

Moties en toezeggingen rondom arbeidsmigratie

Het afgelopen jaar zijn er verschillende toezeggingen gedaan rondom het thema arbeidsmigratie en zijn er tevens verschillende moties aangenomen. Middels deze bijlage ontvangt u de opvolging op verschillende toezeggingen en moties, waarmee deze tevens worden afgedaan.

In deze bijlage betreft het de volgende toezegging:

- Toezegging aan het lid van Kent (SP) over de arbeidsomstandigheden van vrachtwagenchauffeurs;

Het betreft de volgende moties:

- Motie van de leden Van Weyenberg (D66) en Maatoug (GroenLinks) over een brede adviescommissie om vast te stellen in welke sectoren en beroepen arbeidsmigranten nodig zijn.
- Motie van de leden Palland (CDA) en Ceder (CU) over criteria ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid.
- Motie van het lid Ergin (Denk) over de economische en maatschappelijke gevolgen van het terugdringen van arbeidsmigratie in kaart brengen.
- Motie van Van den Brink en De Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten.

1. Toezegging aan het lid Van Kent (SP) over de arbeidsomstandigheden van vrachtwagenchauffeurs

In het Commissiedebat Arbeidsmigratie vroeg het lid Van Kent terecht aandacht voor de arbeidsomstandigheden waarin vrachtwagenchauffeurs uit derde landen in Nederland werken (TZ202409-065). Deze problematiek is mij niet onbekend. Het is niet acceptabel dat vrachtwagenchauffeurs via schijnconstructies in Nederland werken en niet de juiste arbeidsvoorwaarden ontvangen. Tegelijkertijd is er sprake van een complex internationaal juridisch kader dat de naleving en het toezicht significant bemoeilijkt. Ik informeer de Kamer graag samen met mijn collega, de minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de stand van zaken.

Chauffeurs uit derde landen

Vrachtwagenchauffeurs uit derde landen die in Nederland rijden kunnen in dienst zijn bij een Nederlands transportbedrijf of bij een bedrijf gevestigd in een ander EU-land. Als zij in dienst zijn bij een Nederlands transportbedrijf heeft hun werkgever een Nederlandse tewerkstellingsvergunning (twv) nodig. Als zij hun hoofdverblijf buiten Nederland hebben en hun werkgever gevestigd is in een ander EU-land is een Nederlandse twv niet verplicht. Naast een twv hebben chauffeurs van buiten de EU die aan de slag willen gaan bij een Europese transportonderneming een bestuurdersattest nodig. Een bestuurdersattest mag door een EU-lidstaat alleen worden afgegeven als een chauffeur voldoet aan de voorwaarden van de beroepsopleiding voor bestuurders, waartoe onder andere de verplichte nascholing (Code 95) behoort. In Nederland ontvangen weinig niet-EU chauffeurs zo'n attest. In 2023 waren er slechts 30 uitgegeven. In andere EU-lidstaten worden meer bestuurdersattesten uitgegeven. De International Road Union voert op dit moment in opdracht van de Europese Commissie een onderzoek uit naar het Europese kader voor chauffeurs uit derde landen. Met dit onderzoek worden de aard en omvang van chauffeurs uit derde landen in Europa in kaart gebracht. Dit onderzoek wordt begin volgend jaar verwacht.

Cabotage

Het uitvoeren van ritten binnen Nederland door vervoerders uit andere EU-lidstaten is toegestaan. Dit wordt cabotage genoemd en hierover zijn binnen de Europese Unie regels afgesproken. De afspraken zijn vastgelegd in Verordening (EG) 1072/2009. Eén van de afspraken voor cabotage is dat vervoerders na een internationale rit binnen 7 dagen maximaal 3 ritten met hetzelfde voertuig mogen maken in een ander land.

Sinds 21 februari 2022 zijn de cabotageregels door de EU aangescherpt. Zo is een "cooling off" periode geïntroduceerd waardoor buitenlandse vervoerders na de periode van zeven dagen, voor vier dagen lang niet in dezelfde lidstaat mogen rijden. Daarnaast zijn lidstaten verplicht ten minste twee keer per jaar controles op cabotage uit te voeren. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert deze controles uit.

Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

Als een vrachtwagenchauffeur uit een derde land rechtmatig in dienst is bij een Nederlands bedrijf heeft hij recht op alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Als de chauffeur in dienst is bij een bedrijf dat in een andere lidstaat is gevestigd, en wel in Nederland rijdt maar niet gedetacheerd is, dan zijn meestal het recht en de arbeidsvoorwaarden van het land van vestiging van toepassing. De autoriteiten van dat land zijn verantwoordelijk voor het toezicht hierop. Als de chauffeur echter wel gedetacheerd is in Nederland, en er dus een voldoende nauwe band bestaat tussen de chauffeur en Nederland, dan heeft hij in aanvulling op die arbeidsvoorwaarden ook recht op de Nederlandse wettelijke arbeidsvoorwaarden en op de harde kern van voorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's.

In de transportsector, die naar haar aard internationaal en mobiel is, is het echter lastig vast te stellen wanneer iemand gedetacheerd is. Dit maakt naleving van en toezicht op de arbeidsvoorwaarden zeer complex. Daarom is per 1 juni 2023 in Nederland de Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector in werking getreden. De richtlijn beoogt om te verduidelijken wanneer er sprake is van detachering. Volgens deze richtlijn is er sprake van detachering als de chauffeur cabotage en cross-trade uitvoert, maar niet als hij een bilaterale rit rijdt.¹ De ervaring leert dat het ondanks de bedoelingen van de richtlijn nog steeds ingewikkeld is om vast te stellen over welke delen van een vervoersdienst sprake is van detachering. Daarom heb ik opdracht gegeven om een invoeringstoets te doen. Met dit onderzoek worden knelpunten vastgesteld zodat er mogelijk op nationaal niveau bijgestuurd kan worden. Als de knelpunten niet op nationaal niveau opgelost kunnen worden, geeft de invoeringstoets mogelijk aanleiding om dit op Europees niveau te signaleren. Ik verwacht de uitkomsten van de invoeringstoets eind 2025.

Ook voor de chauffeur zelf zijn regels opgesteld. Verordening (EG) 561/2006 regelt de rij- en rusttijden voor vrachtwagen en buschauffeurs. Europese regels over rij- en rusttijden zijn van toepassing op alle vrachtwagenchauffeurs die in Nederland rijden. Met deze in Nederland overgenomen regels wordt beoogd te zorgen voor veilig wegverkeer en goede arbeidsomstandigheden. Daarnaast zorgt het voor eerlijke concurrentie onder vervoerders. De ILT controleert of de rij- en rusttijdenregels worden nageleefd. Dat doet de ILT zowel langs de weg als bij de vervoersbedrijven.

Daarnaast ziet Verordening (EU) 2020/1054 er op toe dat chauffeurs hun (normale wekelijkse)rusttijd in passende omstandigheden buiten hun cabine kunnen doorbrengen op kosten van de vervoersonderneming en dat de chauffeurs vrij kunnen bepalen waar zij de rusttijd doorbrengen. De ILT handhaaft deze voorschriften, waarbij vervoerders waarvan een chauffeur de normale wekelijkse rust in de cabine doorbrengt, worden beboet. Daarnaast heeft de EU nieuwe regelgeving geïntroduceerd die de vervoersondernemer verplicht het werk zodanig in te plannen dat een chauffeur eenmaal in de vier weken kan terugkeren naar zijn woonplaats of naar de exploitatievestiging van de onderneming. De chauffeur hoeft echter geen gebruik te maken van die mogelijkheid.

Toezicht

De ILT en de Nederlandse Arbeidsinspectie houden toezicht op de naleving van de diverse (Europese) regels in het internationaal wegtransport. Zoals ook blijkt uit bovenstaande tekst is het toezicht in deze mobiele sector om juridische en praktische redenen complex.

¹ Cabotage is vervoer tussen twee punten binnen de grenzen van één EU-land, uitgevoerd door een transportbedrijf dat is gevestigd in een ander EU-land. Cross-trade is vervoer tussen twee EU-landen, maar uitgevoerd door een transportbedrijf dat niet in één van de twee landen gevestigd is. Bilateraal vervoer is vervoer tussen het land van vestiging van het transportbedrijf en een ander EU-land.

De ILT is belast met toezicht op de naleving van de cabotageregels en de regels voor rij- en rusttijden, waaronder het verbod de normale wekelijkse rust in het voertuig door te laten brengen.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op eerlijke en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. De inspectiediensten hebben elk hun eigen programma's, gericht op het aanpakken van misstanden in deze sector. De ILT en de Arbeidsinspectie werken daarbij nauw samen, bijvoorbeeld in het Transport Informatie- en Expertisecentrum en bij controles op cabotage en detachering. Er worden onder meer gegevens uitgewisseld, risicoanalyse gedaan en gezamenlijke controles uitgevoerd. Zo namen beide inspectiediensten deel aan de Europese controleweek op cabotage in de week van 2 tot en met 5 april 2024. Begin oktober hebben de ILT en de Arbeidsinspectie meerdaagse controleactiviteiten uitgevoerd gericht op cabotagevervoer en detachering van bestuurders. Daarnaast wordt internationaal samengewerkt met andere landen, veelal met ondersteuning van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). De ELA ondersteunt de Europese lidstaten bij hun toezicht op arbeid en sociale zekerheid. Ze faciliteert dat de autoriteiten van de verschillende landen snel met elkaar in contact komen en dat er gezamenlijk kan worden opgetreden bij grensoverschrijdende misstanden.

Het internationale wegtransport is een complexe en mobiele sector. Met het Mobiliteitspakket zijn er meerdere regels bijgekomen om de omstandigheden voor internationale chauffeurs, de concurrentieverhoudingen en de verkeersveiligheid te verbeteren. Wij zullen uw Kamer op de hoogte blijven houden van de naleving van deze regels.

2. *Motie van de leden Van Weyenberg (D66) en Maatoug (GroenLinks) over een brede adviescommissie om vast te stellen in welke sectoren en beroepen arbeidsmigranten nodig zijn.*

De motie verzoekt het kabinet te verkennen welke rol een brede adviescommissie kan vervullen in het vaststellen van sectoren en beroepen waar tekorten zich voordoen en arbeidsmigranten nodig zijn.²

Het kabinet geeft hier opvolging aan door de SER te verzoeken om een gedragen advies door de sociale partners over arbeidsmigratie uit te brengen over welke keuzes met betrekking tot de economie en arbeidsmarkt de SER noodzakelijk en wenselijk acht, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en houdbaarheid van de publieke voorzieningen. Ook wordt hiermee tegemoetgekomen aan de toezegging om de brede welvaartsbenadering mee te nemen. Het kabinet zal aan de SER vragen om het rapport in de zomer van 2025 op te leveren.

3. *Motie van de leden Palland (CDA) en Ceder (CU) over criteria ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid.*

De motie roept het kabinet op om criteria te ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid, en de Kamer hierover te informeren in het najaar van 2022.³

Op 10 september 2024 heeft de Adviesraad Migratie een adviesrapport gepubliceerd 'Afgewogen arbeidsmigratie: gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart'.⁴ In dit adviesrapport heeft de Adviesraad Migratie een voorstel gedaan voor een bredewelvaarttoets waarop een arbeidsmigrant van buiten de EU getoetst kan worden op een aantal indicatoren voor een vergunning om in Nederland te mogen leven en werken. De kabinetsreactie op dit adviesrapport wordt op korte termijn naar uw Kamer gestuurd.

² Kamerstukken II, 2020/2021, 35680, nr. 10

³ Kamerstukken II, 2021/2022, 29861, nr. 89

⁴ [Publicatie adviesrapport 'Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart' | Publicatie | Adviesraad Migratie](#)

4. Motie van het lid Ergin (Denk) over de economische en maatschappelijke gevolgen van het terugdringen van arbeidsmigratie in kaart brengen

De motie verzoekt de regering om de economische en maatschappelijke gevolgen van het terugdringen van arbeidsmigratie in kaart te brengen, inclusief de effecten op sectoren met een hoge vraag naar arbeidskrachten.⁵

Het kabinet geeft opvolging aan deze motie door een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) een analyse te laten maken van hoe arbeidsmigratie op dit moment wordt beïnvloed door verschillende vormen van overheidsbeleid en concrete beleidsopties die de grip op arbeidsmigratie vergroten. Hierin worden expliciet de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie meegenomen en wordt de impact op sectoren die veel gebruik maken van arbeidsmigranten inzichtelijk. Het eindrapport wordt conform de taakopdracht in juni 2025 verwacht.⁶ Daarnaast verzoekt het kabinet, zoals eerder aangegeven, de SER om een gedragen advies over arbeidsmigratie uit te brengen over welke keuzes met betrekking tot de economie en arbeidsmarkt de SER noodzakelijk en wenselijk acht, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en houdbaarheid van de publieke voorzieningen.

5. Motie van Van den Brink en De Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten

Tijdens het commissiedebat arbeidsmigratie van 4 september jl. verzocht het lid van Dijk van de CDA-fractie om voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd te worden over de uitvoering van de motie van Van den Brink en De Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten. De motie volgt op een niet-openbaar, bestuurlijk signaal "inname reisdocumenten" vanuit de Arbeidsinspectie en verzoekt de regering met een plan te komen hoe het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten met het oogmerk het inperken van diens vrijheden, niet enkel via artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht⁷ kan worden bestraft.

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. 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.

⁵ Kamerstukken II, 2023/2024, 29861, nr. 113

⁶ <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096323>.

⁷ Artikel 447b Wetboek van Strafrecht: Hij die een reisdocument, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht of een ander identiteitsbewijs dat afgegeven is door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang, dat hij voorhanden heeft, waarvan hij niet de houder is, of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet terstond wanneer hem dit mondeling door een daartoe bevoegde ambtenaar is bevolen, dan wel binnen veertien dagen, nadat hem dit bij aangetekend schrijven in persoon is medegedeeld inlevert, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

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

- 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.
- 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. Ook in dit nieuwe artikel blijft de inname van reisdocumenten en bankpassen een indicatie van mensenhandel
- 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 – 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 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.
- 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.

De Arbeidsinspectie ziet in aanvulling hierop echter graag een wettelijk verbod, waarbij het innemen van reisdocumenten als een zelfstandig feit 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. Op dit moment wordt de effectiviteit en proportionaliteit hiervan onderzocht. Uw Kamer wordt in Q1 2025 nader geïnformeerd over die uitwerking. Daarbij zal ik ook ingaan op de effectiviteit van de genoemde mogelijkheden in het strafrecht.