



Aan  
Minister van SZW

# nota

Error! Unknown document property name.

## Aanleiding

In deze nota informeren wij u over de uitvoering van de **1** **motie van den Brink en de Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten**. Wij doen een voorstel om te voldoen aan het verzoek van Kamerlid Van Dijk (CDA) om voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van het ministerie SZW geïnformeerd te worden over de **uitvoering van deze motie**. Middels deze nota informeren wij u over onze verkenning naar dit thema en de mogelijkheden om dit aan te pakken.

## Geadviseerd besluit



- AV en WBJA zijn van oordeel dat er **voldoende mogelijkheden** zijn om het probleem via het **bestaande instrumentarium** aan te pakken. Wij adviseren daarom het plan waarover de motie spreekt in te vullen met een **opsomming van het bestaande (mogelijkheden binnen het strafrecht) en aanstaande instrumentarium (wetstraject modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel**, waarmee mensenhandel effectiever aangepakt kan worden). Bent u hiermee akkoord?
- U wordt geadviseerd in te stemmen met het voorstel om de Kamer voor de begrotingsbehandeling SZW **conform deze lijn te informeren middels een bijlage bij de Kamerbrief over arbeidsmigratie**. Mocht u deze lijn niet steunen dan kunnen we de Kamer informeren over de huidige stand van zaken **zonder een uitgewerkt plan**.
- **De Arbeidsinspectie heeft een ander standpunt**. Zij vindt dat de nieuwe en huidige mogelijkheden **geen goede aangrijpingspunten bieden voor een effectieve sanctionering (zie verderop voor nadere toelichting)**.

Voor deze nota is input opgehaald bij betrokken organisaties (Arbeidsinspectie, JenV en OM). Deze nota is afgestemd met WBJA.

## Kernpunten

### Motie

- De motie van Van den Brink en de Kort (d.d. 22 juni 2023) is ingediend naar aanleiding van een rapportage<sup>1</sup> over de stand van zaken van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. De motie is kamerbreed aangenomen.

<sup>1</sup> Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021.

## TER BESLISSING

Datum  
Error! Unknown document property name.

Onze referentie

Opgesteld door

Bijlage(n)

1

# Overzicht van opmerkingen bij OPENBAARMAKEN Opm MSZW

## Nota opvolging motie inname reisdocumenten en bankpassen.pdf

---

Pagina: 1

---

 Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

motie van den Brink en de Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten. uitvoering van deze motie. voldoende mogelijkheden bestaande instrumentarium opsomming van het bestaande (mogelijkheden binnen het strafrecht) en aanstaande instrumentarium (wetstraject modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, conform deze lijn te informeren middels een bijlage bij de Kamerbrief over arbeidsmigratie. zaken zonder een uitgewerkt plan. De Arbeidsinspectie heeft een ander standpunt. geen goede aangrijpingspunten bieden voor een effectieve sanctionering (zie verderop voor nadere toelichting).

 Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: (Unknown)      Datum: Onbepaald

---

Graag overleg, ik neig naar optie NLA

### Bestuurlijk signaal

- De NLA heeft op 20 april 2023 een signaal "inname van reisdocumenten" aan de minister van SZW gestuurd met daarin een analyse van de problemen in het toezicht rond het innemen van reisdocumenten.
- Inspecteurs van de Arbeidsinspectie benutten artikel 447b Sr om tegen het innemen van reisdocument op te treden. Als de werkgever niet voldoet aan een bevel van de inspecteur tot teruggave van het reisdocument (binnen de gestelde termijn), dan is er sprake van een strafbaar feit waarvoor een geldboete kan worden opgelegd.
- Hierover zegt de Arbeidsinspectie dat deze aanpak per geval wel effectief is (zo staat in het signaal dat in 7 van de 8 gevallen het document wordt teruggegeven). De Arbeidsinspectie ziet in aanvulling hierop echter graag een wettelijk verbod, waarbij het innemen van reisdocumenten als zelfstandig feit bestuurlijk beboetbaar is via het bestuursrecht. Zij stelt als oplossingsrichting voor om de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit te breiden. Daarnaast verzoekt de Arbeidsinspectie in het signaal om verduidelijking of de inname van reisdocumenten ook onder de reikwijdte van het nieuwe strafrechtelijke begrip ernstig benadeling valt (artikel 273fa Wetboek van Strafrecht).

Datum  
Error! Unknown document  
property name.

Onze referentie

### Uitvoering van de motie en opvolging van het signaal door SZW en JenV

- Mede ter opvolging van de motie-Van den Brink/De Kort en het bestuurlijk signaal van de Arbeidsinspectie zijn in overleg met de juridische en beleidsafdelingen van SZW en JenV de bestaande opties om inname van reisdocumenten en bankpassen te bestraffen onder elkaar gezet (zie bijlage voor een uitgebreid overzicht). Daarnaast is met de Arbeidsinspectie overleg gevoerd over de omvang van het probleem, de inzet van het bestaande instrumentarium en haar behoefte aan nieuw instrumentarium. Ook is met het Functioneel Parket (FP) van het openbaar ministerie gesproken over de inzet van het strafrechtelijk instrumentarium.
- Het staat buiten kijf dat het innemen van reisdocumenten en bankpassen door de werkgever zeer onwenselijk is. Dit vergroot de afhankelijkheid van de werkgever, beperkt de vrijheid en verhoogt het risico op benadeling en arbeidsuitbuiting. Uit gesprekken met de Arbeidsinspectie komt naar voren dat zij deze praktijk zien bij werknemers uit Oost-Europa en derdelanders (voorbeelden gezien uit Marokko, Ecuador, Georgië, Suriname, Oezbekistan). De exacte omvang van het probleem is onbekend.
- Om een passende oplossing te vinden voor deze praktijken, zijn alle bestaande instrumenten op een rij gezet. Daarin komt naar voren dat daarin verschillende handvatten zitten om de problematiek aan te pakken.

### Mogelijkheden in het strafrecht

- JenV ziet geen noodzaak tot nadere strafrechtelijke regelgeving (over genoemde arbeidswetten met bestuursrechtelijke handhaving is niet met JenV gesproken omdat zij daar niet over gaan). JenV stelt dat er een te pessimistisch beeld geschetst wordt van de huidige mogelijkheden die artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht biedt. In het signaal wordt gesteld "[het] daadwerkelijk opmaken van een proces-verbaal zorgt er ook niet voor dat de werknemer zijn/haar document terugkrijgt", alleen is dat gebaseerd op een enkele zaak uit 2021 waarin daarvan geen sprake was

---

Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

signaal "inname van reisdocumenten"  
benutten artikel 447b Sr  
strafbaar feit

Hierover zegt de Arbeidsinspectie dat deze aanpak per geval wel effectief is (zo staat in het signaal dat in 7 van de 8 gevallen het document wordt teruggegeven). De Arbeidsinspectie ziet in aanvulling hierop echter graag wettelijk verbod, waarbij het innemen van reisdocumenten als zelfstandig feit bestuurlijk beboetbaar is via het bestuursrecht

Wet allocatie arbeidskrachten door  
intermediairs (Waadi) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit te breiden.

ernstig benadeling valt  
beleidsafdelingen van SZW en JenV de  
inname van

reisdocumenten en bankpassen te bestraffen onder elkaar gezet (zie  
bijlage voor een uitgebreid overzicht).

omvang van het probleem,  
bestaande instrumentarium  
zeer onwenselijk is.

Het staat buiten kijf dat het innemen van reisdocumenten  
vergroot de afhankelijkheid van  
de werkgever, beperkt de vrijheid en verhoogt het risico op benadeling en  
arbeidsuitbuiting.

---

Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

bestaande instrumenten op een rij gezet.  
verschillende handvatten

JenV ziet geen noodzaak tot nadere strafrechtelijke regelgeving (over  
genoemde arbeidswetten met bestuursrechtelijke handhaving is niet met  
JenV gesproken omdat zij daar niet over gaan).

(in 7 van de 8 andere geregistreerde zaken leidde een ambtelijk gegeven bevel o.g.v. artikel 447b Sr **1** **é**l tot teruggave).

- Daarnaast signaleren SZW en JenV dat de bestaande **misdrijven diefstal (art. 310 Wetboek van Strafrecht) en verduistering (art. 321 Wetboek van Strafrecht) alternatieve sanctiemogelijkheden bieden die nog niet geprobeerd zijn in de praktijk.** In geval van een zelfstandig feit (enkel inname reisdocument of bankpas) kan **aangifte van diefstal worden gedaan.** Het FP heeft aangegeven dat we over de inrichting hiervan in **gesprek kunnen treden met de politie en arrondissementen van het OM.** Daarnaast kan inname van reisdocumenten en bankpassen als onderdeel van een zaak in het kader van **mensenhandel/arbeidsuitbuiting worden aangepakt.** Bovendien is in de memorie van toelichting van het **wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel toelicht dat inname van reisdocumenten mogelijk een indicatie van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is.**

Datum  
Error! Unknown document  
property name.

Onze referentie

#### *Mogelijkheden binnen het bestuursrecht*

- Tevens is nagegaan of **2** **aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten** nodig worden geacht. AV en WBJA zien geen noodzaak gelet op de reeds bestaande **strafrechtelijke bepalingen.** Aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten zijn alleen van toegevoegde waarde als andere instrumenten aantoonbaar onvoldoende effect hebben. Daar lijkt geen sprake van te zijn. Ook **uit het signaal van de Arbeidsinspectie volgt dat inzet van artikel 447b leidt tot teruggave van reisdocumenten.** Wanneer het strafrecht goed ingezet wordt moet dat voldoende afschrikwekkende werking hebben.
- Ook is twijfel over de **uitvoerbaarheid van nieuw bestuurlijk instrumentarium.** Zo zou de reikwijdte van een bestuurlijk verbod in de Wav en de Waadi beperkt zijn tot **werknemers uit derdelanden, respectievelijk terbeschikking gestelde arbeidskrachten.** Daarmee zouden werknemers uit de EU die niet terbeschikking zijn gesteld buiten de reikwijdte van een bestuursrechtelijk verbod vallen. Andere voor de hand liggende wetten waarin een dergelijk verbod zou kunnen worden opgenomen zijn er niet.
- De verwachting is dat het **niet proportioneel is om een bestuursrechtelijke boete op te leggen enkel vanwege het feit dat de werkgever het reisdocument in zijn bezit heeft.** Ook in het bestuursrecht zal eerst, net als bij artikel 447b Sr, de mogelijkheid moeten worden geboden om het document terug te geven alvorens een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Gelet hierop is het ook de vraag of het **introduceren van een bestuurlijke boete toegevoegde waarde heeft ten opzichte van artikel 447b Sr** **aangezien beide vooral gericht zijn op het zorgen dat de reisdocumenten teruggegeven worden.**
- SZW en JenV adviseren daarom **niet om een dergelijk traject in te zetten,** maar de focus te leggen op **de communicatie van de bestaande instrumenten en deze onder de aandacht te brengen van inspecteurs.** Als deze instrumenten vaker worden ingezet, gaat daar ook een sterkere **afschrikwekkende werking vanuit.** Tevens heeft de Arbeidsinspectie **aangegeven** momenteel nog te bekijken of er **andere mogelijkheden zijn** buiten **art. 447b Strafrecht.** Voordat deze verkenning binnen de Arbeidsinspectie is voltooid ligt **aanpassing van wet- en regelgeving niet voor de hand.**



---

Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

wél tot teruggave).  
misdrijven diefstal  
(art. 310 Wetboek van Strafrecht) en verduistering (art. 321 Wetboek van Strafrecht) alternatieve sanctiemogelijkheden bieden die nog niet geprobeerd zijn in de praktijk.  
aangifte van diefstal worden  
Het FP heeft aangegeven dat we over de inrichting hiervan in gesprek kunnen treden met de politie en arrondissementen van het OM.  
mensenhandel/arbeidsuitbuiting worden  
aangepakt. Bovendien is in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel toegelicht dat inname van reisdocumenten mogelijk een indicatie van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is.

---

Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten  
strafrechtelijke bepalingen.  
uit het signaal van de Arbeidsinspectie volgt dat inzet van artikel 447b leidt tot teruggave van reisdocumenten.  
uitvoerbaarheid van nieuw bestuurlijk instrumentarium.  
werknemers uit derdelanden,  
respectievelijk terbeschikking gestelde arbeidskrachten.  
niet proportioneel is om een bestuursrechtelijke boete op te leggen enkel vanwege het feit dat de werkgever het reisdocument in zijn bezit heeft.  
introduceren van een bestuurlijke boete toegevoegde waarde heeft ten opzichte van artikel 447b Sr aangezien beide vooral gericht zijn op het zorgen dat de reisdocumenten teruggegeven worden.  
niet om een dergelijk traject in te zetten,  
de communicatie van de bestaande instrumenten en deze onder de aandacht te brengen van inspecteurs.  
afschrikwekkende werking vanuit. Tevens heeft de Arbeidsinspectie aangegeven  
andere mogelijkheden zijn  
Arbeidsinspectie is voltooid ligt aanpassing van wet- en regelgeving niet voor d art. 447b Strafrecht.

---

Nummer: 3      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: (Unknown)      Datum: Onbepaald

---

Wanneer uitkomsten bekend?  
Nog te betrekken bij uitvoering motie?

### Standpunt arbeidsinspectie

- De Arbeidsinspectie heeft een ander standpunt. Zij vindt dat de nieuwe en huidige mogelijkheden **1** **één goede aangrijpingspunten** bieden voor een effectieve sanctionering. Het **nieuwe artikel 273f/a Sr** maakt inname van documenten niet zelfstandig strafbaar en zorgt er niet voor dat iemand zijn document terugkrijgt. Artikel 447b Sr kan effectief zijn, maar geeft geen sanctiemogelijkheid als de werkgever na een bevel door een daartoe bevoegde ambtenaar de documenten gelijk teruggeeft. Verder is de bewijslast voor de wetsartikelen 310 en 321 Sr dusdanig hoog dat aan die norm niet snel zal kunnen worden voldaan. Voor strafrechtelijk bewijs van artikel 310 en 321 Sr zal **meer dan één inspectie nodig zijn**. Daarom geeft de Arbeidsinspectie aan dat door een **wettelijk verbod en het beboetbaar maken in het bestuursrecht sneller opgetreden kan worden en de innemers sneller gesanctioneerd kunnen worden dan in het strafrecht**. Ook zou er een **afschrikkende werking van een verbod en boete uit gaan**.



Datum  
Error! Unknown document  
property name.

Onze referentie

### Toelichting

#### Conclusies verkenning

*In het kader van de verkenning is nagegaan welke mogelijkheden het strafrecht biedt:*

- **3** **Artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht, dat specifiek ziet op reisdocumenten en identiteitsbewijzen, geeft de mogelijkheid om te vorderen dat een dergelijk document wordt teruggegeven binnen 14 dagen nadat de innemer dit mondeling is bevolen.** Gebeurt dit niet, dan kan diegene **gestraft worden met een geldboete** van de tweede categorie. Dit artikel is echter geen middel tot eigenstandig sanctioneren wanneer het reisdocument teruggegeven wordt.
- De werkgroep van SZW, JenV, NLA en OM heeft de volgende mogelijkheden verkend:
  - Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (huidig artikel). In dit artikel is mensenhandel strafbaar gesteld. De inname van reisdocumenten en bankpassen kan een **indicatie** van mensenhandel zijn.
  - Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (nieuw artikel). Dit artikel wordt in de modernisering van mensenhandel toegankelijker gemaakt. Daarmee verwachten we **meer vervolgingen** rondom **arbeidsuitbuiting**.
  - Artikel 273 fa Wetboek van Strafrecht (nieuw artikel) geeft de mogelijkheid om **ernstige benadeling** te vervolgen en te bestraffen. Met deze strafbaarstelling kan worden opgetreden tegen (rechts)personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige arbeidsmisstanden in gevallen waarin de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting – een vorm van mensenhandel – net niet wordt gehaald, maar er wel sprake is van strafwaardig gedrag. De **langdurige inname van reisdocumenten en bankpassen door de werkgever kan een indicatie van ernstige benadeling zijn**.
  - Artikel 321 Wetboek van Strafrecht (**verduistering**). Dit artikel geeft de mogelijkheid om diegene die opzettelijk wederrechtelijk

---

**1** Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

geen goede aangrijpingspunten  
nieuwe artikel 273f/va Sr maakt inname van documenten niet zelfstandig strafbaar en zorgt er niet voor dat iemand zijn document terugkrijgt. A documenten gelijk teruggeeft.  
bewijslast voor de wetsartikelen 310 en 321 Sr dusdanig hoog dat aan die norm niet snel zal kunnen worden voldaan.  
meer dan één inspectie nodig zijn.  
wettelijk verbod en het beboetbaar maken in het bestuursrecht sneller opgetreden kan worden en de innemers sneller gesanctioneerd kunnen worden dan in het strafrecht.  
afschrikkende werking van een verbod en boete uit gaan.

---

**2** Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: (Unknown)      Datum: Onbepaald

Hier ben ik het wel mee eens

---

**1** Nummer: 3      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

Artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht, dat specifiek ziet op reisdocumenten en identiteitsbewijzen, geeft de mogelijkheid om te vorderen dat een dergelijk document wordt teruggegeven binnen 14 dagen nadat de innemer dit mondeling is bevolen.  
gestraft worden met een geldboete  
indicatie  
meer vervolgingen  
arbeidsuitbuiting.  
ernstige benadeling  
langdurige inname van reisdocumenten en bankpassen door de werkgever kan een indicatie van ernstige benadeling zijn.  
(verduistering).



een goed dat toebehoort aan een ander toe-eigent (in dit geval een reisdocument of bankpas) en dit niet aan de rechtmatige eigenaar teruggeeft, te bestraffen.

- o Als het eigendom niet rechtmatig in het bezit was van de verdachte is er geen sprake van verduistering, maar van diefstal. Dat betreft artikel 310 Wetboek van Strafrecht.

Datum  
Error! Unknown document  
property name.

Onze referentie  
[REDACTED]

#### **1** **standpunt praktijk:**

- Openbaar ministerie /Functioneel Parket (OM/FP): Vooralsnog ziet het OM/FP een **kleine rol voor het strafrecht**. Afhankelijk van de context is het aan de Officier van Justitie om te bepalen of er mogelijk sprake is van verduistering. Als er sprake is van een strafrechtelijke interventie, dan maken het FP en de Arbeidsinspectie afwogen keuzes in een zogenoemde stuur- en weegploeg. Alleen als ingrijpen nodig wordt geacht en geen andere interventie geschikt is, kan voor de inzet van het strafrecht worden gekozen. Daarbij wordt onder andere meegewogen hoe een bepaalde zaak zich **prioriteert** ten opzichte van andere mogelijke strafrechtelijke onderzoeken. Dit kan betekenen dat er niet strafrechtelijk wordt geïntervenieerd.
- De Arbeidsinspectie en het OM/FP zien artikel 273f en artikel 273fa Wetboek van Strafrecht niet als sanctiemiddel bij enkel inname van reisdocumenten en/of bankpassen door de werkgever; de inname van reisdocumenten is daarin slechts een indicator van mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. De opsporingsdienst onderzoekt niet een enkelvoudig strafbaar feit, dergelijke feiten worden wel in een groter opsporingsonderzoek zoals ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting meegenomen. Daarnaast geeft de Arbeidsinspectie aan dat onderzoek naar overtreding van **artikel 321 van het Wetboek van Strafrecht pas wordt gedaan nadat niet is voldaan aan een vordering op grond van artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht**. Daarom stelt de Arbeidsinspectie voor om een mogelijkheid te creëren om bestuursrechtelijk te kunnen sanctioneren in het geval de werkgever langer dan noodzakelijk de **reisdocumenten en bankpas bij zich** houdt. De Arbeidsinspectie ziet als voordeel dat in het bestuursrecht sneller kan worden opgetreden en innemers sneller worden gesanctioneerd dan in het strafrecht.
- Het FP heeft als suggestie meegegeven om te kijken **naar art. 310 Sr (diefstal)**. Zij heeft aangegeven dat het FP hierin geen rol heeft, maar dat dergelijke zaken door arrondissementsrechtbanken behandeld worden. Het is daarmee een optie om in een gesprek met Politie en arrondissementen te kijken of deze route haalbaar is.

#### *Omvang van het probleem:*

- Zoals hierboven aangegeven signaleert de Arbeidsinspectie dat er onvoldoende handelingsperspectief is om de inname van reisdocumenten aan te pakken. Uit het signaal van de Arbeidsinspectie en verdere navraag daarover is niet helder **geworden hoe groot het probleem is**. Onduidelijk is hoe vaak (langdurige) inname van reisdocumenten en bankpassen voorkomt. De Arbeidsinspectie geeft aan dat dergelijke informatie niet volledig en gestructureerd wordt vastgelegd in de systemen, omdat dit niet tot haar takenpakket behoort. Daardoor kan de inspectie geen inzicht in de omvang geven.

---

1 Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

Standpunt praktijk:

kleine rol voor het strafrecht.

prioriteert

De Arbeidsinspectie en het OMVFP zien artikel 273f en artikel 273fa

Wetboek van Strafrecht niet als sanctiemiddel bij enkel inname van

reisdocumenten en/of bankpassen door de werkgever; de inname van

reisdocumenten is daarin slechts een indicator van mogelijke

arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling.

artikel 321 van het Wetboek van Strafrecht pas

wordt gedaan nadat niet is voldaan aan een vordering op grond van artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht. Daarom stelt de Arbeidsinspectie

voor om een mogelijkheid te creëren om bestuursrechtelijk te kunnen

sanctioneren in het geval de werkgever langer dan noodzakelijk de

reisdocumenten en bankpas bij zich

naar art. 310 Sr

(diefstal).

---

1 Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

geworden hoe groot het probleem is.

- De Arbeidsinspectie merkt hierover op dat het uiteraard evident moeilijk is om zicht te krijgen op de omvang van heimelijke gedragingen. Bevindingen uit de inspectiepraktijk van inspecteurs en arbeidsmigranten laten echter zien dat **inname van documenten regelmatig voorkomt**. In het bestuurlijke signaal is hierover ook informatie opgenomen voor de inname van reisdocumenten. De focus van de verkenning heeft daarom gelegen op de mogelijkheden dit fenomeen effectief aan te pakken.

Datum  
Error! Unknown document  
property name.

Onze referentie

#### MOTIE VAN DE LEDEN VAN DEN BRINK EN DE KORT - 22 juni 2023

- De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat uit de Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van de Arbeidsinspectie blijkt dat de langdurige inname van paspoorten en bankpassen van arbeidsmigranten vaak als ernstige benadeling of enkel met een geldboete conform artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht wordt afgedaan;
- overwegende dat de inspectie aangeeft dat het aantal tactische onderzoeken dat wordt gestart relatief klein is en dat dat verklaarbaar is vanuit de huidige juridische interpretatie van een ander artikel, namelijk 273f van het Wetboek van Strafrecht;
- van mening dat wanneer arbeidsmigranten geen beschikking hebben over hun paspoort of hun bankpas omdat ze deze hebben moeten afgeven bij hun uitlener of huisbaas er sprake is van vrijheidsbeperking;
- verzoekt de regering om voor de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken met een plan te komen hoe het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten met als oogmerk het inperken van diens vrijheden niet enkel via artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht kan worden bestraft, en gaat over tot de orde van de dag.

#### Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Verkenning	Ter informatie (niet verzenden)	
2	Signaal Nederlandse Arbeidsinspectie 23 april 2023 "inname reisdocumenten"	Ter informatie (niet verzenden)	





TER BESLISSING

Directie

Datum  
06-02-2025

Onze referentie  
2025- [redacted]

Opgesteld door  
[redacted]

Bijlage(n)  
1

Aan Minister van SZW

## nota

OPENBAARMAKEN Instrumentarium arbeidsinspectie

### Aanleiding

Er zijn twee moties door de Tweede Kamer aangenomen die gericht zijn op de **1** **uitbreiding van het instrumentarium van de Nederlandse Arbeidsinspectie** (hierna: Arbeidsinspectie). De motie Maatoug/Simons verzoekt om een nieuwe bevoegdheid voor de Arbeidsinspectie om **bestuursrechtelijk direct stil** te kunnen leggen bij een vermoeden van **ernstige benadeling**.<sup>1</sup> Daarnaast verzoekt de motie van den Brink en de Kort (CDA en VVD) de minister van SZW om met een plan te komen hoe het **oneigenlijk innemen van reisdocumenten** en bankpassen van arbeidsmigranten met als oogmerk het inperken van diens vrijheden niet enkel via artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht kan worden bestraft.

Over beide trajecten bent u eerder geïnformeerd (zie bijlage). Met bijgaande brief wordt voorgesteld om **deze twee moties af te doen**. Daarnaast wordt in deze brief de Kamer geïnformeerd over de nieuwe boeteregels in kader van illegale tewerkstelling.



### Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met een brief met de volgende inhoud:

- Invulling van de motie Maatoug/Simons op de volgende wijze: toelichten dat bij ernstige arbeidsmisstanden met de toepassing van de huidige bevoegdheden uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (Atw)<sup>2</sup> **reeds de mogelijkheid bestaat om onmiddellijk stil te leggen**. Dit is het geval in situaties waar verblijf of werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen, zoals bedoeld in artikel 28 Arbowet, of wanneer sprake is van ernstige (dreigende) strijd met de Atw-bepalingen, zoals bedoeld in artikel 8:2 Atw.
- Invulling van de motie van den Brink en de Kort op de volgende wijze: een bredere interpretatie en toepassing van de huidige mogelijkheden die de Arbeidsomstandighedenwet kent. Redenering is dat inname van reisdocumenten en bankpassen kan leiden tot **3** **psychosociale belasting**. Op grond hiervan kan de Arbeidsinspectie **een waarschuwing en (bij recidive) een boete opleggen**. Daarnaast wijzen op de nieuwe boetebeleidsregels voor de Wet arbeid vreemdelingen (per 1 februari) waarin is **opgenomen dat inname**

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 35925 XV, nr. 62

<sup>2</sup> Artikel 28 Arbowet en artikel 8:2, tweede lid, Atw

# Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Bestuursrechtelijke stillegging

---

Pagina: 1

---

 Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald


---

uitbreiding van het instrumentarium van de Nederlandse Arbeidsinspectie  
bestuursrechtelijk direct stil  
'ernstige benadeling'.1  
oneigenlijk innemen van reisdocumenten  
deze twee moties af te doen.  
reeds de mogelijkheid bestaat om onmiddellijk stil te  
leggen.

 Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: (Unknown)      Datum: Onbepaald

---

Akkoord

 Nummer: 3      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

psychosociale belasting.  
een waarschuwing en (bij recidive) een  
boete opleggen.  
opgenomen dat inname

1 an reisdocumenten ook een reden kan zijn om een hogere boete op te leggen omdat in een dergelijk geval sprake kan zijn van een ernstige overtreding.

**Datum**  
06-02-2025

## **Kernpunten**

**Onze referentie**  
2025- [REDACTED]

### Bestuursrechtelijke stillegging

- De motie verzoekt om bij ernstige benadeling naast het opleggen van boetes en waarschuwingen de Arbeidsinspectie ook de bevoegdheid te geven voor een bestuursrechtelijke stillegging bij het vermoeden van ernstige misstanden.
- Bij het afdoen van deze motie wordt gesproken **ernstige (arbeids)misstanden** ipv ernstige benadeling om verwarring te voorkomen met het nieuwe strafrechtelijke begrip dat geïntroduceerd wordt met het wetsvoorstel modernisering mensenhandel.
- Voorbeelden van ernstige misstanden zijn **omstandigheden van heel weinig loon krijgen, heel lang moeten werken, illegaal verblijf of werken, ingenomen bankpassen en reisdocumenten, slapen op de werkplek, onduidelijkheid over wie de leidinggevende is, ontbrekende of gebrekkige administratie en fysiek of psychisch geweld. Dit is een niet limitatieve lijst.**
- Uit de verkenning volgt dat de huidige wettelijke mogelijkheid om stil te leggen bij ernstig gevaar voor personen, op grond van artikel 28 Arbowet **ingezet kan worden bij ernstige misstanden.**
- Ernstig gevaar hoeft niet alleen te bestaan uit levensgevaar of onmiddellijk dreigend gevaar, **ook ernstig gevaar voor gezondheidsschade op termijn valt hieronder.** Ernstig gevaar zou kunnen bestaan uit een combinatie van gevaar voor fysieke gezondheidsschade en psychosociale arbeidsbelasting. Het ernstig gevaar dient wel gekoppeld te kunnen worden aan de **werkplek of de werkzaamheden.** In de brief wordt expliciet aangegeven dat de (een combinatie van) bovenstaande genoemde omstandigheden ernstig gevaar in de zin van de Arbowet kan opleveren.
- De maatregel is gericht op **het stilleggen van de werkplek of werkzaamheden die ernstig gevaar opleveren.** Er zou zich ook een situatie kunnen voordoen waar de combinatie van factoren zelfs leidt tot stillegging van alle werkzaamheden binnen de onderneming. De stillegging wordt weer opgeheven zodra geen sprake meer is van ernstig gevaar.
- **WBJA zal een handreiking opstellen, die de Arbeidsinspectie zal gebruiken ten behoeve van eigen werkinstructies voor de inspecteurs.** In die handreiking wordt verduidelijkt welke (combinatie van) omstandigheden die passen bij ernstige misstanden, ook 'ernstig gevaar' kunnen opleveren in de zin van de Arbowet. De aanwezigheid van ernstig gevaar zal altijd vastgesteld moeten worden op basis van het individuele geval. In de handreiking zal ook aandacht zijn voor het weer opheffen van de stillegging.
- WBJA onderschrijft de inzet van artikel 28 Arbowet in geval (een combinatie van) omstandigheden van ernstige arbeidsmisstanden leiden tot ernstig gevaar.
- Daarnaast kan een **directe stillegging op grond van de Atw worden toegepast** als naar oordeel van de arbeidsinspecteur aannemelijk is dat arbeid (dreigt) te worden verricht die in ernstige mate in strijd is met Atw-bepalingen, zoals bedoeld in artikel 8:2 Atw. In dat geval wordt de arbeid door een bepaald persoon gestaakt, niet de werkzaamheden.

---

1 Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

van reisdocumenten ook een reden kan zijn om een hogere boete op te leggen  
Datum  
ernstige (arbeids)misstanden  
omstandigheden van heel weinig  
loon krijgen, heel lang moeten werken, illegaal verblijf of werken, ingenomen  
bankpassen en reisdocumenten, slapen op de werkplek, onduidelijkheid over  
wie de leidinggevende is, ontbrekende of gebrekkige administratie en fysiek of  
psychisch geweld. Dit is een niet limitatieve lijst.  
ingezet kan worden bij ernstige misstanden.

---

1 Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

ook ernstig gevaar voor gezondheidsschade op termijn valt  
hieronder.  
werkplek of  
het stilleggen van de werkplek of werkzaamheden  
die ernstig gevaar opleveren. Er zou  
WBJA zal een handreiking opstellen, die de Arbeidsinspectie zal gebruiken ten  
behoefte van eigen werkinstructies voor de inspecteurs.  
directe stillegging op grond van de Atw worden toegepast



### Inname van reisdocumenten en bankpassen

- U bent eerder via een nota (zie bijlage) geïnformeerd over de mogelijkheden die het bestaande instrumentarium biedt om het probleem aan te pakken, zoals gevraagd bij motie Van den Brink/De Kort. U vroeg naar aanleiding van deze nota **Wanneer de uitkomsten van de pilot van de Arbeidsinspectie bekend zijn en of die kunnen worden betrokken bij de uitvoering van de motie.** De pilot is erop gericht om te kijken in hoeverre inname reisdocumenten, bankpassen en mobiele telefoons via de arboregelgeving aangepakt kan worden. Deze pilot is nog in de opstartfase.
- Ondertussen is samen met WBJA, G&VW en de Arbeidsinspectie onderzocht of psychosociale arbeidsbelasting (PSA) een grond zou kunnen zijn om de werkgever aan te spreken bij inname van reisdocumenten en bankpassen. Dit blijkt het geval te zijn.
- Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is een werkgever gehouden een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van PSA te voeren.
- Hoewel het wederrechtelijk innemen en niet teruggeven van reisdocumenten en bankpassen tot nu toe niet werd gezien als factor in de arbeidssituatie die PSA veroorzaakt, kan deze handeling van de werkgever in bepaalde situaties stress veroorzaken.
- In die gevallen kan het **wederrechtelijk innemen van reisdocumenten/ bankpassen worden aangemerkt als overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet vanwege het niet naleven van de verplichting van de werkgever om beleid te maken en maatregelen te treffen om PSA als arbeidsrisico te voorkomen of terug te dringen.** In dat geval zou de Arbeidsinspectie in een dergelijk situatie kunnen overgaan tot het opleggen van een waarschuwing en (bij recidive) een boete. Deze sancties zijn bepaald in de arboregelgeving.
- Het voordeel van deze **'arbo-route'** is dat een wijziging van wet- en regelgeving niet noodzakelijk is, omdat het reeds bestaande wettelijke kader een mogelijke grondslag biedt om in specifieke situaties, zoals hiervoor aangestipt, op te kunnen treden.
- Het wederrechtelijk innemen en niet teruggeven van reisdocumenten en bankpassen zou bij het samengaan met andere omstandigheden (zie ook de passage over stillegging) kunnen leiden tot ernstig gevaar volgens de Arbeidsomstandighedenwet, hetgeen zelfs een ordemaatregel (stillegging van werkzaamheden) kan rechtvaardigen.

### Boetebeleidsregels Wet arbeid vreemdelingen

- Daarnaast is per 1 februari 2025 de hernieuwde boeteregel van de Wet arbeid vreemdelingen in werking getreden. **2. Het nieuwe boetenormbedrag bij illegale tewerkstelling is vanaf 1 februari 2025 € 6.000 voor rechtspersonen.** Dit geldt dan indien er sprake is van normale verwijtbaarheid en normale ernst van de overtreding. Deze boete kan **oplopen tot €11.250 per arbeidskracht die illegaal tewerkgesteld is indien er sprake is van opzet en een meer ernstigere overtreding.** Inname van reisdocumenten kan ook een reden zijn om een hogere boete op te leggen omdat in een dergelijk geval sprake is van een ernstige overtreding (125% van het eerder berekende boetebedrag). Het is evident dat inname van reisdocumenten, bij deze reeds kwetsbare groep, de afhankelijkheid van de werkgever nog verder vergroot.

Datum  
06-02-2025

Onze referentie  
2025- [REDACTED]

---

1 Nummer: 1 Auteur: Hijum, Y.J. van Onderwerp: Highlight Datum: Onbepaald

---

wanneer de uitkomsten van de pilot van de Arbeidsinspectie bekend zijn en of die kunnen worden betrokken bij de uitvoering van de motie. wederrechtelijk innemen van reisdocumenten\ bankpassen worden aangemerkt als overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet vanwege het niet naleven van de verplichting van de werkgever om beleid te maken en maatregelen te treffen om PSA als arbeidsrisico te voorkomen of terug te dringen. 'arbo-route'

---

1 Nummer: 2 Auteur: Hijum, Y.J. van Onderwerp: Highlight Datum: Onbepaald

---

Het nieuwe boetenormbedrag bij illegale tewerkstelling is vanaf 1 februari 2025 € 6.000 voor rechtspersonen. oplopen tot €11.250 per arbeidskracht die illegaal tewerkgesteld is indien er sprake is van opzet en een meer ernstigere overtreding.

**Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Actie</b>	<b>Informatie</b>
1	Beslisnota inname van reisdocumenten en bankpassen	Ter informatie (niet verzenden)	

**Datum**  
06-02-2025**Onze referentie**  
2025- [REDACTED]

Deze pagina bevat geen opmerkingen.