

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

2571

Vragen van het lid **Dobbe** (SP) aan de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de uitbuiting van buitenlandse zorgverleners* (ingezonden 19 mei 2025).

Antwoord van Minister **Danielle Jansen** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 30 juni 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2377

Vraag 1

Wat is uw reactie op het bericht «Arbeidsinspectie onderzoekt mogelijk misbruik van arbeidsmigranten in pgb-fraudeconstructie: «We moesten 24 uur per dag beschikbaar zijn»»?¹

Antwoord 1

Het is van groot belang dat iedereen in Nederland onder goede omstandigheden kan leven en werken. Dat geldt ook voor arbeidsmigranten. Het kabinet werkt samen met uitvoeringsorganisaties, sociale partners, medeoverheden en andere partijen om de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) te implementeren om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren.

Signalen van misbruik van arbeidsmigranten, ook wanneer er gebruik wordt gemaakt van een pgb, neemt het kabinet uiterst serieus. De Arbeidsinspectie doet momenteel onderzoek.

Vraag 2

Welke stappen gaat u zetten om ervoor te zorgen dat de zorgverleners die in deze situatie zijn uitgebuit goede nazorg en ondersteuning krijgen?

Antwoord 2

Iedereen in Nederland heeft recht op eerlijk, gezond en veilig werk, met fatsoenlijke huisvesting. Werkgevers zijn primair verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden en -voorwaarden voor hun werknemers. Werknemers

¹ <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/arbeidsinspectie-onderzoekt-mogelijk-misbruik-van-arbeidsmigranten-in-pgb-fraudeconstructie-we-moesten-24-uur-per-dag-beschikbaar-zijn-160013>

kunnen zich in alle gevallen met hun hulpvraag wenden tot hulpverleningsinstanties, zoals het Juridisch Loket of FairWork.

In het bericht van EenVandaag staat dat de zorgverleners te veel uren werkten, te weinig betaald kregen en het werk verrichtten onder onveilige omstandigheden. Dat zijn ernstige signalen. Zoals aangegeven bij vraag 1 doet de Arbeidsinspectie onderzoek. Over lopende onderzoeken worden geen mededelingen gedaan.

Voor de volledigheid merk ik op dat arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel een specifiek omschreven strafbaar feit is, dat een nauwe invulling kent. Zodra een zorgverlener door de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie als mogelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting is geïdentificeerd, komt deze persoon gedurende de strafrechtelijke procedure in aanmerking voor bescherming en ondersteuning als slachtoffers van mensenhandel. Dit is wettelijk geregeld.

Vraag 3

Bent u ervan op de hoogte dat dit soort uitbuiting van buitenlandse zorgverleners vaker voorkomt en dat dit voor sommige uitzendbureaus ook een verdienmodel is?²

Antwoord 3

Het kabinet is ervan op de hoogte dat er uitzendbureaus zijn die bemiddelen tussen buitenlandse zorgmedewerkers en werkgevers. Hoewel dergelijke constructies gevoelig kunnen zijn voor uitbuiting, is er geen eenduidig beeld van wijdverspreide uitbuiting als structureel verdienmodel. Wel zijn er in individuele gevallen twijfels gerezen over de omgang met buitenlandse werknemers, zie bijvoorbeeld de beantwoording van recente Kamervragen over buitenlandse verpleegkundigen.³

Vraag 4

Welke stappen gaat u zetten om dit perverse verdienmodel aan te pakken?

Antwoord 4

Het persoonsgebonden budget (pgb) is ingevoerd om mensen meer regie en keuzevrijheid te geven over hun eigen zorg en ondersteuning. Het stelt mensen in staat om zelf te bepalen welke zorgverlener ze inschakelen, waar en wanneer ze de zorg ontvangen, en hoe de zorg wordt georganiseerd. Deze vrijheid betekent óók dat de budgethouder zelf de zorgverleners aanneemt, aanstuurt en dat hier administratie bij komt kijken. Er wordt vanuit het Ministerie van VWS momenteel gewerkt aan de vermindering van regeldruk voor pgb-houders, zoals gemeld in de brief die op 20 december 2024 aan uw Kamer is verstuurd. Tegelijk wordt er gewerkt aan het verbeteren van gegevensuitwisseling binnen de pgb-keten, wat het signaleren van fraude vergemakkelijkt. Toch wil ik ook meegeven dat het signaleren van fraude gepaard gaat met administratieve last. In andere woorden: zonder regeldruk blijft buiten beeld waar fraude of misbruik wordt gepleegd. Daarnaast geldt dat het UWV bij aanvragen voor werkvergunningen in de 24-uurszorg toetst of ook de mogelijkheid wordt geboden aan de werknemer om elders te wonen. Op het moment dat iemand wel bij de pgb-houder inwoont moeten hier ten minste twee andere werknemers wonen, of uit de roosters moet blijken hoe de verdeling in zorg geschiedt. Deze eis is er om te voorkomen dat iemand meer werkt dan de Arbeidstijdenwet voorschrijft en zodat de werknemer zich kan onttrekken van werk. Het UWV en de IND hebben tot op heden overigens nog nooit een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid verleend voor werknemers (derdelanders) in de 24-uurszorg. Er is minder zicht op werknemers uit de EU als zij werken bij een pgb-houder. Gelet op het vrije verkeer van personen ontbreekt in hun geval het controlemechanisme van de tewerkstellingsvergunning. In bepaalde onderzoeken trekken de IGJ en NLA ieder vanuit hun eigen toezichtkader gezamenlijk op. Dat kan betekenen dat inspecties bij

² <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/24-uur-beschikbaar-moeten-zijn-maar-minder-dan-minimumloon-krijgen-buitenlandse-zorgverleners-worden-uitgebuit-door-nederlandse-zorgbureaus-152529>

³ Antwoorden Kamervragen over de uitbuiting van Indonesische verpleegkundigen en hun zaak tegen een Hogeschool | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

werkgevers gezamenlijk worden uitgevoerd of, in het kader van 24-uurszorg, ook huiscontroles worden uitgevoerd. Er bestaat een nauwe samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en andere uitvoeringsinstanties. De Minister van SZW zal in overleg treden met de Arbeidsinspectie zodra zij hun onderzoek hebben afgerond. De inspectiepraktijk kan mogelijk inzicht geven in de gebruikte constructie en eventuele kwetsbaarheden in de huidige regelgeving. Aan de hand daarvan wordt gezien welke vervolgstappen nodig zijn.

Vraag 5

Deelt u de zorgen over de kwetsbare positie en de uitbuiting van zorgverleners die 24-uurszorg aan huis leveren?

Antwoord 5

Ja, ik deel die zorgen. Werkgevers en opdrachtgevers hebben in alle gevallen, dus ongeacht of er sprake is van 24-uurszorg, de verantwoordelijkheid om een veilige en gezonde werkomgeving te creëren voor hun werknemers. De Arbeidsinspectie houdt daar ook toezicht op.

Vraag 6

Heeft u voldoende zicht op hoe vaak misstanden, zoals onderbetaling en structureel overwerk, bij deze constructie voorkomen? Zo ja, kunt u de cijfers hierover delen? Zo nee, hoe gaat u ervoor zorgen dat u deze misstanden beter in het vizier krijgt?

Antwoord 6

Het Ministerie van VWS heeft geen cijfers over de specifieke frequentie van misstanden zoals onderbetaling en structureel overwerk bij zorgverleners die 24-uurszorg aan huis leveren via pgb's. De aard van het pgb, waarbij zorgvragers zelf hun zorg inkopen, maakt het lastig om deze specifieke arbeidsrechtelijke aspecten op centrale wijze te monitoren. Meer in het algemeen geldt dat dergelijke constructies heimelijk zijn, waardoor niet eenvoudig is te achterhalen hoe vaak en waar sprake is van dergelijk gedrag. Wel wordt er gewerkt aan een harmonisering en verduidelijking van de grondslagen voor gegevensverwerking binnen de pgb-keten. Op deze manier kunnen organisaties binnen de keten signalen over mogelijk misbruik (beter) met elkaar delen.

Vraag 7

Hoe is het toezicht op deze risicovolle constructies nu geregeld? Bent u van mening dat dit voldoende is om te voorkomen dat er op grote schaal uitbuiting plaatsvindt?

Antwoord 7

Alle werkgevers, dus ook bemiddelingsbureaus, zijn zelf verantwoordelijk voor eerlijk, gezond en veilig werk van hun werknemers. De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op werkgevers en werkt daarnaast op basis van meldingen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de inzet van het strafrecht en bestuursrecht. Dit tweevoudige systeem is zorgvuldig opgezet om een breed spectrum aan arbeidsmisstanden tegen te gaan. Bestuursrechtelijk wordt toezicht gehouden op de naleving van de arbeidswetten, zoals de Arbeidstijdenwet, Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet. Vanuit risicoanalyses kunnen thema's, beroepen en/of sectoren als prioritair naar voren komen.⁴ De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie doet strafrechtelijk onderzoek en heeft o.a. twee specialistische afdelingen: Arbeidsuitbuiting en Zorgfraude waar alle ontvangen signalen op die terreinen worden beoordeeld. Daarnaast houdt de IGJ toezicht op de kwaliteit van de zorg.

Vraag 8

Bent u bereid om de Nederlandse Arbeidsinspectie te vragen deze uitzendbureaus en de locaties waar zij zorgverleners inzetten vaker te controleren? Bent u ook bereid om hen dat proactief te laten doen, in plaats van enkel reactief?

⁴ Zie p. 43 van Meerjarenplan 2023-2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie.

Antwoord 8

De Arbeidsinspectie is een onafhankelijke toezichthouder, die zelfstandig risicoanalyses uitvoert en keuzes over haar capaciteitsinzet maakt. Zij zet haar capaciteit al proactief (via risicogerichte toezichtsprojecten) en reactief (via vervolg op ontvangen meldingen) in.

Vraag 9

Is het nu verplicht voor deze uitzendbureaus om met de Nederlandse Arbeidsinspectie te delen waar deze mensen gedetacheerd worden, zodat deze onaangekondigde controles kan uitvoeren?

Antwoord 9

In algemene zin geldt dat als sprake is van grensoverschrijdende detachering, bedrijven in de EU verplicht zijn om in het Nederlands meldloket *posted workers* te melden waar de buitenlandse werknemers zullen gaan werken. Formeel melden zij dat aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Arbeidsinspectie maakt gebruik van deze data. Als een uitzendkracht vervolgens doorgedetacheerd wordt, dan moet de inlener dat melden aan de uitlener (die dan de melding moet aanpassen).

De bovengenoemde verplichting geldt niet voor werknemers in dienst van uitzendbureaus die in Nederland gevestigd zijn. Zij hoeven niet bij de Arbeidsinspectie door te geven waar werknemers gedetacheerd zijn.

Vraag 10

In hoeverre kunnen zorgkantoren nu voldoende toezicht houden op deze zorgvorm? Mogen zij bijvoorbeeld onaangekondigde huisbezoeken afleggen?

Antwoord 10

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is primair verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de geleverde zorg, ook bij pgb's. Zorgkantoren kunnen toezicht houden op de rechtmatige en doelmatige besteding van pgb's door middel van administratieve controles en aangekondigde huisbezoeken. Onaangekondigde huisbezoeken zijn geen standaardpraktijk en de mogelijkheden hiervoor zijn zeer beperkt en wettelijk strikt geregeld. De effectiviteit van het toezicht door de zorgkantoren en IGJ is een voortdurend punt van aandacht, waarbij de balans tussen eigen regie en noodzakelijke controle op de besteding van zorggeld steeds opnieuw moet worden gewogen.

Vraag 11

Bent u bereid om u ervoor in te zetten om deze vorm van uitbuiting van zorgverleners tegen te gaan? Zo ja, welke stappen gaat u daarvoor zetten?

Antwoord 11

Zoals toegelicht bij vraag 4 wacht het kabinet de uitkomsten van het onderzoek af en gaat erover in gesprek met de Arbeidsinspectie om te bezien of eventuele kwetsbaarheden in de huidige wet- en regelgeving kunnen worden opgelost.

Vraag 12

Bent u het ermee eens dat de zorgverleners die zijn uitgebuit ook daarna goed ondersteund moeten worden? Zo ja, welke stappen gaat u daarvoor zetten?

Antwoord 12

Zie het antwoord bij vraag 2.

Vraag 13

Bent u zich ervan bewust dat de politieke keuzes om te bezuinigen op reguliere ouderenzorg en om mensen koste wat kost zo lang mogelijk thuis te laten wonen ervoor zorgt dat de risico's op dit soort uitbuiting groter worden?

Antwoord 13

De vraagstelling gaat ervan uit dat het langer thuis wonen een groter risico op uitbuiting met zich meebrengt. Hoewel dit in theorie mogelijk zou kunnen zijn, zijn er geen data beschikbaar om deze conclusie te onderbouwen.

Desalniettemin acht ik het van belang om een continue focus te houden op goed toezicht en goede handhaving. Zowel door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) als door zorgkantoren en gemeenten.

In de context van de demissionaire status van het huidige kabinet, is nog niet bekend welke beleidskeuzes een volgend kabinet zal maken over de inrichting van de ouderenzorg en hoe de beschikbare middelen besteed zullen worden.

De door het kabinet gemaakte beleidskeuzes mogen echter nooit een excuus zijn voor werkgevers of uitzendbureaus om werknemers uit te buiten en (arbeids)wetten te overtreden. Hun verantwoordelijkheid voor goed werkgeverschap geldt onverkort.