

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2532

Vragen van de leden **Ceder** en **Bikker** (beiden ChristenUnie) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Asiel en Migratie over *de aanpak van arbeidsuitbuiting* (ingezonden 17 juli 2024).

Antwoord van Minister **Van Hijum** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 11 september 2024).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het interview in NRC met landelijk officier mensenhandel Warner ten Kate over de aanpak van arbeidsuitbuiting?¹

Antwoord 1

Ja, hiervan is kennisgenomen.

Vraag 2

In hoeveel zaken wordt jaarlijks aangifte van arbeidsuitbuiting gedaan en in hoeveel van dit soort zaken wordt jaarlijks daadwerkelijk vervolging ingesteld die niet eindigt in een sepot?

Antwoord 2

De Arbeidsinspectie ontvangt gemiddeld iets meer dan 30 aangiftes per jaar van arbeidsuitbuiting.² Overigens kunnen meerdere aangiftes betrekking hebben op dezelfde zaak. Na een aangifte wordt onder gezag van het Functioneel Parket (FP) de informatie vanuit de aangifte verrijkt met informatie uit openbare en gesloten bronnen en/of worden opsporingsmiddelen ingezet. Indien er onvoldoende aanknopingspunten bestaan om de verdachte(n) aan te houden, of onvoldoende opsporingsindicaties zijn om de bestanddelen van arbeidsuitbuiting te bewijzen, dan kan een onderzoek gestopt worden. De voortijdige beëindigingen vallen niet onder de sepots. Bij voortijdige beëindigingen kan het dossier bij nieuwe feiten en/of omstandig-

¹ NRC, 14 juli 2024, «Veertien jaar «vrijheid-blijheid» van Mark Rutte leidde tot slappe aanpak van arbeidsuitbuiting, zegt officier van justitie», <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/07/14/veertien-jaar-vrijheid-blijheid-van-mark-rutte-leidde-tot-slappe-aanpak-van-arbeidsuitbuiting-zegt-officier-van-justitie-a4859690>

² Gebaseerd op de cijfers van 2019, 2020, 2021, 2022, zoals weergegeven in de verschillende factsheets van de Arbeidsinspectie: factsheet-arbeidsuitbuiting-en-ernstige-benadeling-2022 en Arbeidsinspectie monitor AU en EB 2020 en 2021 en Rapportage kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting.

heden weer opgepakt worden. In 2020 is 1 strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting afgerond en in 2021 zijn 6 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.^{3 4} In 2022 zijn 4 strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.⁵ In 2023 zijn 11 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.⁶ De Opsporingsdienst stuurt deze onderzoeken aan het FP door middel van een proces-verbaal.

Het aantal aangiften en het aantal vervolgingen zijn cijfers die niet één op één vergeleken kunnen worden. Vaak hebben aangiften en beslissingen niet in hetzelfde jaar plaatsgevonden. Daarnaast kan, ondanks een sepot voor arbeidsuitbuiting, een ander feit overblijven om te vervolgen, zoals mensen-smokkel of valsheid in geschrifte. Uit de bedrijfsinformatie van het Openbaar Ministerie (OM) over de periode 2021 t/m juni 2024 komt het volgende aantal beslissingen om te vervolgen op arbeidsuitbuiting naar voren.

2021	2022	2023	2024 t/m juni
5	5	1	0

Vraag 3

Op grond van welke regels had het UWV de werkvergunningen van de Filippijnse bemanning in de in het artikel beschreven zaak kunnen en moeten intrekken? Waarom is dat niet gebeurd?

Antwoord 3

UWV kon (kan) een tewerkstellingsvergunning (twv) intrekken als de twv op grond van onjuiste gegevens en/of informatie is verstrekt en de beoordeling op grond van de juiste informatie anders zou zijn geweest.⁷ Het intrekken van een vergunning is evenwel een belastend besluit; de bewijslast ligt bij UWV. Het is nodig dat de onjuiste gegevens en/of informatie onomstotelijk door UWV kunnen worden vastgesteld.

UWV heeft in deze casus intrekking overwogen, maar meende dat daar onvoldoende grond voor was. De in deze zaak in september 2011 opgelegde boete door de Arbeidsinspectie zag toe op illegale tewerkstelling.⁸ De boete – die nog niet onherroepelijk was – was opgelegd aan het bedrijf, niet zijnde de werkgever die de twv's had verkregen. UWV kon om die reden de vergunningen niet intrekken.

Voorwaarde voor vergunningverlening is dat de werkgever overeenkomstig de toepasselijke cao betaalt en tenminste het wettelijk minimumloon. Het boeterapport van de Arbeidsinspectie zag niet op een overtreding van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). UWV beschikte over onvoldoende onomstotelijk bewijs om dit als grond aan te voeren voor intrekking van de vergunningen.

Vraag 4 en 5

Welke informatie dient tussen het Ministerie en het UWV uitgewisseld te worden? Waarin schoot dit tekort en wat zijn daarvan de consequenties geweest?

Kunt u de precieze huidige verdeling tussen de ministeries schetsen bij de aanpak van arbeidsuitbuiting, ook in het licht van dit artikel, gelet op het feit dat veel ministeries betrokken zijn bij deze aanpak en daarom het risico bestaat van vertraging of overlaten aan een ander betrokken ministerie? Op welke wijze wordt er overlegd en wie is eindverantwoordelijk?

Antwoord 4 en 5

Werkgevers zijn primair zelf verantwoordelijk voor eerlijk, gezond en veilig werk. De Minister van SZW is verantwoordelijk voor het stimuleren van eerlijk, gezond en veilig werk in Nederland; de Minister geeft hier onder meer

³ Jaarverslag 2022 Arbeidsinspectie

⁴ Arbeidsinspectie monitor AU en EB 2020 en 2021

⁵ Jaarverslag 2022 Arbeidsinspectie

⁶ Jaarverslag 2023 Opsporingsdienst Arbeidsinspectie te

⁷ Artikel 12, eerste lid onder a van de Wav. Dit was artikel 13 voor de herziening van de Wav in 2014.

⁸ Overtreding van artikel 2, lid 1 van de Wav.

invulling aan door de vormgeving van wet- en regelgeving die de rechten en plichten van werknemers en werkgevers regelen, zoals de Wet minimumloon en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid wordt bovendien nauw samengewerkt met verschillende ministeries waaronder JenV (coördinerend voor aanpak mensenhandel waaronder criminele uitbuiting en slachtofferbescherming) en VWS (opvang en zorg).

De Arbeidsinspectie is toezichthouder op naleving van de arbeidswetten zoals de Wav, de Wml, de Arbeidstijdenwet en wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie voert onder gezag van het FP strafrechtelijk onderzoek uit naar onder meer arbeidsuitbuiting (een vorm van mensenhandel) en mensensmokkel.

UWV is belast met het afgeven, weigeren en intrekken van tewerkstellingsvergunningen in het kader van de Wav en het adviseren van de IND inzake het verlenen, verlengen of intrekken van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.

Voor haar onderzoeken is het voor de Arbeidsinspectie relevant van UWV gegevens te ontvangen over verstrekte vergunningen. Voor UWV zijn de inspectiebevindingen van de Arbeidsinspectie relevant omdat dit redenen kunnen zijn om nader onderzoek te verrichten om een twv of aan de IND afgegeven positief arbeidsmarktadvies in te trekken of een aanvraag voor een werkvergunning te weigeren, dan wel op een adviesaanvraag van de IND negatief te adviseren.

Het weigeren of intrekken van een vergunning kan, sinds de herziening van de Wav in 2014, na nader onderzoek door UWV naar aanleiding van een boeteoplegging door de Arbeidsinspectie bij overtreding van de arbeidswetten of een veroordeling door de rechtbank wegens arbeidsgerelateerde strafbare feiten. Deze moeten dan onherroepelijk vaststaan.⁹ Wet- en regelgeving voorziet in de benodigde grondslagen voor informatie-uitwisseling.

UWV werkt samen met de IND, de Arbeidsinspectie en het OM aan een betere naleving van de wet- en regelgeving door werkgevers. Adequate informatie-uitwisseling tussen partijen in de keten is hierbij essentieel. Het opgestelde Bestuurlijk signaal CORNWALL¹⁰ heeft de noodzaak hiervan bevestigd.

Ten tijde van de zaak van de Filipijnse bemanning waren de mogelijkheden om twv's te weigeren of eenmaal verleende vergunningen in te trekken beperkt¹¹. Bij herziening van de Wav per 2014 zijn de mogelijkheden uitgebreid, waaronder de mogelijkheid geen tewerkstellingsvergunning te verlenen of deze in te kunnen trekken nadat een arbeidsgerelateerde overtreding of een delict onherroepelijk is komen vast te staan.

Vraag 6

Kunt u de rapportage over de misstanden die de landelijk officier mensenhandel in 2017 aan alle betrokken overheidsdiensten en bewindspersonen stuurde, delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet? Wat is er met de aanbevelingen uit het rapport gebeurd? Kunt u bij ieder van deze aanbevelingen apart aangeven welke opvolging hieraan gegeven is, hoe u dit nu beziet en welke stappen u verder gaat ondernemen?

Antwoord 6

De betreffende rapportage, «Bestuurlijk signaal CORNWALL: Misbruik van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart», is op 24 april 2019 reeds openbaar gepubliceerd naar aanleiding van een Wob-verzoek bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid.¹²

Het bestuurlijk signaal beschrijft het proces van werving en tewerkstelling van de Filipijnse lichtmatrozen. Ook de opleiding (die in het Nederlands was) en het proces van de medische keuringen wordt beschreven. Hierbij worden een aantal vragen opgeworpen en verbeteringen voorgesteld.

⁹ Artikel 9 lid 1 sub l en m en artikel 12b, Wav.

¹⁰ Zie: blg-881530.pdf (officiële bekendmakingen.nl).

¹¹ Paragraaf 31 van het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wav (Regeling is ingetrokken per 1 januari 2014).

¹² Zie: blg-881530.pdf (officiële bekendmakingen.nl).

Zo wordt geconstateerd dat een aantal verbeteringen mogelijk zijn in onder meer de verlening van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Een aantal verbeteringen waren al doorgevoerd in onder meer de Wav. Na de herziening van de Wav per 1 januari 2014 werd een twv nog maar voor maximaal een jaar verleend; per 1 januari 2022 is dit gewijzigd naar maximaal twee jaar (in plaats van drie jaar zoals ten tijde van Cornwall). Indien de werkgever na deze periode de arbeid wil voortzetten moet hij opnieuw aantonen te voldoen aan alle voorwaarden van de Wav.

Sinds de invoering van het Modern Migratiebeleid (Momi) moet de referent in Nederland zijn gevestigd. Het komt dus niet meer voor dat een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid naar Manilla wordt gestuurd zoals ten tijde van Cornwall. Deze veranderingen maken het veel lastiger om misbruik van deze procedures te maken.

Het rapport bevat echter ook een aantal constatering en impliciete veronderstellingen die niet werden herkend. Deze hebben onder andere betrekking op onveiligheid aan boord en corruptie bij (erkenning van) medische keuringen. Deze punten zijn destijds ook gedeeld met de opstellers van het bestuurlijk signaal en er bestond overeenstemming dat het niet noodzakelijk was om wetgeving of de praktijk aan te passen op die onderdelen.

Vraag 7

Bent u van mening dat het verboden zou moeten worden dat mensen bij ontslag meteen hun woning verliezen? Wat moet er aan wet- en regelgeving veranderd worden om dat mogelijk te maken?

Antwoord 7

De huurpositie van arbeidsmigranten is voor dit kabinet een belangrijk aandachtspunt. Om arbeidsmigranten voor hun huisvesting minder afhankelijk te maken van hun werkgever is het bij verhuur aan arbeidsmigranten als gevolg van de Wet goed verhuurderschap (in werking getreden op 1 juli 2023) verplicht om de huurovereenkomst separaat van de arbeidsovereenkomst vast te leggen. Deze verplichting zorgt ervoor dat een huurovereenkomst niet langer automatisch eindigt als de arbeidsovereenkomst eindigt. Gemeenten houden toezicht op de naleving van de Wet goed verhuurderschap, waaronder deze verplichting. Bij een geconstateerde overtreding kunnen zij handhavend optreden, met gebruikmaking van de bestuursrechtelijke escalatieladder (waarschuwing, bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en als *ultimum remedium* beheerovername). Daarnaast werkt het Ministerie van BZK een doelgroepencontract voor arbeidsmigranten uit met meer huur(prijs)bescherming en verdere (materiële) ontkoppeling van de arbeids- en huurovereenkomst. Het streven is om het doelgroepencontract arbeidsmigranten in het najaar in internetconsultatie te brengen.

Vraag 8

Is er volgens u voldoende personele capaciteit voor het toezicht op de uitzendbranche tot het moment dat het aangepaste wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten van kracht wordt? Zijn er al resultaten te zien van de toegenomen intensivering van het toezicht op uitzendbureaus en zo ja, kunt u die delen?¹³

Antwoord 8

De Arbeidsinspectie heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op het aangepaste wetsvoorstel. Ten behoeve van de uitbreiding van het toezicht op de toelatingsplicht wordt de capaciteit uitgebreid met 90 fte. Deze uitbreiding betreft de gehele handhavingketen bestaande uit capaciteit voor inspecties en ondersteunende functies. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de uitbreiding met 90 fte vooralsnog voldoende is om het toezicht op de toelatingsplicht uit te kunnen voeren.¹⁴

De Arbeidsinspectie is al enige tijd geleden begonnen met de werving van nieuw personeel. Het is echter nog te vroeg om resultaten van de intensive-

¹³ Kamerstuk 29 861, nr. 122, p. 33

¹⁴ Zie ook bijlage 1132750 bij kamerstuk kst-36 446, nr. 8.

ring te zien. De nieuwe inspecteurs volgen eerst een opleiding en worden daarna ingezet om praktijkervaring op te doen. Daarna zullen zij worden ingezet binnen het programma uitzendbureaus om verder te worden opgeleid voor het toezicht op de uitzendbranche en de toelatingsplicht in het bijzonder.

Vraag 9

Waarom zijn de dringende aanbevelingen van de landelijk officier mensenhandel om de omschrijving van arbeidsuitbuiting aan te scherpen niet overgenomen? Bent u van plan dit alsnog te doen? Zo ja, wanneer kan de Kamer een voorstel verwachten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

De rechtspraak, waaronder opsporingsinstanties zoals de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie (OM), hebben aangegeven het huidige strafrechtelijke instrumentarium als onvoldoende te ervaren om de huidige misstanden effectief aan te pakken. De bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting ligt dusdanig hoog dat deze regelmatig niet gehaald wordt, waardoor op bestuursrechtelijke middelen moet worden overgestapt en minder zware maatregelen ter beschikking staan die niet in verhouding staan tot de misstand.

Op 25 april jl. is daarom het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel bij de Tweede Kamer ingediend. Het doel van dit wetsvoorstel is om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel – inclusief arbeidsuitbuiting – effectiever te maken en de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Daarnaast wordt ernstige benadeling als zelfstandig delict strafbaar gesteld, waarmee wordt beoogd dat substantiële onderbetaling en slechte huisvestingsomstandigheden, zoals geschetst in het artikel, effectiever aangepakt kunnen worden.

Met deze aanvulling wordt beoogd een sluitende strafrechtelijke aanpak mogelijk te maken van ernstige misstanden in de arbeids sfeer, zoals ook dhr. Ten Kate voor zich ziet.

Vraag 10

Deelt u de mening dat consequente handhaving van alle relevante regels betreffende tewerkstelling, huisvesting en verzekering van buitenlandse werknemers eraan kan bijdragen dat het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt zal afnemen en daarmee ook de hoeveelheid misstanden die hiermee gepaard gaat? Zo ja, leidt dit tot aanpassing van uw beleid en kunt u dat toelichten? Zo nee, hoe kunt u dat uitleggen? Kunt u aangeven wat u gaat doen om de handhaving te verbeteren?

Antwoord 10

De toestroom van buitenlandse werknemers wordt gecreëerd door de Nederlandse vraag van bedrijven (werkgelegenheid) naar (goedkope) arbeidskrachten. Meerdere instanties geven aan dat het volume van arbeidsmigranten nauw samenhangt met de conjunctuur van de economie en de inrichting van de arbeidsmarkt. Zo schrijft het CPB¹⁵ dat flexibilisering op de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat er een grotere vraag is naar buitenlandse werknemers, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook schrijft het CPB dat het economisch beleid indirect de arbeidsvraag beïnvloedt en zijn weerslag zal hebben op de omvang van de vraag naar arbeid.

Toezicht en handhaving van wetten en regels blijft van belang om werknemers te beschermen tegen misstanden. Het is daarom één van de zes clusters van aanbevelingen in het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en daarmee een belangrijk onderdeel om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan.

Verder heeft het kabinet in het hoofdlijnenakkoord aangegeven dat het nodig is om kritisch te blijven op wie wij nodig hebben en wie ons nodig heeft. Onder andere via het realiseren van een afwegingskader voor gemeenten voor de vestiging van nieuwe bedrijven (in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie) wil het kabinet meer grip op arbeidsmigratie krijgen.

¹⁵ CPB – Economische dynamiek en migratie (2024).

Vraag 11

Bent u van plan de bestrijding van arbeidsuitbuiting meer prioriteit te geven dan in de afgelopen periode? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

De aanpak van arbeidsuitbuiting heeft hoge prioriteit voor dit kabinet. Hierbij wordt voortgebouwd op de inzet van de afgelopen kabinetten.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer (hierna: het Aanjaagteam) heeft in 2020 aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren en misstanden tegen te gaan. Dit kabinet voelt een blijvende urgentie om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten volwaardig kunnen deelnemen aan onze samenleving. Er zijn al belangrijke stappen gezet. Tegelijkertijd is er ook de komende jaren nog veel te doen voordat de integrale uitvoering van het advies van het Aanjaagteam voltooid is en misstanden, waaronder arbeidsuitbuiting, structureel beter worden tegengegaan. Hiervoor is het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel bij uw Kamer ingediend voor behandeling.

Daarnaast geeft dit kabinet uitvoering aan het Actieplan Samen tegen Mensenhandel waarin zowel het voorkomen, beter signaleren en helpen van slachtoffers als het aanpakken van daders van mensenhandel centraal staat. Dit gebeurt in samenwerking met verschillende partners. Het Actieplan bestaat uit verschillende actielijnen waarin ook het bestrijden van arbeidsuitbuiting is opgenomen. Zo is actielijn 2 gericht op het vergroten van de meldingsbereidheid en wordt hierin onder meer ingezet op het uitvoeren van gerichte outreach onder doelgroepen die kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. Daarmee verlagen we de drempels om gevallen van arbeidsuitbuiting te melden, zowel door slachtoffers zelf als anderen die in aanraking komen met situaties die mogelijk mensenhandel betreffen. Voor de uitvoering van het programma is structureel 2 miljoen euro per jaar beschikbaar vanuit JenV.

Vraag 12

Kunt u deze vragen zo spoedig mogelijk doch uiterlijk voor Prinsjesdag beantwoorden?

Antwoord 12

Ja.