde brandstoffen aan benzinstations kregen enkele particulieren die daar tankten schade aan de motor van hun auto. Zij moesten de schade verhalen op het tankstation.<sup>37</sup> Uit de interviews met de branche bleek echter dat men niet op de hoogte was van dit probleem.

<sup>35</sup> PV algemeen Varley

<sup>36</sup> 1409091030.V14 schipper **10.2.e**

<sup>37</sup> PV algemeen Varley

### **Milieuschade en veiligheidsrisico's**

Verdachten pompten in ongeveer 5 minuten tijd, op volle snelheid 5.000 liter benzine of andere minerale olie in hun tankwagen zonder ook maar enige acht te slaan op de veiligheid. Geconstateerd werd dat de olie in een geobserveerde tankwagen zodanig werd overgepompt dat deze gevaarlijk bewoog. Het is verboden om zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten de lading geheel of gedeeltelijk buiten een daarvoor toegelaten overslagplaats over te slaan (*Binnenvaartwetgeving: art. 7.2.4.9*). Minerale olie werd vervoerd in niet-gekeurde tankwagens en IBC's. De verdachten waren niet in het bezit van een ADR-certificaat om de gevaarlijke stoffen te vervoeren. Minerale olie werden onder andere opgeslagen in een loods in een gierbak en afgedekt met een zeiltje. Er werd ook hier totaal niet op veiligheidsaspecten gelet en was er geen vergunning voor afgegeven. Benzine en diesel werden vermengd met andere minerale olie daar de tankauto en de IBC's in de vrachtwagen niet werden gereinigd tussen de transporten in.<sup>38</sup>

### **Concurrentievervalsing**

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat er een inkoopvoordeel voor de afnemers is ontstaan, door inkoop van deze uit misdrijf afkomstige minerale olie, ten opzichte van legale inkoop. Legale verkopers van minerale oliën werden verdrongen door de illegale verkopers. Hierdoor ontstaat een oneerlijke concurrentie positie hetgeen ondermijnend en marktverstrend werkt.

---

<sup>38</sup> PV algemeen Varley



## 6. Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Misbruik verliesnorm

In strafrechtelijke onderzoeken is geconstateerd dat verdachte schippers en tussenhandelaren in minerale oliën misbruik maken van de normering die is vastgesteld in het kader van de accijnswetgeving (de 0,3% verliesnorm). De verdachten in het strafrechtelijk onderzoek misbruikten de verliesnorm door de ladinggedeelten die binnen deze norm vielen, kennelijk zonder risico, te stelen of verduisteren. De norm is vastgesteld om te voorkomen dat accijns moet worden betaald en administratie dient te worden gevoerd over te weinig afgeleverde olie, maar dit wordt in de praktijk door bepaalde schippers en tussenhandelaren min of meer opgevat alsof dat ladingdeel mag verdwijnen. De verwachting is dat deze werkwijze vaker gehanteerd wordt en, gelet op de grote financiële winsten, criminelen ook in de toekomst misbruik blijven maken van de verliesnorm.

### 6.2 Ondernijning

De strafrechtelijke onderzoeken hebben aangetoond dat er in de wereld van minerale oliën enorm veel geld wordt verdiend en dat daarbij misbruik wordt gemaakt van de bestaande wet- en regelgeving. De enorme verdiensten, en de daardoor enorme verliezen bij de overheid, derving belastingen en/of accijnzen, maken het voor criminele samenwerkingsverbanden erg interessant om dit soort praktijken voort te zetten. Soms wordt gedrag niet eens als crimineel ervaren, doordat de regelgeving zodanig geïnterpreteerd wordt dat de conclusie wordt getrokken dat afwijken op deze manier mag.

De geconstateerde diefstal van minerale oliën heeft allerlei ondernijnde gevolgen. Naast de strafrechtelijke feiten die dit oplevert ontstaat er ook aanzienlijke economische schade. Zo wordt de schatkist benadeeld en lijden de olieafnemers schade door langdurige en kostbare civiele procedures. Daarnaast heeft het consequenties voor milieu en ontstaan er bijbehorende veiligheidsrisico's. Ook zijn signalen dat door verspreiding van vervuilde, gestolen minerale olie particulieren het risico op motorschade lopen en vindt er concurrentievervalsing plaats. Dit zijn allerlei ondernijnde gevolgen van het misbruik van de verliesnorm.

### 6.3 Mogelijke maatregelen

Vanwege de aantasting van de integriteit van de beroepsgroep en de economische gevolgen van deze fraude is het van belang dat de branche en de overheid hierop acteert. Door niet alleen vanuit het strafrecht de opportuniteitsstructuur aan te pakken, maar ook vanuit andere invalshoek de problematiek aan te pakken, wordt een terugkerend probleem effectief aangepakt. Hieronder volgen mogelijke maatregelen. Dit zijn suggesties die gebaseerd zijn op de beschreven problematiek. Dit bestuurlijk dossier is vooral bedoeld om in de branche het gesprek over deze problematiek aan te wakkeren en de experts op dit gebied een oplossing te laten vinden. Wellicht vormen deze suggesties daarvoor een begin.

#### 1. Aanpassen verliesnorm

Een aanpassing van de beleidsregel ten aanzien van de verliesnorm en een actualisatie van de vereiste meetmethodiek bemoeilijkt de gelegenheid<sup>39</sup> tot het plegen van de hiervoor benoemde strafbare feiten. Het strafrechtelijk onderzoek heeft zich hier niet op gericht, maar mogelijk geldt het misbruik van normen voor verliezen bij vervoer van accijnsgoederen voor alle soorten minerale olie. De aanbeveling is dan ook om de beleidsregels voor accijnswetgeving volledig te herzien. **11.1 betreft de douane**

#### 10.2.gbetreft de NOVE

Onderzocht moet worden of het technisch mogelijk is en reëel ten opzichte van eventuele investeringskosten om de norm nog verder te verlagen.

<sup>39</sup> Gelegenheids criterium: criterium benoemd door Onderzoeksinstituut Verwey Jonker (augustus 2010) op verzoek van het Functioneel Parket.

## **2. Andere eisen aan meettechnieken**

Tegenwoordig kunnen andere eisen worden gesteld aan de meettechnieken, waardoor in een binnenvaartschip heel nauwkeurig gemeten kan worden wat de lading is bij vertrek en aankomst. De verliesnorm kan dan veel minder ruim zijn. Bovendien blijkt uit de berekeningen in deze rapportage dat het verlies door temperatuurschommelingen heel beperkt is. Dus dat lijkt geen valide argument voor het verlies van minerale olie tijdens het transport. Door modernere meettechniek elektronisch in plaats van het traditionele meetlint) is het mogelijk om de geladen en geloste hoeveelheden nauwkeuriger vast te stellen. Moderne tankschepen zijn veelal voorzien van een nalens-systeem, waardoor het mogelijk is om de scheepsleidingen geheel leeg te pompen en zo het uitlosverschil <sup>40</sup> te minimaliseren. In Antwerpen is men verplicht een Automatic Identification System (AIS) te gebruiken aan boord van binnenvaartschepen.<sup>41</sup> Alle schepen van meer dan 299 Grosse Tonnes (GT) beschikken over een AIS. Dit systeem geeft de positie, snelheid, koers van de boot, de naam van het schip, de afmetingen en reisdetails. <sup>42</sup> Dit maakt het mogelijk om ook de scheepsbewegingen goed in kaart te brengen. Afwijkingen van de reguliere route, om bijvoorbeeld een hoeveelheid olie onderweg illegaal af te tappen, zijn dan inzichtelijk.

## **3. Bewustzijn door oliemaatschappijen**

Belangrijk is niet alleen dat de verliesnorm wordt aangepast, maar dat de reguliere afnemers van olie, onder meer de grote oliemaatschappijen, zich bewust zijn van de diefstal en de maatschappelijke consequenties. Verduistering van maximaal 0,3% van de lading minerale olie wordt door de grote oliemaatschappijen niet gesignaleerd, doordat zij rekening houden met een verschil tussen het geladen en geloste product na transport. Dit komt mede voort uit de verliesnorm in de accijnswetgeving. Door de acceptatie van verschillen tussen het geladen en geloste product konden de verdachten ongestoord hun gang gaan, terwijl deze diefstal allerlei ondermijnende gevolgen heeft; niet alleen verlies op de rekening voor de oliemaatschappijen. De oliemaatschappijen horen ook hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen om de ondermijnende gevolgen van deze fraude te voorkomen.

## **4. Signaleren, controle en maatregelen door oliemaatschappijen**

Daarnaast is belangrijk dat, naast bewustzijn van deze mogelijkheid tot diefstal, de oliemaatschappijen de diefstal ook actief signaleren. Voor een deel kan het probleem verholpen worden als de oliemaatschappijen meer zelf controleren en alerter zijn op ladingsverschillen. Maar daarnaast is het belangrijk dat oliemaatschappijen bij veelvuldige verschillen in de lading de transportsector hierop aanspreken en eventueel overgaan tot maatregelen. Bijvoorbeeld het in het leven roepen van een keurmerk voor betrouwbaar transport, of het opstellen van een zwarte lijst van frauderende schippers en tussenpersonen.

## **5. Controle bij schippers middels het SAB (Scheepsafvalstoffenbesluit)**

Bij de bunkerstations wordt diesel getankt voor eigen gebruik. Daarbij doet men aan de pomp meteen een afdracht van de SAB. Dit gaat automatisch. De bunkerstations zien dat er schepen zijn die wel grote afstanden varen maar nauwelijks bunkeren. Dat betekent dat ze de diesel voor eigen gebruik ergens anders vandaan halen. Het zou dus kunnen zijn dat ze hun eigen verbruik van de lading die ze op dat moment vervoeren afhalen. Via de SAB (verwijderingsbijdrage) en het vaartijdenlogboek op de boot is makkelijk te controleren of er gesjoemeld wordt met olie. Tussen het werkelijk verbruik van een schip en de SAB afdracht kan je eenvoudig controleren of er gefraudeerd wordt.

<sup>40</sup> Een verschil van 0,3% positief of negatief tussen het bruto laadgewicht en het daadwerkelijk geloste gewicht wordt geaccepteerd. Bij grotere verschillen geldt geen korting van 0,3%, maar wordt het gehele verschil verrekend.

<sup>41</sup> 1312131000.G24

<sup>42</sup> 1301101400.AMB

# Bijlage 1: Accijns, beleidsregels accijnswetgeving, artikel 5.8

## 5.8. Normen voor verliezen bij vervoer van accijnsgoederen

In overeenstemming met artikel 7, vierde lid, en artikel 37, eerste lid van de richtlijn is in artikel 2, vijfde en zesde lid, en artikel 3 van de wet onder meer bepaald, dat algehele vernietiging of het onherstelbare verlies van accijnsgoederen door een oorzaak die met de aard van de goederen verband houdt, niet als uitslag tot verbruik wordt aangemerkt. De algehele vernietiging of het onherstelbare verlies van accijnsgoederen moet overeenkomstig artikel 3, tweede en vierde lid, van de regeling onverwijld worden medegedeeld aan de inspecteur.

Verliezen die niet kunnen worden aangetoond, worden geacht te zijn uitgeslagen tot verbruik.

### *Goedkeuring*

Gelet op artikel 7, vijfde lid, en artikel 37, tweede lid, van de richtlijn, waarin wordt aangegeven dat elke lidstaat zijn regels en voorwaarden bepaalt voor het vaststellen van de verliezen, keur ik het volgende goed.

### *Vervoer per tanktruck en tanklichter*

Voor bulkvervoer van minerale oliën en ethylalcohol per tanktruck en tanklichter zijn de volgende verliesnormen vastgesteld:

- lichte olie: 0,4%,
- halfzware olie: 0,3%,
- gasolie: 0,3%,
- zware stookolie: 0,5%,
- vloeibaar gemaakt petroleumgas: 2%,
- ethylalcohol: 0,4%.

Verliezen binnen deze normen worden niet aangemerkt als uitslag tot verbruik. Onder bulkvervoer wordt in dit verband verstaan: het vervoer per tanklichter of per tanktruck, waarin een hoeveelheid van minimaal 5000 liter of 5000 kg per soort accijnsgoed in een tank of gedeelte van een tank wordt vervoerd.

Onder een tanktruck wordt verstaan: een voertuig met een vaste of één of meer losse tankcontainers

### *Vervoer over zee*

Ook bij het vervoer van ethylalcohol en minerale oliën over zee ontstaan verliezen. Deze verliezen wijken om de volgende redenen af van de verliezen per tanktruck of per tanklichter:

- het vervoer per zeeschip duurt veelal langer dan het vervoer per lichter of tanktruck;
- de te vervoeren hoeveelheden zijn veelal groter;
- de techniek om verschillen te voorkomen is in de zeevaart minder ver ontwikkeld dan bij lichters of tanktrucks.

Voor het bulkvervoer over zee wordt een norm aangehouden van 2% voor vloeibaar gemaakt petroleumgas en 0,5% voor alle andere minerale oliën en ethylalcohol die in tanks worden vervoerd in hoeveelheden van 150.000 liter of kilogram of meer. Indien de hoeveelheid minder is dan 150.000 liter of

kilogram moeten de hiervoor genoemde percentages voor vervoer per tanktruck en tanklichter worden toegepast.

*Voorwaarden voor toepassing van de verliesnormen*

De verliesnormen zijn van toepassing als

- a. het vervoer per tanklichter, tanktruck of over zee plaatsvindt overeenkomstig artikel 2, 2a, 3, 3a, 3b, 6 of 6a van het besluit;
- b. het verlies is ontstaan door meetonnauwkeurigheden, temperatuurschommelingen, verdamping, krimp en uitzetting van het accijnsproduct en niet is ontstaan door onregelmatigheden tijdens het vervoer zoals ongeval of diefstal; en
- c. bij de ontvangst van de goederen de werkelijk ontvangen hoeveelheid en de minder bevonden hoeveelheid accijnsgoederen worden aangetekend in het bericht van ontvangst, op de maandverklaring als bedoeld in artikel 2a van het besluit of op het vereenvoudigd geleidedocument en in alle gevallen in de administratie van de ontvanger.

Als het daadwerkelijke verlies als bedoeld onder c groter is dan de verliesnorm kan de verliesnorm toch worden toegepast. Dit betekent echter wel dat bij een niet aantoonbaar verlies dat groter is dan de verliesnorm, de accijns en andere belastingen of heffingen die worden geheven als ware het accijns zijn verschuldigd over de verliezen boven de verliesnorm.

Is het daadwerkelijke verlies (bijvoorbeeld 0,1%) minder dan de maximale verliesnorm (bijvoorbeeld 0,4%), dan wordt alleen het daadwerkelijke verlies (0,1%) niet als uitslag tot verbruik aangemerkt.



## Bijlage 2: Berekening<sup>43</sup>

Op grond van artikel 27 Wet op de accijns wordt het accijnstarief voor minerale olie vastgesteld per 1000 liter op 15° C. Op grond van artikel 14 Uitvoeringsregeling accijns moet voor de omrekening naar liters bij 15° C gebruik gemaakt worden van de ASTM<sup>44</sup> tabel 54a en b. Het is wetenschappelijk vastgesteld dat minerale olie bij temperatuurschommelingen uitzet, dan wel krimpt. De mate van uitzetten en krimpen is per soort minerale olie vastgelegd in ASTM tabel 54b. Het gewicht van gasolie verandert niet bij temperatuurschommelingen.

Voor gasolie met een soortelijk gewicht (SG) van 0,85 bij 15° C is het volgende in de ASTM tabel vastgelegd:

- 10 liter gasolie weegt bij 15° C 8,5 kilogram, bij verhitting naar 18° C zet de 8,5 kilogram gasolie uit naar 1,002 liter en bij afkoeling naar 12° C krimpt de 8,5 kilogram gasolie naar 0,998 liter.

Voor het berekenen van de liters bij 15° C zijn de volgende gegevens van belang:

- de gemeten hoeveelheid liters actueel;
- de temperatuur van het gemeten product;
- het soortelijk gewicht bij 15° C;
- de volume correctie factor (VCF) van ASTM tabel 54a.

De formule voor berekening naar liter bij 15° C is: liters actueel x VCF = liters 15° C x SG = kilogram. Bijvoorbeeld 10.000 liter gasolie bij 12° C geeft de volgende berekening: 10.000 liter x 1.0025 = 10.025 liters 15° C x 0,85 = 8.521 kilogram.

Is de temperatuur van de gasolie gedaald naar 12° C, dan is volgens tabel 54b de actuele hoeveelheid liters gedaald naar 9.980 liter. De berekening naar liters 15° C is dan: 9.980 liter x 1.0044 = 10.024 liters 15° C x 0,85 = 8.520 kilogram.

Is de temperatuur van de gasolie gestegen naar 18° C, dan is volgens tabel 54b de actuele hoeveelheid liters gestegen naar 10.051 liter. De berekening naar liters 15° C is dan: 10.051 liter x 0.9974 = 10.024 liters 15° C x 0,85 = 8.520 kilogram.

---

<sup>43</sup> 1301151450.AMB

<sup>44</sup> Een Amerikaanse standaardisatieorganisatie die technische standaarden publiceert op het gebied van materialen en diensten.