

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

## 2746

Vragen van de leden **Maij** en **Kerstens** (beiden PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de conclusie in een Europese rapport dat er wijdverbreid in de EU ernstige uitbuiting van werknemers plaatsvindt* (ingezonden 4 juni 2015).

Antwoord van Minister **Asscher** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 1 juli 2015)

### Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het rapport van het Europese Agentschap voor Fundamentele Rechten (FRA) over ernstige vormen van arbeidsuitbuiting in de Europese Unie?<sup>1</sup>

### Antwoord 1

Ja.

### Vraag 2

Wat is uw reactie op de uitkomsten in dit rapport, waarin onder andere wordt geconcludeerd dat strafbare arbeidsuitbuiting in de EU op grote schaal voorkomt in meerdere sectoren, zoals de landbouw, de bouw, de horeca en de verwerkende industrie? Kunt u hierbij in detail ingaan op de bevindingen en aanbevelingen, zoals die in het rapport zijn gedaan?

### Antwoord 2

De door FRA gesignaleerde risicofactoren en risicosectoren voor arbeidsuitbuiting deel ik. Het rapport doet echter geen uitspraken over de omvang van arbeidsuitbuiting. Zoals FRA en de Nationaal Rapporteur Menshandel en Geweld tegen Kinderen (NRMSGK, NRM 9) constateren is het heel lastig om een schatting van de omvang te geven. In haar rapport uit 2012 *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007–2011)*<sup>2</sup> legt de Nationaal Rapporteur uit waarom dat zo is.

De aanbevelingen van FRA liggen op het terrein van de aanpak van arbeidsuitbuiting, bewustwording, training van professionals, de opsporing en aanpak van arbeidsuitbuiting en de rechten van slachtoffers. Hier ga ik vooral

<sup>1</sup> [http://fra.europa.eu/sites/default/files/pr-2015-severe-labour-exploitation\\_nl\\_0.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/pr-2015-severe-labour-exploitation_nl_0.pdf)

<sup>2</sup> Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007–2011)*, pp. 25–42.

in op preventie. In het antwoord op vraag 5 en 8 ga ik nader in op de andere aanbevelingen.

Arbeidsuitbuiting is in de derde termijn van de Task Force mensenhandel benoemd als specifiek thema. Ingezet wordt op de thema's die in het FRA-rapport worden genoemd, zoals preventie (bewustwording en trainingen), opsporing en hulp en ondersteuning voor slachtoffers.

Training van professionals is van groot belang in de strijd tegen mensenhandel en in het bijzonder arbeidsuitbuiting. Een groot aantal organisaties zoals politie, Inspectie SZW, KMar, OM, IND, COA, RIECs en gemeenten zijn getraind of hebben speciale opleidingen gevolgd in het herkennen van signalen en patronen van mensenhandel en het identificeren van mogelijke slachtoffers. Deze trainingen en opleidingen zullen worden voortgezet. De handleidingen voor signalering van slachtoffers van onder meer arbeidsuitbuiting voor eerstelijns professionals zijn uitgerold onder een groot aantal organisaties in Nederland.

Migranten worden geïnformeerd over de risico's die samenhangen met malafide (uitzend)bedrijven en misbruik, alsmede waar ze terecht kunnen met vragen en waar zij misstanden kunnen melden. In samenwerking met onder meer de ambassades van de betreffende landen, wordt ingezet op informatievoorziening in Polen, Roemenië en Bulgarije.

FRA doet de aanbeveling om transparante arbeidsverhoudingen te bevorderen met arbeidsovereenkomsten die zijn opgesteld in een taal die de werknemer beheerst en maandelijkse uitbetaling van het loon. Met de Wet aanpak schijnconstructies (Was) wordt hier ook op ingezet. Per 1 januari 2016 geldt onder meer de verplichte girale betaling van tenminste het minimumloon en de specificatie van de onkostenvergoedingen op de loonstrook. Per 1 juli 2015 krijgt de Inspectie SZW de mogelijkheid om de sociale partners te informeren als het vermoeden bestaat dat de cao-voorwaarden niet nageleefd worden.

#### Vraag 3

Bent u bereid dit rapport zo snel mogelijk in Europees verband te bespreken met uw collega-ministers van de lidstaten? Zo ja, op welke wijze en bent u daarbij bereid in te zetten op een krachtige Europese aanpak om arbeidsuitbuiting tegen te gaan?

#### Antwoord 3

Ik ben zeker bereid zodra zich een geschikte gelegenheid voordoet om dit rapport in Europees verband met collega-ministers van de lidstaten te bespreken. Mijn inzet daarbij zal zijn dat het tegengaan van uitbuiting van werknemers niet alleen stevig nationaal beleid vraagt en goede bilaterale afspraken tussen lidstaten over samenwerking maar ook een krachtige Europese aanpak.

#### Vraag 4

Welke mogelijkheden ziet u om tijdens het Nederland Voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 2016 een prioriteit te maken van de bestrijding van arbeidsuitbuiting?

#### Antwoord 4

Bevorderen van fatsoenlijk werk en tegengaan van uitbuiting, fraude en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt een belangrijke prioriteit van het komende Nederlandse EU-Voorzitterschap op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid. Tijdens een themaconferentie over de rol van inspectiediensten bij het bevorderen van fatsoenlijk werk (op 8- en 9 februari 2015) en tijdens de informele Sociale Raad (op 19 en 20 april 2015) zal dit onderwerp aandacht krijgen.

Op het terrein van Veiligheid en Justitie is mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting benoemd als prioriteit voor het Nederlandse voorzitterschap. Op 18 en 19 januari 2016 vindt een conferentie over dit onderwerp plaats, die gezamenlijk wordt voorbereid door de ministeries van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tijdens de conferentie wordt een handleiding voor de multidisciplinaire aanpak van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting gepresenteerd.

#### Vraag 5

Deelt u de mening dat consumenten, ook wanneer zij een product uit de EU kopen, zeker moeten weten dat dit niet door middel van uitbuiting of dwangarbeid tot stand is gekomen? Zo ja, op welke wijze gaat u dat bevorderen?

#### Antwoord 5

Nederland verwacht van bedrijven in Nederland dat zij de OESO richtlijnen voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen respecteren en due diligence uitvoeren om de risico's in hun keten te inventariseren, aan te pakken en daarover te rapporteren. Bedrijven zijn verantwoordelijk voor voorlichting aan hun klanten over risico's en aanpak. Voor hun keten in de EU kunnen bedrijven uitgaan van handhaving van arbeidswetten door de arbeidsinspectie van de EU lidstaten. Ik zet mij dan ook in EU-verband in om fatsoenlijk werk te bevorderen en uitbuiting en misbruik van werknemers tegen te gaan (zie ondermeer het antwoord bij vraag 4 en 7). Verder juich ik initiatieven van het bedrijfsleven toe. Zo heb ik eerder steun verleend aan de opstart van het Fair Produce keurmerk, dat toeziet op het respecteren van arbeidsomstandigheden in de champignonsector in Nederland. Fair Produce is voornemens om met steun van SZW te bezien of het ook mogelijk is buitenlandse producenten onder het keurmerk te laten vallen. Voorts hebben NGO's campagnes ontwikkeld om het algemeen publiek bewust te maken van arbeidsuitbuiting en verantwoorde – zonder uitbuiting tot stand gekomen – producten te laten kopen.

#### Vraag 6

Wat vindt u van de conclusie in het rapport dat de daders van arbeidsuitbuiting weinig risico lopen om vervolgd te worden of te worden veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding aan de slachtoffers? Op welke wijze zou dat zowel in de Nederlandse als Europese situatie kunnen worden verbeterd om te voorkomen dat sprake is van straffeloosheid?

#### Antwoord 6

Ik deel deze conclusie niet. De Directie Opsporing van de Inspectie SZW, verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van onder meer arbeidsuitbuiting, heeft 40% van haar capaciteit gereserveerd voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zij rondt sinds de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting jaarlijks meer opsporingsonderzoeken (en ontnemingsonderzoeken) af en levert deze aan bij het Openbaar Ministerie. Ook is de Inspectie SZW een apart programma arbeidsuitbuiting gestart waarin onder meer gekeken wordt naar criminele samenwerkingsverbanden op arbeidsuitbuiting en een analyse wordt gemaakt van doelgroepen en indicatoren van arbeidsuitbuiting. De strafrechtelijke aanpak alleen is echter onvoldoende om mensenhandel en arbeidsuitbuiting tegen te gaan. Er wordt ingezet op een brede aanpak van arbeidsuitbuiting: steeds meer partijen leveren een bijdrage aan het signaleren van arbeidsuitbuiting. Naast dat medewerkers van politie, Inspectie SZW, KMar, OM, IND, COA, RIECs en gemeenten zijn getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel worden ook medewerkers van de Kamer van Koophandel getraind in het herkennen van signalen. Daarnaast vormt een groot aantal partners (waaronder gemeenten, KMar, IND en Inspectie SZW), onder voorzitterschap van het OM, de Taskforce Mensenhandel, waarbij arbeidsuitbuiting dus één van de prioriteiten is. De Taskforce kijkt integraal hoe mensenhandel moet worden teruggedrongen, waaronder door de inzet van gezamenlijke acties.

In Europees verband is de versterking van de multidisciplinaire aanpak van arbeidsuitbuiting als prioriteit voor het komende Nederlands EU-voorzitterschap benoemd. Een van de deelprojecten van het EMPACT<sup>3</sup>-project mensenhandel, waarin de opsporingsdiensten van 25 EU-lidstaten samenwerken, richt zich op de aanpak van arbeidsuitbuiting. Op schadevergoeding voor het slachtoffer kom ik terug in het antwoord op vraag 8.

<sup>3</sup> EMPACT staat voor European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats.

#### Vraag 7

Deelt u de mening dat het een gedeelde waarde van de Europese Unie is dat mensen recht hebben op goed werk tegen een eerlijk loon? Zo ja, wat is uw opvatting over misstanden waarbij mensen soms onder erbarmelijke omstandigheden moeten werken, soms een extreem laag loon verdienen en/of extreem lange werktijden draaien?

#### Antwoord 7

Ja. In Europa hebben mensen recht op goed werk tegen een eerlijk loon. Ik beschouw dit als een gedeelde waarde van de Europese Unie. Misbruik van werknemers – te lage beloning en te lange werktijden – dient krachtig aangepakt te worden. Ik zet mij in om fatsoenlijk werk te bevorderen en uitbuiting en misbruik van werknemers tegen te gaan. Op nationaal niveau doe ik dit bijvoorbeeld door introductie van nieuwe regelgeving (zoals de Wet Aanpak Schijnconstructies) en door strenge handhaving van nationale en Europese regelgeving. In Europees kader maak ik mij sterk voor een ambitieus Platform tegen zwart werken, modernisering van de Detacheringsrichtlijn, versterking van de ketenaansprakelijkheid in de Handhavingsrichtlijn in het kader van detachering en voor het tegengaan van «brievenbusondernemingen». In Europa dient «gelijk loon, voor gelijk werk, op dezelfde locatie» het uitgangspunt te zijn.

#### Vraag 8

Welke maatregelen neemt u om slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter te beschermen, tegemoet te komen bij schade, en te bevorderen dat zij misstanden aan de orde durven stellen?

#### Antwoord 8

Uiteraard moeten slachtoffers van mensenhandel adequaat opgevangen en ondersteund worden, mede om te bevorderen dat zij misstanden aan de orde durven stellen.

Slachtoffers kunnen aanspraak maken op verschillende vormen van ondersteuning en hebben recht op verschillende regelingen. Het Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel heeft als doel om het hulp- en ondersteuningsaanbod – en de toegang daartoe – voor alle slachtoffers mensenhandel te verbeteren. In dit kader is onder meer een wegwijzer ontwikkeld ([www.wegwijzermensenhandel.nl](http://www.wegwijzermensenhandel.nl)) die inzicht biedt in de verschillende rechten, betrokken organisaties en regelingen, die van belang zijn bij de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, zodat hiervan optimaler gebruik gemaakt kan worden.

Zo hebben slachtoffers zonder rechtmatig verblijf, recht op 3 maanden bedenktijd, uitstel van vertrek, om te beslissen of zij aangifte willen doen. Gedurende de bedenktijd heeft het slachtoffer recht op opvang en ondersteuning. Voor het recht op verblijf en opvang voor slachtoffers met name van buiten de EU is het van belang dat zij ook aangifte doen bij de politie. Slachtoffers zonder verblijfsvergunning die (vervolgens) aangifte doen, kunnen op basis van de verblijfsregeling mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het opsporings- en vervolgingsonderzoek krijgen. EU-burgers in het bezit van een geldig identiteitsbewijs of reisdocument, en vreemdelingen met een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning, hebben ongeacht of zij aangifte doen recht op opvang en ondersteuning.

Om te bevorderen dat slachtoffers aangifte doen is een voortdurende investering in goede slachtofferbejegening van belang. Binnen alle politie-eenheden en bij de Inspectie SZW zijn voldoende gekwalificeerde/ gecertificeerde medewerkers die deskundig zijn om (potentiële) slachtoffers van arbeidsuitbuiting te woord te staan, te bevorderen dat zij niet langer in een situatie van uitbuiting verkeren en een veilige, beschermde omgeving geboden wordt. Indien nodig kunnen ook extra veiligheidsmaatregelen ten aanzien van verhoor en opvang geboden worden.

Wat betreft compensatie zijn er verschillende mogelijkheden voor het slachtoffer. Zo heeft het slachtoffer het recht om aan de rechter te vragen om de verdachte ook te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding. Verder kan een slachtoffer van mensenhandel bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven in aanmerking komen voor een eenmalige uitkering als financiële tegemoetkoming voor opgelopen letsel. Via een civiele procedure kan een

slachtoffer vergoeding (bijvoorbeeld achterstallig loon) terugvragen. De NGO FairWork, maar ook een vakbond, kan hierbij ondersteuning bieden.

#### Vraag 9

In welke mate kan het overnemen van de aanbevelingen van de FRA een aanvulling zijn op de maatregelen die op grond van de Wet Aanpak Schijnconstructies worden ingevoerd, zoals de uitbreiding van ketenaansprakelijkheid voor de betaling van loon?

#### Antwoord 9

De Wet aanpak schijnconstructies (Was) heeft evenals de aanbevelingen van de FRA tot doel de rechtspositie van de werknemer te verbeteren. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 2. uiteen heb gezet, beperken de maatregelen in de Was zich niet tot de ketenaansprakelijkheid.

#### Vraag 10

In welke mate kan de herziening van de Detacheringsrichtlijn bijdragen aan oplossingen voor arbeidsuitbuiting? Hebben de regering en de Europese Commissie eveneens dit doel voor ogen bij die herziening? Zo ja, wat is de laatste stand van zaken van dit plan?

#### Antwoord 10

De Detacheringsrichtlijn regelt dat een werknemer tijdelijk in een andere lidstaat werkzaamheden kan verrichten, waarbij hij onderworpen blijft aan de sociale wetgeving van zijn woonland. Gaandeweg is het karakter van detachering veranderd. In veel gevallen is de tijdelijke aard van detacheringen veranderd in een semi-permanent verblijf. Bedrijven zien in toenemende mate de voordelen van het inzetten van gedetacheerd personeel, omdat deze werknemers goedkoper zijn dan binnenlands arbeidsaanbod. Dit doordat gedurende het verblijf in een andere lidstaat slechts de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden die gelden in de gastlidstaat van toepassing is op de gedetacheerde werknemer. Vaak leidt dit tot minder sociale bescherming en een substantieel kostenvoordeel voor detacherende en contracterende bedrijven. Op deze manier kan de huidige Detacheringsrichtlijn gebruikt worden om op arbeidskosten te besparen en zo een concurrentievoordeel op de markt te verkrijgen. Met invoering van de richtlijn werd een balans gezocht tussen het beginsel van vrij verkeer van diensten en sociale bescherming van gedetacheerde werknemers. Een minimumrichtlijn was beoogd. Opeenvolgende uitspraken van het Europees Hof van Justitie hebben echter een situatie doen ontstaan waarin de richtlijn veeleer een plafond lijkt te regelen voor de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerd personeel in plaats van een ondergrens.

Een herziening van de detacheringsrichtlijn die de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden verbreed en mogelijkheden voor nationale aanvullingen op in de richtlijn geregelde minimumarbeidsvoorwaarden vergroot, kan bijdragen aan een oplossing voor arbeidsuitbuiting. Zeker als dit gecombineerd wordt met een nadere specificering van de tijdelijkheid van periodes van detachering en een goede handhaving hiervan.

Het kabinet is groot voorstander van een modernisering van de detacheringsrichtlijn in die zin. Het heeft daarvan blijk gegeven in de Kabinetsreactie op het SER-advies over arbeidsmigratie. Deze reactie is op 16 juni j.l. naar beide Kamers verstuurd. Voorts heeft het kabinet zijn opvatting over een herziening van de detacheringsrichtlijn onlangs verwoord in een gezamenlijke brief van zeven like-minded lidstaten aan Eurocommissaris Thyssen (zie: bijlage). Deze brief over de detacheringsrichtlijn bevat suggesties voor aanpassing, zodat het doel «gelijk loon, voor gelijk werk, op dezelfde locatie» beter tot uiting kan komen op de Europese arbeidsmarkt. De brief beoogt de Europese Commissie een handreiking te doen voor een proces dat tot een herziening van de richtlijn kan leiden. In de komende maanden werkt de Commissie aan een «gerichte beoordeling» van de detacheringsrichtlijn. Intentie is om deze «gerichte beoordeling» eind dit jaar – in het kader van een arbeidsmobiliteitspakket – te presenteren. Ambitie van de Commissie is om na te gaan hoe kan worden voorkomen dat de detacheringsrichtlijn sociale dumping, dan wel een neerwaartse spiraal op arbeidsvoorwaarden, in de hand werkt.

**Bijlage:**

Brief van Ministers (van sociale zaken en werkgelegenheid) van Oostenrijk, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Zweden en Nederland aan Eurocommissaris Thyssen inzake de detacheringsrichtlijn (Luxemburg, 18 juni 2015)