

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

2533

Vragen van het lid **Van Oostenbruggen** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie en Veiligheid over *het bericht «Bedrijven gaan over lijken en verdienen fors aan de goedkope arbeidsmigrant»* (ingezonden 24 juli 2024).

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

Vraag 1

Deelt u de mening dat misbruik van arbeidsmigranten en arbeidsuitbuiting door werkgevers streng en daadkrachtig moet worden aangepakt?

Antwoord 1

De aanpak van arbeidsuitbuiting heeft hoge prioriteit voor dit kabinet. Ik vind dat werkgevers in Nederland hun werknemers fatsoenlijk moeten behandelen. Vanzelfsprekend deel ik de mening dat misbruik en arbeidsuitbuiting door werkgevers streng en daadkrachtig moet worden aangepakt.

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van het interview met (scheidend) officier van Justitie Warner ten Kate, waarin hij aangeeft dat de overheid krachtiger moet optreden tegen arbeidsuitbuiting van arbeidsmigranten?¹

Antwoord 2

Ja, hiervan is kennisgenomen.

Vraag 3

Heeft u tevens kennisgenomen van de rapportage en aanbevelingen die de heer ten Kate in 2017 stuurde naar alle betrokken overheidsdiensten en bewindspersonen, waarin hij onder andere aangeeft dat de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) tekortschiet?

¹ NRC, 15 juli 2024, «Bedrijven gaan over lijken en verdienen fors aan goedkope arbeidsmigranten».

Antwoord 3

Ja, hiervan is kennisgenomen. Het betreft het Bestuurlijk Signaal «CORNWALL»: Misbruik van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart, uit november 2017.²

Vraag 4

Kunt u concreet aangeven wat er precies met deze aanbevelingen is gebeurd?

Antwoord 4

Het Bestuurlijk signaal beschrijft het proces van werving en tewerkstelling van de Filipijnse lichtmatrozen. Ook de opleiding (die in het Nederlands was) en het proces van de medische keuringen wordt beschreven. Hierbij worden een aantal vragen opgeworpen en verbeteringen voorgesteld. Zo wordt geconstateerd dat een aantal verbeteringen mogelijk zijn in onder meer de verlening van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Een aantal verbeteringen waren al doorgevoerd in onder meer de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Na de herziening van de Wav per 1 januari 2014 werd een twv nog maar voor maximaal een jaar verleend, per 1 januari 2022 is dit gewijzigd naar maximaal twee jaar (in plaats van drie jaar zoals ten tijde van Cornwall). Indien de werkgever na deze periode de arbeid wil voortzetten moet hij opnieuw aantonen te voldoen aan alle voorwaarden van de Wav. Sinds de invoering van het Modern Migratiebeleid moet de referent in Nederland zijn gevestigd. Het komt dus niet meer voor dat een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid naar Manilla worden gestuurd zoals ten tijde van Cornwall. Deze veranderingen maken het veel lastiger om misbruik van deze procedures te maken.

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

Vraag 5

Herkent u het voorbeeld dat in het interview wordt benoemd van het ten onrechte niet intrekken van een tewerkstellingsvergunning door het UWV, nadat de werkgever door het gerechtshof is veroordeeld voor mensensmokkel?

Antwoord 5

De zaak waaraan de heer ten Kate refereert is ons bekend. De Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie (OM) hebben daar intensief en langdurig onderzoek naar gedaan, in 2020 leidend tot een strafrechtelijke veroordeling. Intrekken van twv's na deze veroordeling was niet aan de orde omdat er in 2020 voor betreffende werkgever geen lopende twv's meer waren. De laatste vergunningen expireerden in 2013.

Vraag 6

Welke concrete maatregelen gaat u nemen en binnen welke termijn, om de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en het UWV te verbeteren om dit soort praktijken te voorkomen?

Antwoord 6

UWV werkt samen met IND, de Arbeidsinspectie en het OM aan een betere naleving van de wet- en regelgeving. Adequate informatie-uitwisseling tussen partijen in de keten is hierbij essentieel. Wet- en regelgeving voorziet momenteel in de benodigde grondslagen voor informatie-uitwisseling. Het opgestelde Bestuurlijk signaal in 2017 heeft de noodzaak destijds bevestigd van goede informatie-uitwisseling. Ten tijde van de zaak van de

² De betreffende rapportage, Bestuurlijk signaal «CORNWALL: Misbruik van Filipijnen in de Nederlandse binnenvaart», is op 24 april 2019 reeds openbaar gepubliceerd naar aanleiding van een Wob-verzoek bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid: blg-881530.pdf (officieel bekendmakingen.nl).

Filipijnse bemanning³ waren de mogelijkheden om twv's te weigeren of eenmaal verleende vergunningen in te trekken beperkt⁴. Bij herziening van de Wav per 2014 zijn de mogelijkheden uitgebreid, waaronder de mogelijkheid geen twv te verlenen of deze in te kunnen trekken nadat een arbeidsgerelateerde overtreding of het delict onherroepelijk is komen vast te staan.

Vraag 7

Waar heeft het integrale programma uit 2018 – voor onder andere het «doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting», waarin werd aangegeven dat de Nederlandse Arbeidsinspectie vanaf 2019 «gaat inzetten op het sneller oppakken van signalen van misstanden» – concreet toe geleid? Hoeveel zaken heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie in respectievelijk 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023 aangedragen op het gebied van arbeidsuitbuiting? En hoeveel zaken hebben geleid tot een veroordeling?

Antwoord 7

De Arbeidsinspectie ontwikkelt zich continu om haar aanpak van arbeidsuitbuiting effectiever en efficiënter te maken. Hieronder volgt allereerst een schets van de (organisatie)ontwikkelingen in de afgelopen periode, gevolgd door cijfermatige resultaten.

Continu systematiseert en professionaliseert de Arbeidsinspectie de opsporing van arbeidsuitbuiting en de bestuursrechtelijke handhaving van ernstige benadeling, met als doel om de informatiepositie en samenwerking in- en extern te versterken en signalen sneller op te pakken. Zo voert de Arbeidsinspectie onderzoek uit om meer inzicht te krijgen in de modus operandi van daders.⁵ Ook bracht de Arbeidsinspectie in 2022 de Monitor Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling uit om een bijdrage te leveren aan de gezamenlijke kennispositie van stakeholders zoals ngo's, gemeenten en andere overheidsdiensten.⁶ Om de kenbaarheid, kennis en het netwerk te vergroten, blijft geïnvesteerd worden in kennisdeling en samenwerkingen met internationale en nationale partners, zoals binnen het samenwerkingsverband CEPOL gericht op de training van Europese wetshandhavers.

In 2020 is de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie gestart met het formeren van een specialistische afdeling arbeidsuitbuiting. In 2021 en 2022 is de capaciteit hiervoor stapsgewijs uitgebreid. De benodigde specialistische kennis bij de rechercheurs neemt hierdoor toe, waardoor sneller en efficiënter kan worden opgetreden. Deze afdeling heeft een eigen frontoffice waar signalen van arbeidsuitbuiting kunnen worden gemeld. Het frontoffice is vooral bedoeld als loket voor ketenpartners en bestaat naast het centrale meldpunt van de Arbeidsinspectie. Signalen van arbeidsuitbuiting die bij dit centrale meldpunt van de Inspectie binnenkomen, worden intern doorgezet en daar geregistreerd, verrijkt en beoordeeld om de vervolgactie te bepalen. Die kan onder meer bestaan uit het organiseren van een intake met een vermoedelijk slachtoffer. Het merendeel van de strafrechtelijke onderzoeken die hieruit voortvloeien wordt uitgevoerd door rechercheurs van de Afdeling Arbeidsuitbuiting.⁷

In 2024 wordt geïnvesteerd in het (verder) opleiden van de rechercheurs op het terrein van mensenhandel en in het optimaliseren van de processen. De aankomende modernisering van art. 273f Sr zal leiden tot een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van ernstige misstanden in arbeidssituaties.

De Opsporingsdienst en het Programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling bereiden samen de organisatorische wijzigingen voor die het wetsvoorstel voor de Arbeidsinspectie met zich meebrengt.

In de periode 2020–2023 zien we een gestage groei van het aantal meldingen dat wordt onderzocht en afgerond door de Arbeidsinspectie. Echter, iedere

³ Het opsporingsonderzoek Cornwall werd uitgevoerd in de periode van 2011 tot 2013.

⁴ Paragraaf 31 van het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wav (Regeling is ingetrokken per 1 januari 2014).

⁵ De Arbeidsinspectie heeft in de Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Tweede Kamer der Staten-Generaal uit 2021 haar aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling beschreven.

⁶ Monitor-arbeidsuitbuiting-en-ernstige-benadeling-2020-2021. Jaarlijks worden updates gepubliceerd in de vorm van factsheets.

⁷ Jaarplan 2024 van de Nederlandse Arbeidsinspectie.

beoordeling en ook elke vervolgstap is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van dat geval. Dat uiteindelijk weinig tactische onderzoeken worden gestart, heeft mede te maken met de beperkte reikwijdte van de huidige strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting.⁸ In 2020 is 1 strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting afgerond en in 2021 zijn 6 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.⁹ ¹⁰ In 2022 zijn 4 strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.¹¹ In 2023 zijn 11 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond.¹²

Na afronding van de onderzoeken draagt de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie de zaken met een proces-verbaal over aan het Functioneel Parket (FP). Het FP bepaalt of tot vervolging wordt overgegaan. Bij vervolging beslist uiteindelijk de rechter of er een veroordeling komt. Vaak hebben aangiften, vervolgingen en uitspraken door de rechtbank een lange doorlooptijd en vinden deze niet in één en hetzelfde jaar plaats. Deze achtereenvolgende acties maken dat de cijfers over aantallen niet een op een vergelijkbaar zijn. M.a.w. de cijfers gaan niet steeds over dezelfde inhoudelijke zaken.¹³ In de periode 2019 t/m 2023 is in 14 zaken op het gebied van arbeidsuitbuiting die door de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn aangedragen, de verdachte door de rechtbank veroordeeld voor mensenhandel.

Vraag 8

Welke maatregelen gaat u nemen en binnen welke termijn, om het bewijs van arbeidsuitbuiting te vergemakkelijken, zodat de Arbeidsinspectie beter en vaker kan handhaven?

Antwoord 8

De rechtspraak, waaronder opsporingsinstanties zoals de Arbeidsinspectie en het OM, heeft aangegeven dat de huidige bewijslat te hoog ligt, en dat daardoor het huidige strafrechtelijke instrumentarium als onvoldoende wordt ervaren om de huidige misstanden effectief aan te pakken. Dit maakt optreden tegen personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige misstanden in gevallen waarin de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting net niet werd gehaald, maar wel sprake is van strafbaar gedrag en een slachtoffer ernstig wordt benadeeld, lastig.

Op 25 april jl. is daarom het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel bij de Tweede Kamer ingediend. Het doel van dit wetsvoorstel is om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel – inclusief arbeidsuitbuiting – effectiever te maken en de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers te verbeteren.

Daarnaast wordt ernstige benadeling als zelfstandig delict strafbaar gesteld, waarmee wordt beoogd dat substantiële onderbetaling en slechte huisvestingsomstandigheden, zoals geschetst in het wetsartikel, effectiever aangepakt kunnen worden. Op 13 juni jongstleden heeft uw Kamer het verslag uitgebracht over deze wetgeving. De verwachting is dat de Minister van J&V de beantwoording daarvan na het zomerreces aan uw Kamer zal doen toekomen. Het streven is om de wet medio 2025 in werking te laten treden.

Vraag 9

Zijn de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie geholpen met de aanpassing van artikel 273 lid f, Wetboek van Strafrecht? Denkt u met de wijziging van dit artikel (hogere straffen/boetes voor mensenhandel) méér vervolgingen te kunnen doen en daaruit voortvloeiend meer veroordelingen?

Antwoord 9

De rechtspraak, waaronder opsporingsinstanties zoals de Arbeidsinspectie en het OM, heeft aangegeven dat de huidige bewijslat te hoog ligt, en dat daardoor het huidige strafrechtelijke instrumentarium als onvoldoende wordt ervaren om de huidige misstanden effectief aan te pakken. Dit maakt

⁸ Stand-van-zaken-arbeidsuitbuiting-en-ernstige-benadeling 2021 en 2022.

⁹ Jaarverslag 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie.

¹⁰ Arbeidsinspectie monitor AU en EB 2020 en 2021.

¹¹ Jaarverslag 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie.

¹² Jaarverslag 2023 Opsporingsdienst Arbeidsinspectie.

¹³ Zie voor een uitleg over stroom- en standcijfers Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

optreden tegen personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige misstanden in gevallen waarin de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting net niet werd gehaald, maar wel sprake is van strafbaar gedrag en een slachtoffer ernstig wordt benadeeld, lastig.

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

De Arbeidsinspectie geeft hierbij aan dat het opsporingswerk en het vergaren van bewijslast tegen verdachten een arbeidsintensief proces is, zeker in dit domein waar de opsporing óók kwetsbare slachtoffers moet horen, veelal met taalbarrière en vormen van psychische aandoeningen.

Naast de voorgenomen wetswijziging wordt daarom in het kader van het versterkte Actieplan «Samen tegen mensenhandel» verkend of het uitvoeren van strafrechtelijk onderzoek naar verdachten van mensenhandel losgekoppeld kan worden van het vaststellen van slachtofferschap. Het beoogde effect daarvan is dat de opsporing van daders effectiever kan worden uitgevoerd.¹⁴ Ook een betere bescherming van slachtoffers is onderwerp van een van de actielijnen in dit actieplan.

Vraag 10

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 10

De vragen zijn één voor één beantwoord.

¹⁴ Zie actielijn 3 in het Versterkt-actieplan-programma-samen-tegen-mensenhandel.