



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

**Adrina Geragossian**  
**Dionne Moratis**

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**

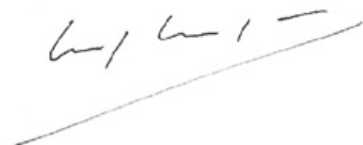
Adrina Geragossian en Dionne Moratis

**Ontvangende partijen**

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

**Handtekeningen opdrachtgevers**

Marc Kuipers



IG ISZW

Warner ten Kate



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 roloverdeling	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”<sup>2</sup>.

#### **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 vergoedingsvoorwaarden onder andere met betrekking tot minimumloon, arbeidsomstandigheden en huisvesting. De werkgever dient dat aan te tonen en het UWV toetst dit.

<sup>2</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 overgevoerd 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 constructiegoed 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 uitsluitsel 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 ‘B8’ 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 stuiten 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 inbeslagneming. 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 inbeslagnemingen 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 meervoudige 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 Spijkenisserbrug (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 vakantietoelage
- het niet of onvoldoende uitbetalen van etensgeld

#### Fraude en misleiding

- het gebruik maken van dubbele arbeidsovereenkomsten: één conform Nederlandse vereisten en één naar Filipijns recht (POEA-contract)
- het opmaken en indienen van valse aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen
- het opmaken en indienen van valse aanvragen voor verblijfsvergunningen
- het misbruiken 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 voldongen 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 bakenen. 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 Filipijns 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 varend 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 binnenvaart-schip, 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 tewerk gesteld 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 controle-actie “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 aangemerkt. 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 leidinggevend (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 leidinggevend 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)aanemer, 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>10</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>11</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. Cacdac 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>10</sup> Het contract dat wordt gesloten naar model van de Philippine Overseas Employment Administration.

<sup>11</sup> Op grond van artikel 23, eerste lid, Binnenvaartwet.



Een digitaal tekentablet

### **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>15</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>16</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 twijfelen.

## 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>17</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 tapgesprekken 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>15</sup> Ten tijde van het onderzoek, met uitzondering van Roemenië en Bulgarije.

<sup>16</sup> Sinds 1 januari 2013 is er een CAO binnenvaart.

<sup>17</sup> Brief van UWV aan werkgevers(organisaties) "Binnenvaart en de Wet arbeid vreemdelingen", dd. 23 februari 2012.

Het UWV toetst elke tewerkstellingsvergunningaanvraag 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>17</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/2011/24201

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>18</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 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>23</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>23</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>24</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>24</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 gebleken oneigenlijk 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 keuring gesignaleerd. 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 gearhiveerd. 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 uitsluitsel 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 vormden 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 Zeevaartbemanningwet (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

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>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.

<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 supervisieconstructie.

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)

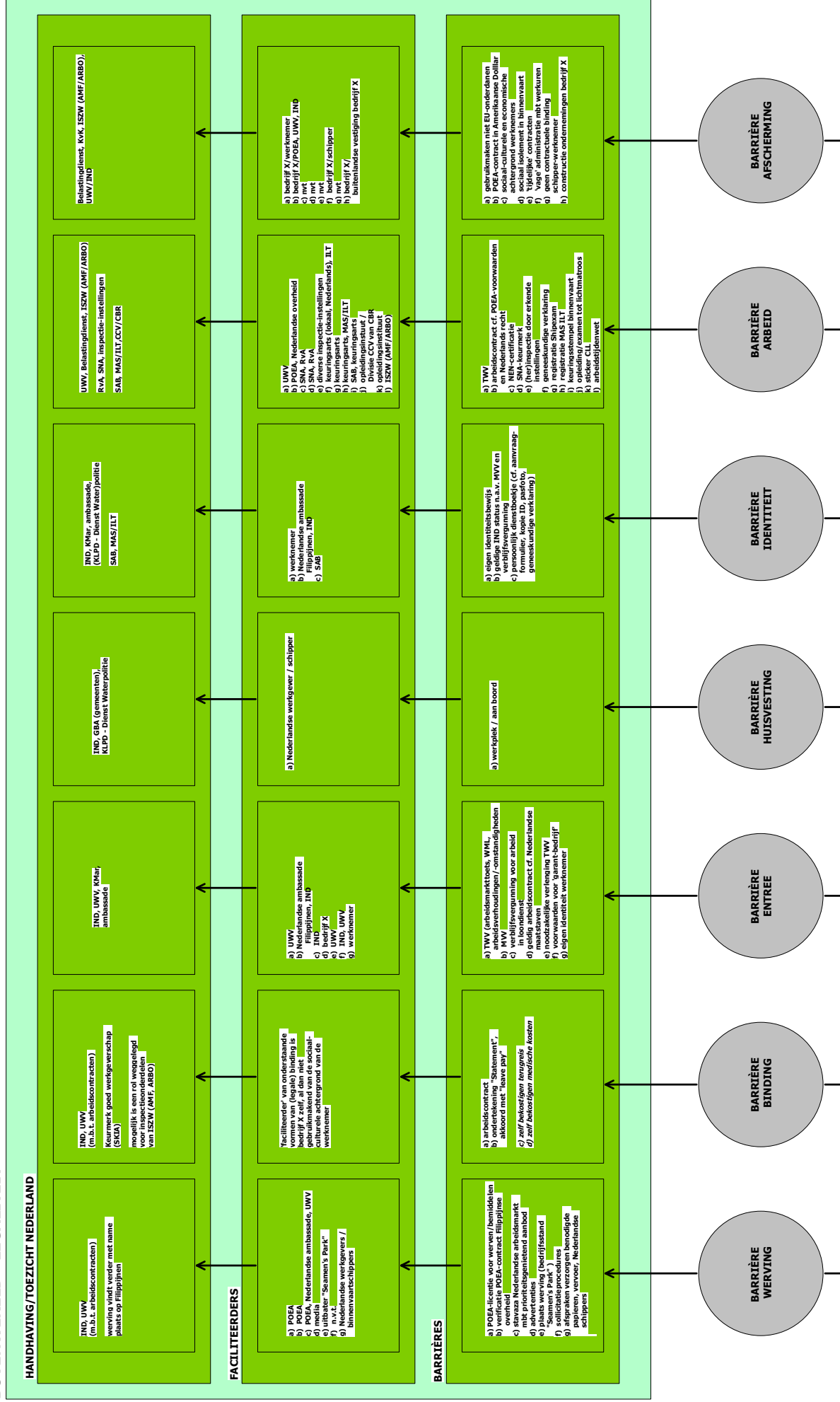
## Tot slot

### 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.

# BOVENWERELD - LEGALITEIT



**BARRIERES**

a) opmaken dubbele arbeidscontracten (POEA-contract vs. euro-contract)  
 b) misbruiken digitale handtekening  
 c) doen valse beloften

a) moeite te betalen bij afhaken na aanvang van dienstverband  
 b) beloften van sociale of financiële voordelen  
 c) (financieel/psychisch) lastige werkdagen, geen verid of contact  
 d) (financieel/medische) lastige werkdagen, geen verid of contact  
 e) onrechtvaardig houden rekening met elkaar  
 f) niet uitbetalen of voorwaarden stellen aan "leave pay" (financieel)  
 g) "subpoena" of Filippijns recht  
 h) onderbetaling en inhouding salaris (financieel)

a) op valsejke gronden verkregen TWV  
 b) op valsejke gronden verkregen verblijfsvergunning  
 (Zie barrières bij Weerving)

n.v.t.

a) misbruiken digitale handtekening werknemers  
 b) onder valse voorwendselen verkregen persoonlijk dienstboekje (na valse informatie)  
 c) valse / niet genomen opleiding tot lichtmatros voor werknemers

a) opmaken dubbele arbeidscontracten (POEA-contract vs. euro-contract)  
 b) valse / niet genomen opleiding tot valse certificaten op basis van NEN-certificaten op basis van informatie. Dubieuze bijlage  
 c) valse medische verklaringen / versprekking door onbevoegd arts / niet plaatsvinden keuringen / dienstboekjes / verzakkingen  
 d) geen registraties in Shipexam  
 e) afgeven dienstboekje binnenvaart  
 f) onderbetaling en inhouding salaris

a) opmaken dubbele arbeidscontracten (POEA-contract vs. euro-contract)  
 b) opmaken en gebruiken valse non-stroken  
 c) misbruiken digitale handtekening werknemers  
 d) niet correct invullen vaarbok door schipper  
 e) creëren schijnveiligheid door inschrijven werknemers voor opleiding  
 f) oekeren van schipbekwaamheid door stichter van opleidingsinstituut

**FACILITEERERS**

"faciliteerder" van bovenstaande barrières is bedrijf X zelf, al dan niet werkgever (bijv. bij handtekening)

"faciliteerder" van bovenstaande vormen van binding is bedrijf X zelf, al dan niet gebruikmakend van sociaal-culturele achtergrond van de werknemer  
 In het kader van de mogelijkheid van "subpoena" is de Filippijse wetgeving faciliterend

"faciliteerder" van bovenstaande valsejke opgemaakte stukken is bedrijf X zelf, dan wel malafide administratieve medewerkers in opdracht van bedrijf X

n.v.t.

a) bedrijf X  
 b) corrupte keuringsarts  
 c) corrupt opleidingsinstituut

a) bedrijf X  
 b) (corrupt) opleidingsinstituut  
 c) (corrupt) inspectie-instelling / (corrupt) malafide keuringsarts (lokaal of Nederlands)  
 d) (corrupt/malafide) keuringsarts  
 e) (corrupt/malafide) keuringsarts (lokaal of Nederlands)  
 f) (corrupt/malafide) keuringsarts  
 g) SAB  
 h) bedrijf X

Bedrijf X is zelf "faciliteerder" voor bovengenoemde valse stukken, het misbruik van handtekeningen en het organiseren van schijnsollicitatieprocedures  
 Binnenvaart-schippers en opleidingsinstituut zijn naar aanleiding van de procedure van de werknemers te benoemen in een faciliterende rol

**HANDHAVING/ TOEZICHT NLD.**

IND, UWV (m.b.t. arbeidscontracten)  
 Weerving vindt verder met name plaats op de Filippijnen

IND, UWV (m.b.t. arbeidscontracten)  
 Fairwork (of soortgelijke instantie) mogelijk is een rol weggelegd voor inspectie/deel van ISZW (AMF, ARBO)

ambassade, KMar, IND

n.v.t.

gemeente, IND, KMar, politie  
 SAB, MAS/ILT

ISZW (AMF)  
 SAB, MAS/ILT, CCV/CBR

ISZW (AMF, DO, ARBO), FIOD, IND

**ONDERWERELD - ILLEGALITEIT**

Filippijnen in de Nederlandse binnenvaart -  
 Barrèremodel Arbeidsuitbuiting  
 D.V.J.M. Beckers, afdeling O&A, directie APS  
 Versie 1.1 - 20 april 2015

## 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 uitbuitingsituatie, 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 salariëring 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 salariëring. 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 uitbuitingsituatie. 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 gewezen 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.





