





# Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Aanleiding	5
2 Regelgeving voor het verlenen van Gecombineerde Vergunning Verblijf en Arbeid (GVVA) voor de Aziatische horeca-sector	6
2.1 Specifieke regelingen voor de Aziatische horecasector	6
2.2 Regeling vervallen per januari 2022	6
3 Samenwerken voor meer effect	8
4 Doel en werkwijze project	9
4.1 Doel van het project	9
4.2 Werkwijze	9
4.2.1 Informatie verzamelen	9
4.2.2 Wijze van selectie van bedrijven voor inspecties	9
4.2.3 Uitvraag extra informatie van inspecteurs	10
5 Resultaten	11
5.1 Introductie	11
5.2 Resultaten van inspecties; toelichting op de geconstateerde feiten	12
5.2.1 Resultaten boeterapporten en waarschuwingen	12
5.2.2 Resultaten opgelegde boetes	13
5.2.3 Voorlopige resultaten strafrechtelijke inzet opsporingsdienst Arbeidsinspectie	14
5.3 Ervaringen van inspecteurs	14
5.4 Monitor arbeidsuitbuiting 2020-2021	14
6 Conclusies en aanbevelingen	16
Bijlage 1: GVVA, inspectie en opsporing op hoofdlijnen	18
Bijlage 2: Casus bij rapportage project Regeling Aziatische Horeca	19

# Samenvatting

Arbeidsmigranten zijn door hun afhankelijkheidspositie vaak extra kwetsbaar voor misstanden en arbeidsuitbuiting.<sup>1</sup> Dit geldt voor burgers uit andere EU-landen, maar in versterkte mate voor arbeidsmigranten die vanuit landen buiten de EU naar Nederland komen en die- naast een verblijfsvergunning- ook een tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig hebben. Wanneer werkgevers deze arbeidsmigranten willen inzetten is een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) nodig. Juist vanwege het feit dat het een werkgerelateerde verblijfsvergunning betreft, is er een sterke afhankelijkheid van een arbeidsovereenkomst en daarmee van een werkgever. De arbeidsmigranten zijn niet alleen voor werk en loon afhankelijk van de werkgever, maar veelal ook voor huisvesting en verzekeringen, en niet in de laatste plaats ook voor behoud van hun verblijfsvergunning. Vaak spreken ze alleen de taal van het land van herkomst. Meldingen over misstanden of slechte arbeidsomstandigheden worden veelal niet door werknemers zelf gedaan uit angst om hun verblijfsvergunning kwijt te raken.

Vanwege die risico's zijn inspecties op naleving van de arbeidswetten uitgevoerd bij werkgevers die gebruik maken van de regeling Aziatische horeca. Die regeling stelt werkgevers in staat om gemakkelijker een GVVA te krijgen voor specialistische werknemers. Signalen over misstanden en mogelijk oneigenlijk gebruik hebben de regering er al toe gebracht om de regeling te heroverwegen en deze voor nieuwe aanvragen te stoppen.<sup>2</sup>

De inspecties leiden tot de volgende constatering:

- Niet alleen bij de risicogericht geselecteerde werkgevers is sprake van een groot aantal overtredingen (60%); ook bij de overige bezochte werkgevers zien we een groot aantal overtredingen (45%).
- Bij een aantal werkgevers vermoedde de Arbeidsinspectie ernstige benadeling, mensenhandel, werkverschaffing aan illegalen of andere strafbare feiten. Deze zaken zijn overgedragen aan de opsporingsdienst van de Inspectie en in enkele gevallen doorgeleid naar het Openbaar Ministerie.<sup>3</sup>

De inspecties bevestigen de eerdere indicaties over misstanden en geven geen reden om een nieuwe regeling voor gespecialiseerde Aziatische koks in te stellen. De inspecties leiden verder tot het beeld dat er sterke (economische) drijfveren bij werkgevers en werknemer zijn om tot verblijf en werk in Nederland te komen. De regeling onderkent dat: verblijf en werk zijn alleen mogelijk in heel specifieke situaties. Dat leidt tot de prikkel bij werkgevers en werknemers om administratief aan te tonen dat zij voldoen. Daarmee komt bij overheidsorganisaties de taak om te beoordelen of de administratieve situatie die werkgevers en werknemers schetsen correspondeert met de werkelijkheid. Het UWV, de IND en diplomatieke posten krijgen daarmee een bewerkelijke taak die, hoe goed ze deze ook uitvoeren, minder krachtig is dan de (economische) drijfveren om op gefingeerde titel werk en verblijf te verkrijgen.

<sup>1</sup> Bron: [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

<sup>2</sup> [tk-brief-aanpassing-van-de-regeling-voor-de-aziatische-horecasector.pdf \(overheid.nl\)](#).

<sup>3</sup> Voor inzicht in de werkwijze en werkprocessen rond meldingen van Arbeidsuitbuiting, zie [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

# 1 Aanleiding

De Arbeidsinspectie zet haar capaciteit in op de grootste risico's op het gebied van gezond, veilig en eerlijk werk. Dit doet zij op basis van risico-analyses. Naast het reageren op klachten en meldingen vanuit de samenleving, wordt er programmatisch gewerkt.

Dit laatste is gericht op het actief en projectmatig aanpakken van de risico's in een bepaalde sector, of bijvoorbeeld op een specifiek risicothema. Onderdeel daarvan is een inspectieproject over de Aziatische horeca, waarvan de inspecties in 2021 en 2022 zijn uitgevoerd. Uit onderzoek en meldingen bleek dat met name risico's op oneerlijk werk in deze sector groot zijn. In het bijzonder zijn er signalen en meldingen over misbruik van de Regeling Aziatische horeca (verder te noemen 'de regeling AH 2019').

In 2021 is de Arbeidsinspectie, na vertraging door corona, gestart met controles op naleving van de arbeidswetten in de Aziatische horeca; meer specifiek bij restaurants die gebruik maken van de regeling AH 2019. Deze rapportage gaat in op de resultaten van dit inspectieproject.

## 2 Regelgeving voor het verlenen van Gecombineerde Vergunning Verblijf en Arbeid (GVVA) voor de Aziatische horecasector

Tewerkstellingsvergunningen (TWV) worden verleend op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voor verblijf met als oogmerk arbeid, bestaat de Gecombineerde Vergunning voor Verblijf en Arbeid (GVVA).

In de uitvoering van de regeling hebben zowel de IND als het UWV een eigen rol. De IND is verantwoordelijk voor de toekenning, weigering en intrekking van een GVVA. Het UWV geeft daarbij een arbeidsmarktadvies en geeft de TWV's af.

### 2.1 Specifieke regelingen voor de Aziatische horecasector

Voor de Aziatische horecasector bestaan sinds de inwerking-treding van de Wav in 1995 verschillende specifieke regelingen.

Aziatische restaurants konden tot voor kort op basis van de verschillende regelingen gespecialiseerde koks van niveau 4 of hoger van buiten de EER versneld tewerkstellen, zonder (vooraf) in Nederland of de EU te werven. Onder de Aziatische horeca wordt één of meer van de volgende keukens verstaan; Chinees, Indiaas, Indonesisch, Japans, Koreaans, Maleis, Thais, Tibetaans en Vietnamees.<sup>4</sup>

In de periode van 2014-2016 was dit gebaseerd op het zogenaamde 'Wok-akkoord'. Dit is een convenant van de sectororganisatie met de IND en het UWV.<sup>5</sup>

Kern van het convenant was om structurele tekorten op de arbeidsmarkt van specialistische Aziatische koks op te lossen. Enerzijds was er een versoepeling van de wetgeving voor deze groep koks: er hoefde voor een gemaximeerd aantal werknemers geen wettelijke toets op het prioriteitsgenietend aanbod in de EU van dit beroep plaats te vinden. Ondernemers konden hierdoor direct werven. Anderzijds zou de sector zich inspannen om niet vergunningplichtige werknemers uit Nederland of Europa op te leiden of aan te nemen voor een functie in de Aziatische horeca.

Uit evaluatie van dit akkoord bleek dat de structurele tekorten aanbleven. Daarom is een nieuwe regeling van drie jaar afgesproken; de quotumregeling. Van 1 oktober 2016 tot 1 oktober 2019 konden jaarlijks maximaal 1800, 1400 respectieve-

lijk 1000 Aziatische koks een GVVA krijgen. Tegelijkertijd diende de sector de aanvullende vraag naar Aziatische koks aan te vullen met specialistische koks die in Europe opgeleid en aangeworven zijn.

In oktober 2019 is wederom een nieuwe regeling vastgesteld. Daarin is de quotumregeling losgelaten en beoogde men een structurele regeling te treffen. Dit omdat het tekort aan Aziatische koks van een zeker niveau onverminderd bleef. Ook deze regeling is inmiddels – voor nieuwe gevallen – vervallen.

### 2.2 Regeling vervallen per januari 2022

Naar aanleiding van signalen van mensenhandel en mensen-smokkel heeft het kabinet in juni 2021 de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om de regeling AH 2019 voor het verlenen van nieuwe GVVA's voor de Aziatische horecasector te laten vervallen.<sup>6</sup> Per 1 januari 2022 is dit ingegaan. Dit betekent dat de uitzonderingen op de arbeidsmarktoets voor gespecialiseerde Aziatische koks sinds 1 januari 2022 voor nieuwe gevallen niet meer bestaat.<sup>7</sup>

Sindsdien gelden dus voor nieuwe gevallen alleen de reguliere voorwaarden van de Wav en Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (RuWav). Aanvragen voor verlenging van de tewerkstellingsvergunning of GVVA's voor koks die al in Nederland in de Aziatische horeca werkzaam zijn, zijn nog wel mogelijk.<sup>8</sup>

Het verschil tussen de regeling AH2019 en de reguliere voorwaarden van de Wav is weergegeven in tabel 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 544 nr. 731.

<sup>5</sup> Staatscourant 2014, 30765.

<sup>6</sup> Zie: [tk-brief-aanpassing-van-de-regeling-voor-de-aziatische-horecasector.pdf \(overheid.nl\)](#).

<sup>7</sup> Paragraaf 19a RuWav 2014.

<sup>8</sup> Artikel 8.3. b.16.RuWav.

**Tabel 1:** Verschillen tussen regeling 2019 en de reguliere voorwaarden

Regeling Aziatische Horeca 2019	Reguliere, structurele voorwaarden GVVA
Werkgever doet een vacaturemelding bij UWV. De termijn is 3 weken voor indiening aanvraag GVVA.	Werkgever doet een vacaturemelding bij UWV. De termijn is 5 weken voor indiening van de aanvraag GVVA.
Werkgever is niet verplicht om ook te werven in Nederland en de EU.	Werkgever is wel verplicht om eerst te adverteren in Nederland en de EU.

De migratie-instroom van de doelgroep die gebruik maakt van de regeling fluctueert. Zo waren er in 2020 bijna 2000 aanvragen voor GVVA's op basis van de regeling AH 2019.

Tabel 2 geeft een overzicht van aanvragen op grond van de regeling AH 2019 in de periode 2016 – 2020, de periode waarin de quotumregeling van kracht was, plus data over het aantal aanvragen van het daaropvolgende jaar.

**Tabel 2:** Ingewilligde GVVA-aanvragen Aziatische Horeca.<sup>9</sup>

	2016	2017	2018	2019	2020
Eerste verlening	90	940	1180	1570	730
Verlenging	250	860	490	1400	1200
Wijziging beperking	<10	<10	<10	10	<10
Bezwaarprocedure	<10	90	50	60	30
<b>Eindtotaal</b>	<b>350</b>	<b>1900</b>	<b>1730</b>	<b>3040</b>	<b>1960</b>

\*) De cijfers uit 2020 vertonen een dip. De Coronapandemie kan hier oorzaak van zijn.

<sup>9</sup> Cijfers afkomstig uit het IND registratiesysteem en gebruikt bij Kamervragen in juni 2021. Uit: Kamervragen van het lid Tielen (VVD) over het bericht 'restaurants dicht door Corona maar toch 500 Aziatische koks uit het buitenland gehaald'. De aantallen zijn afgerond naar tientallen. TK 2021Z05132.

### 3 Samenwerken voor meer effect

De Arbeidsinspectie werkt met diverse partners partners samen voor een betere naleving van de wet- en regelgeving en meer maatschappelijk effect. Bij inspecties waarbij sprake is van bijzondere voorschriften, zoals bij een GVVA-aanvraag voor een Aziatische kok, is samenwerking met het UWV en de IND aan de orde.

Samenwerking tussen de Arbeidsinspectie, het UWV en de IND is van belang in aanloop naar inspecties en na afloop ervan. Bij de voorbereidingen van inspecties op de Wav is het bijvoorbeeld noodzakelijk om te weten welke tewerkgestelden een GVVA hebben, onder welke voorschriften en waar zij tewerkgesteld zijn. Ook terugkoppeling van de bevindingen van de inspecteur tijdens de inspectie is voor de IND en het UWV van belang. De inspectiebevindingen kunnen zichtbaar maken dat niet aan de voorschriften wordt voldaan. Dat kan aanleiding zijn voor het intrekken van een GVVA of TWV of het niet verlenen van een GVVA of TWV. Boeterapporten zijn voor hen waardevolle bronnen van informatie. Daarnaast is het van belang dat het UWV en de IND worden geïnformeerd als een besluit onherroepelijk is geworden.

Andersom is het voor de Arbeidsinspectie belangrijk om op de hoogte te worden gehouden van het besluit van de IND en het UWV omdat het iets zegt over het effect van de inspecties.

Een GVVA-aanvraag betreft een bestuursrechtelijke procedure. Inspecties door de Arbeidsinspectie zijn in beginsel eveneens bestuursrechtelijk. Als er in het toezicht indicaties zijn van strafbare feiten worden zaken overgedragen aan de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Deze kan onder het gezag van het Openbaar Ministerie strafrechtelijk onderzoek inzetten.

Samenwerking op het terrein van Aziatische horeca vindt ook plaats via het Fieldlab mensenhandel. Op initiatief van het Openbaar Ministerie en de politie is dit Fieldlab gestart. Het doel hiervan is om samen met andere (overheid)organisaties en wetenschappers tot een nieuwe, effectievere aanpak van mensenhandel te komen. De Aziatische horeca is een van de thema's hierin. Medewerkers van de Arbeidsinspectie nemen deel aan de Fieldlabs.



# 4 Doel en werkwijze project

## 4.1 Doel van het project

In 2021 en 2022 zijn inspecties verricht bij 50 werkgevers die op basis van de regeling AH 2019 een GVVA of TWV hadden aangevraagd. Er is met name gelet op de naleving van de Wav. Daarnaast is gecontroleerd op de naleving van de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW).

Het doel van de inspecties was de naleving te controleren van de arbeidswetten bij werkgevers die gebruik maakten van de regeling uit 2019, en werkgevers ertoe aan te zetten de naleving te verbeteren daar waar vereist.

In opzet vergt de regeling de betrokkenheid en samenwerking van meerdere overheidsinstanties.<sup>10</sup> Het project gaf daarmee ook gelegenheid te bezien hoe die te optimaliseren.

## 4.2 Werkwijze

### 4.2.1 Informatie verzamelen

Het inspectieproject is gestart met informatieverzameling. Doel hiervan was om op basis van diverse bronnen meer zicht te krijgen op mogelijk misbruik van de regeling. Er is onder andere gesproken met interne specialisten en inspecteurs met ervaring in deze sector en ketenpartners. Verder zijn er diverse registratiesystemen geraadpleegd.

Uit de informatie bleek dat over een periode van ruim vijf jaar (1 januari 2016 tot en met 12 maart 2021) onder andere 18 strafrechtelijke onderzoeken binnen de Aziatische horeca zijn gestart. Uit die strafrechtelijke onderzoeken is gebleken dat slachtoffers hier, vaak in China al zijn benaderd. Het ondertekenen van het contract, de betaling van de reis en al het andere werden daar al geregeld.

De slachtoffers komen via een bemiddelingsbureau naar Nederland. Het bureau regelt de tickets en een tweede tussenpersoon betaalt voor het visum. Documenten van verschillende bemiddelingsbureaus bleken vals, vervalst of ten onrechte afgegeven en ingediend bij de IND. In een voorbeeld werd de na vijf jaar te verkrijgen verblijfsvergunning genoemd als aanleiding om naar Nederland te komen. Ook bleek uit de onderzoeken dat er werving via een bemiddelingsbureau uit een specifieke provincie in China plaatsvond. In dat geval betaalden restauranteigenaar en slachtoffer samen aan het betreffende bemiddelingsbureau. Het paspoort en visum werden via de restauranteigenaar en het bureau geregeld, net als het ticket. De woonruimte werd door de restauranteigenaar geregeld.

Uit analyse van meldingen die bij de inspectie binnen zijn gekomen en betrekking hebben op onregelmatigheden of misstanden met betrekking tot de doelgroep van het project is gebleken dat bijna uitsluitend wordt gemeld door het UWV of de IND. Er komen weinig meldingen binnen van mogelijke slachtoffers zelf of van bijvoorbeeld collega's van de koks.

### 4.2.2 Wijze van selectie van bedrijven voor inspecties

Er zijn risicogerichte inspecties en aselechte inspecties uitgevoerd. Door ook aselechte te inspecteren beoogt de Arbeidsinspectie een evenwichtiger beeld van de naleving te verkrijgen dan wanneer alleen risicogericht geselecteerde ondernemingen zouden worden geïnspecteerd. Afgezien van de vooraf geselecteerde ondernemingen zijn ook inspecties verricht naar aanleiding van signalen of meldingen. Deze ontving de Arbeidsinspectie gedurende de looptijd van het project of ten tijde van een inspectie.

De IND en het UWV en de Arbeidsinspectie hebben samengewerkt door onder andere informatie te delen waarmee een goede selectie kon worden gemaakt voor de te inspecteren ondernemingen. Zo heeft de IND ondernemingen aangedragen op basis van signalen vanuit de diplomatieke posten in het land van herkomst van de arbeidsmigranten over het mogelijk onrechtmatig verkrijgen van zogenoemde koksboekjes.

De aselechte groep is in 2021 samengesteld op basis van een lijst van adressen van alle restaurants waarbij sprake was van een toegekende tewerkstellingsvergunning voor een specialistische Aziatische kok. Hieruit heeft selectie plaats gevonden op basis van een aselechte steekproef.

Naast de vooraf geselecteerde bedrijven zijn drie extra bedrijven gecontroleerd. Deze zijn in beeld gekomen naar aanleiding van klachten of meldingen of omdat de inspectie ter plaatse voor de inspecteur aanleiding gaf om ook bij een ander bedrijf of bij een andere vestiging te inspecteren, bijvoorbeeld als de tewerkgestelde kok bij een ander bedrijf in de buurt werkzaam bleek te zijn. In de rapportage zijn deze bedrijven apart weergegeven onder 'bijvangst na signalen'.

<sup>10</sup> Voor inzicht in de betrokken organisaties – en hun onderlinge afhankelijkheden – zie stroomschema bijlage 1.

### 4.2.3 Uitvraag extra informatie van inspecteurs

Om extra beelden en indrukken te verzamelen hebben de inspecteurs tijdens de controles een vragenlijst ingevuld. Aanvullend hebben verdiepende gesprekken plaatsgevonden in onder andere een focusgroep met een aantal inspecteurs en tijdens evaluaties en voortgangsgesprekken.

Op deze manier is een beeld verkregen van de ervaringen van de inspecteurs over de inspecties dat anders is dan alleen cijfermatige informatie over de overtredingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of de inspecteurs de indruk hadden dat het een specialiteitenrestaurant betrof, welke werkzaamheden de koks feitelijk verrichtten, of er twijfels waren over de juistheid van de verstrekte informatie om een vergunning te verkrijgen of dat er anderszins bijzonderheden op te merken waren.

# 5 Resultaten

## 5.1 Introductie

De verwevenheid tussen de bijzondere voorschriften van de regeling en de meer generieke wettelijke vereisten vanuit de Wav, WML en ATW spelen een essentiële rol bij het goed kunnen beoordelen of sprake is van een overtreding en bij het inzetten van de handhaving. Met name het onderscheidend criterium in de bijzondere voorschriften – en hoe dat in de praktijk uitpakt – is van belang: wanneer is iemand een specialiteitenkok en wat wordt in dit verband verstaan onder een specialiteitenrestaurant? Zo moet het horecabedrijf specifiek Aziatische gerechten aanbieden die worden bereid volgens recepten van het betreffende land. Snackbars, cateringbedrijven en bezorgdiensten vallen in beginsel niet onder de regeling AH 2019, tenzij de werkgever kan aantonen dat toch een kok op het functieniveau 4 tot en met 6 noodzakelijk is.<sup>11</sup>

De specialiteitenkok, souschef dan wel chef-kok moet de traditionele gerechten uit een van de genoemde keukens kunnen bereiden op basis van originele recepten. Het vereiste niveau is omschreven in de functie-eisen Aziatische kok niveau 4 tot en met 6.<sup>12</sup> Per niveau is gedetailleerd omschreven waaraan de kok per keuken moet voldoen, en ook per keuken is gespecificeerd waaraan de kok moet voldoen. Zo dient bijvoorbeeld een Aziatische kok op niveau 4 onder meer in staat te zijn stukken vlees en gevogelte te bereiden, zoals pekingeend, speenvarken en char siu, en de techniek van dimsum te beheersen. Werkzaamheden als frituren, toetjes maken en bijvoorbeeld schoonmaakwerkzaamheden zijn geen werkzaamheden die behoren tot het curriculum van de specialiteitenkok.

Als ten tijde van de inspectie bleek of werd verklaard dat de betreffende kok de specialistische werkzaamheden niet kon verrichten, terwijl de GVVA wel was verleend voor een kok van niveau 4, 5 of 6, dan werd geconstateerd dat dit strijdig was met de Wav. Er worden dan namelijk andere werkzaamheden verricht dan waarvoor de GVVA is afgegeven. Dat is een overtreding van artikel 2 lid 1 Wav.

De Wav blijkt het meest overtreden; meestal artikel 2 lid 1 Wav, maar ook artikel 15 Wav. Artikel 15 Wav houdt in dat er geen of niet tijdig een geldig kopie ID kon worden getoond, of dat deze niet, onjuist of te laat is verstrekt bij in- en uitleen of tewerkstelling bij een andere werkgever. Dit laatste impliceert dat de vreemdeling bij een andere werkgever werkzaam is dan de werkgever aan wie de GVVA - of TWV afgegeven is.<sup>13</sup>

In situaties waarbij inleenaarbeidskrachten zijn aangetroffen van een onderneming zonder registratie wordt de Waadi (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs) overtreden.

Bij betaling onder het minimumloon is er sprake van overtreding van de WML.

In geval van te lange werktijden wordt de ATW overtreden.

Onder de ATW-overtredingen bevonden zich ook situaties van kinderarbeid, bijvoorbeeld doordat kinderen nog laat aan het werk waren of werkzaamheden verrichtten die niet door kinderen mogen worden uitgevoerd, zoals alcohol schenken.

De handhavende interventie vereist per direct dat de kinderarbeid stopt. Er is zowel een boeterapport opgemaakt voor het bedrijf als voor de ouders.<sup>14</sup>

Voor alle geconstateerde overtredingen zijn boeterapporten of waarschuwingen opgemaakt.

<sup>11</sup> Onder Aziatische horeca in de zin van deze regeling wordt verstaan één van of meer van deze keukens: Chinees, Indiaas, Japans, Koreaans, Maleis, Thais, Tibetaans en Vietnamees.

<sup>12</sup> [Staatscourant 2014, 30765 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

<sup>13</sup> Voor een vreemdeling kan er sprake zijn van zowel overtreding van artikel 2 Wav als artikel 15 Wav.

<sup>14</sup> Het handhavingsbeleid houdt in dat ouders niet worden beboet, tenzij de kinderarbeid willens en wetens plaatvindt.

## 5.2 Resultaten van inspecties; toelichting op de geconstateerde feiten

### 5.2.1 Resultaten boeterapporten en waarschuwingen

**Tabel 3:** Resultaten bestuursrechtelijke overtredingen

Hieronder zijn de resultaten weergegeven van de bestuursrechtelijke overtredingen bij werkgevers waarvan de inspectie is afgerond en de inspecteur de zaak heeft afgesloten.

	Aantal werkgevers geïnspecteerd	Aantal werkgevers met overtredingen	Aantal geconstateerde overtredingen	Aantal Boete-rapporten	Aantal waarschuwingen	Uitsplitsing boeterapporten en waarschuwingen
Risico-gericht	25	15	61	46	15	Boeterapport (46) Wav: 31 Wml: 9 Waadi: 6 Waarschuwing (15) Wml: 1 ATW: 14
Aselect	22	10	30	12	18	Boeterapport (12) Wav: 2 Wml: 8 ATW: 2  Waarschuwing (18) Wml: 10 ATW: 8
Bijvangst na signalen	3	2	20	18	2	Boeterapport (18) Wav: 6 Wml: 7 ATW: 5  Waarschuwing (2) ATW: 2
<b>Totaal</b>	<b>50</b>	<b>27</b>	<b>111</b>	<b>76</b>	<b>35</b>	<b>Boeterapport (76)</b> <b>Wav: 39</b> <b>Wml: 24</b> <b>ATW: 7</b> <b>Waadi: 6</b>  <b>Waarschuwing (35)</b> <b>Wml: 11</b> <b>ATW: 24</b>

#### Toelichting van cijfers naar aanleiding van de inspecties

- Het totaal aantal geïnspecteerde werkgevers waarvan de inspectie is afgerond bedraagt 50, waarvan 25 uit de risicogerichte groep, 22 uit de aselechte groep en drie uit de groep 'bijvangst na signalen' (lopende het inspectieproject naar aanleiding van klachten, meldingen of door vervolgonderzoek door de inspecteur). Bij vijf werkgevers zijn de zaken nog in behandeling. Deze zijn niet meegenomen in deze rapportage.
- De aard van de ondernemingen was divers: groot en klein, gespecialiseerd en cafetaria's met Aziatische specialiteiten. De spreiding was over heel Nederland, met een concentratie in de grote steden.
- Bij 27 van de in totaal 50 ondernemingen zijn feiten geconstateerd zoals overtredingen van de arbeidswetten Wav, WML, Waadi en ATW en het doen staken van (kinder)arbeid met een boeterapport. Het betreft in totaal 111 feiten, 76 boeterapporten en 35 maal een waarschuwing.
- In de groep aselechte inspecties zijn bij 10 van de 22 werkgevers (45%) één of meerdere overtredingen geconstateerd. Bij risicogerichte inspecties gaat dit op voor 15 van de 24 werkgevers (60%), 1,5 keer hoger dan bij aselechte groep. Bij de risicogerichte geselecteerde ondernemingen zijn ook gemiddeld meer overtredingen geconstateerd: meer dan twee keer het aantal overtredingen dan bij de aselechte groep. Het aantal boeterapporten is gemiddeld genomen een factor vier groter dan bij de random groep.
- ATW-overtredingen zijn 21 maal vastgesteld. Bij de ATW-overtredingen was 11 maal sprake van kinderarbeid. Daarbij is zes maal een boeterapport opgesteld en vijf maal een waarschuwing uitgedeeld.
- Bij de Wav is in totaal 32 maal een overtreding van artikel 2 lid 1 Wav vastgesteld: 27 maal in de groep risicogericht, een maal in de aselechte groep en drie maal in de categorie 'bijvangst na signalen'. Ook is zeven maal artikel 15 van de Wav overtreden; vier maal in de groep risicogericht, twee maal in de groep 'bijvangst na signalen'.
- De ATW-overtredingen hadden naast het verbod op kinderarbeid, betrekking op geen of onjuiste arbeids- en rusttijdenregistraties of op onafgebroken arbeidstijden zonder rusttijden.
- De WML-overtredingen betroffen vooral onderbetaling van minimumloon, niet giraal uitbetalen, onderbetaling van vakantietoeslag en niet verstrekken bescheiden.
- De tewerkgestelden waarvoor de werkgever in overtreding was, hadden verschillende nationaliteiten: Chinees (49 overtredingen), Nederlands (31 overtredingen), Egyptisch (13 overtredingen), Lets (4 overtredingen), Spaans (2 overtredingen), Belgisch (1 overtreding).

Uit een nadere screening van 14 boeterapporten die alleen op de Wav, artikel 2 lid 1 en artikel 15 betrekking hadden is het volgende gebleken:

- In 17 gevallen werden geen specialistische kokswerkzaamheden verricht, vijf maal was er geen (geldig) GVVA, vier maal was er wel een GVVA maar was er al begonnen met de werkzaamheden vóór inwerkingtreding van deze vergunning, drie maal kon (uit het boeterapport) niet worden vastgesteld dat er een geldig contract was. Ook waren er twee situaties waarbij de tewerkgestelde ergens anders werkzaam waren dan aangegeven op de vergunning en kon er geen ID overlegd worden.
- Het land van herkomst van deze tewerkgestelden was 25 maal China en 2 maal Egypte.

#### 5.2.2 Resultaten opgelegde boetes

Nadat de inspecteur een boeterapport heeft opgemaakt, zendt hij het boeterapport naar de werkgever en tegelijkertijd naar de afdeling Boete, Dwangsom en Inning van de Arbeidsinspectie. Deze afdeling bepaalt, op grond van het boeterapport en wet- en regelgeving, om al dan niet over te gaan tot boete-oplegging.

Voordat een boete daadwerkelijk wordt opgelegd, wordt de werkgever daarvan in kennis gesteld. De kennisgeving geeft de werkgever de gelegenheid om zijn of haar zienswijze op papier te stellen.<sup>15</sup>

Hieronder zijn de resultaten weergegeven van de boeterapporten in dit project vanaf het moment dat de beschikkingen door de boeteoplegger zijn opgelegd.

- In totaal heeft de boeteoplegger 32 boeterapporten ontvangen: 17 hebben betrekking op de risicogeselecteerde bedrijven, vijf op de aselechte bedrijven, 10 op de groep 'bijvangst'.
- Van de opgestelde boeterapporten is een flink deel nog in behandeling. De procedure hiervan loopt nog.
- Het aantal afgeronde zaken bedraagt in totaal 11, waarvan acht uit de risicogeselecteerde groep, een uit de aselechte groep, twee uit de groep 'bijvangst'.
- Het totale boetebedrag bedraagt d.d. 30 september 2022 116.250 euro. Dit bedrag heeft betrekking op 11 zaken. Omdat op moment van rapportage van veel zaken de procedure nog loopt, is de verwachting dat het bedrag nog fors zal oplopen.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> [Boeteprocedure | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

<sup>16</sup> De mogelijkheid bestaat dat door bezwaar en beroep individuele boetebedragen nog gematigd worden.

### 5.2.3 Voorlopige resultaten strafrechtelijke inzet opsporingsdienst Arbeidsinspectie

Als er in het toezicht indicaties zijn van strafbare feiten, dan worden zaken overgedragen aan de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Die kan onder gezag van het Openbaar Ministerie strafrechtelijk onderzoek doen. Hierover is tot nu toe het volgende bekend.

- In totaal zijn negen zaken aan de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie overgedragen. Zeven werkgevers uit deze groep zijn afkomstig van de risicogeselecteerde groep; één werkgever komt uit de aselechte groep en één uit de groep 'bijvangst'.
- Drie maal was er geen aanleiding voor verder onderzoek en is het onderzoek stopgezet.
- Vier zaken (drie uit de categorie risico-gericht en één uit de categorie aselekt) zijn nog in behandeling en twee zaken (uit de categorie risico-gericht) zijn ingezonden naar het Openbaar Ministerie voor verdere behandeling.
- Bij één zaak was sprake van forse onderbetaling in relatie tot wat was aangegeven in de GVVA. Ook bleek dat de betreffende arbeidskracht helemaal geen kokwerkzaamheden maar alleen schoonmaakwerkzaamheden uitvoerde. In een andere zaak betrof het zes arbeidskrachten waarbij het eveneens ging om forse onderbetaling plus het feit dat er arbeidskrachten in een andere onderneming aan het werk was dan waarvoor een vergunning was aangevraagd. Ook verrichtten enkele personen werkzaamheden niet conform de vergunning.
- In deze gevallen is er mogelijk sprake van mensensmokkel, illegale tewerkstelling (art. 197b Sr) of andere strafbare feiten.

### 5.3 Ervaringen van inspecteurs

Voor het verkrijgen van een completer beeld anders dan alleen de overtredingen is extra informatie opgehaald bij inspecteurs.

Quotes van inspecteurs:

*'Betreffende kok bereidt geen specialiteitengerechten. Uit de verklaring blijkt dat de aangetroffen kok hoofdzakelijk werkt in de keuken en andere kleine werkzaamheden uitvoert zoals snijwerk en roerbakken. Hij is nog veel aan het leren.'*

*'De aangetroffen kok met de Chinese nationaliteit, in het bezit van een GVVA als specialiteitenkok, is eigenlijk ICT-er en helemaal geen specialiteitenkok. Hij heeft 8.000 euro moeten betalen aan een bureau in China voor deze baan. Hij is alleen maar werkzaam als frituurkok.'*

*'De kok woont met nog zeven personen boven in de onderneming. Dit is netjes en ruim maar illegaal (gemeente was ook mee op inspectie). De kok sliep op 1 grote kamer met een Hongaarse collega-kok die hij verder niet kent. Nadat de gemeente de eigenaren heeft*

*aangezegd dat de woning leeg moest, is dit gebeurd. Na een tip is de gemeente weer gaan kijken waarop bleek dat de medewerkers er weer hun intrek hadden genomen. De gemeente heeft nu de ruimte verzegeld en zal vaker controleren op illegale bewoning.'*

*'Er werden geen kokwerkzaamheden, maar schoonmaakwerkzaamheden verricht (niet alleen de werkplek, maar ook het dweilen en stofzuigen van het gehele restaurant of afwassen etc.).'*

*'De Aziatische werknemers (ook Nederlandse werknemers met Aziatische achtergrond) verklaren allemaal precies dezelfde uren te werken: de uren volgens het contract of zelfs nog minder uren dan opgenomen in het contract. De gewerkte uren lijken ingestudeerd, hoewel er in werkelijkheid meer gewerkt wordt. Om dergelijke zaken te bewijzen, zijn er getuigenverklaringen nodig. De koks in dit restaurant, kwamen volgens hun verklaring van gewerkte uren niet eens aan 38 uur per week en verlieten na de controle meteen het restaurant, hoewel er overal nog afwas stond. Wie zou die afwas dan doen? Want er was op de eigenaar na niemand meer in de onderneming.'*

Voor een impressie van een inspectie, is in de bijlage een casus beschreven die de veelvormigheid van de problematiek goed weergeeft.

In het kader van dit project zijn voorts gesprekken gevoerd met interne specialisten van de Arbeidsinspectie met expertise in deze sector, andere ketenpartners zoals de vreemdelingenpolitie en het Openbaar Ministerie. Hieruit is naar voren gekomen dat tewerkgestelden als Aziatische kok, die vanwege de GVVA-gerelateerde overtredingen hun verblijfsvergunning kwijt raken, vaak ernstig in de problemen komen. Zij zouden terug moeten naar hun land van herkomst. Dit is voor mensen met China als land van herkomst echter uitermate complex, omdat in de praktijk blijkt dat ongedocumenteerden niet zonder meer gefaciliteerd worden om terug te komen. Zij komen hierdoor in een uitzichtloze situatie terecht en zijn gedoemd in de illegaliteit te verblijven – en voor hun levensonderhoud ook weer illegaal werk te moeten aanvaarden, met alle risico's op uitbuiting van dien. Inspecteurs hebben opgemerkt dat zij dezelfde personen later bij andere werkgevers opnieuw weer tegenkwamen.

### 5.4 Monitor arbeidsuitbuiting 2020-2021

Overtredingen van arbeidswetten en mogelijke arbeidsuitbuiting spelen ook in sectoren zoals de uitzendbranche, de schoonmaakbranche en de agrarische sector. Uit de monitor Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling 2020-2021 van de Arbeidsinspectie blijkt de meeste arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling plaats te vinden in de uitzendsector en in de horeca.

De onderzoeken in de horecasector betroffen hoofdzakelijk Aziatische restaurants.<sup>17</sup> Betrokken werkgevers maakten gebruik van de regeling Aziatische horeca of van de kennismigranten-regeling om personen van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) te werk te stellen.

Van de 26 slachtoffers arbeidsuitbuiting uit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken in 2020 en 2021 zijn 23 personen afkomstig van buiten de EU of Europese Economische Ruimte (EER), voornamelijk uit Azië.

Als gekeken wordt naar de nationaliteit van de slachtoffers bij wie de geringste aanwijzing mensenhandel is vastgesteld, zien we dat ook daar de grootste groep slachtoffers een Aziatische nationaliteit (37%) heeft. In de top vijf nationaliteiten op basis van de geringste aanwijzing voor mensenhandel staat de Chinese nationaliteit bovenaan, met 13%. Daarna volgen de Roemeense (9%), Hongaarse (8%), Colombiaanse (6%) en Filipijnse (6%) nationaliteit.

---

<sup>17</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021, juni 2022.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### *Totaal beeld naleving*

Van de 50 geïnspecteerde werkgevers bleek er bij 27 sprake van één of meer overtredingen. Bij de risicogericht geselecteerde ondernemingen was dat bij 15 van de 25 (60%) en bij de aselekt geselecteerde ondernemingen bij 10 van de 22 (45%). Het lag in de lijn der verwachtingen dat er bij de risicogericht geselecteerde ondernemingen meer overtredingen zouden worden aangetroffen. Echter, ook de aselekt groep laat de nodige overtredingen zien. In totaal zijn bij de 27 werkgevers 111 feiten geconstateerd waarbij er 76 maal een boeterapport is opgemaakt en 35 maal een waarschuwing is afgegeven.

Het vaakst werd een Wav-overtreding vastgesteld (39 maal). Het aantal WML- en ATW-overtredingen is echter ook fors te noemen: 24 maal een boeterapport en 11 maal een waarschuwing voor WML. Voor wat betreft de ATW is zeven keer een boeterapport opgemaakt, waaronder ook boeterapporten gerelateerd aan kinderarbeid en werd 24 maal een waarschuwing afgegeven.

Met name de relatief hoge score van WML-overtredingen in de aselekt geselecteerde ondernemingen valt op: acht maal een boeterapport en 10 maal een waarschuwing. In de meeste gevallen betrof dat onderbetaling van het loon.

Negen zaken gaven aanleiding voor overdracht aan de opsporingsdienst. Hiervan zijn per eind september 2022 vier zaken waarvan één aselekt geselecteerde zaak- in behandeling en twee zaken zijn ingezonden naar het Openbaar Ministerie. In deze gevallen is mogelijk sprake van mensensmokkel, illegale tewerkstelling (art. 197b Sr) of andere strafbare feiten.

Over de gehele lijn zijn per eind september 2022 11 afgeronde zaken beschikt voor een totaalbedrag van €116.250. Voor veel zaken loopt de procedure nog.

De geconstateerde overtredingen kunnen niet alleen tot boetes voor de werkgever leiden. Een bijkomend effect van het toelaten van arbeidsmigranten die na overtredingen vervolgens hun verblijfsvergunning kwijtraken, is een toename van personen die noodgedwongen in de illegaliteit verdwijnen. Dit omdat zij veelal niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

### *Naleving van de Wav in relatie tot de regeling Aziatische horeca*

Om mogelijke overtredingen van de voorschriften van de regeling AH 2019 in beeld te krijgen is onder andere nadrukkelijk naar de Wav-aspecten en de WML gekeken.

Het aantal Wav-overtredingen is fors, vooral bij de risicogericht geselecteerde werkgevers. Daarentegen is het aantal Wav-overtredingen in de aselekt groep relatief laag (twee maal bij twee werkgevers, waarvan één ook strafrechtelijk onderzocht wordt).



De meeste overtredingen hadden betrekking op art. 2 lid 1 Wav. In dit artikel staat onder andere het verbod voor een werkgever om een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder aan de voorwaarden voor een tewerkstellingsvergunning te voldoen, of zonder dat de vreemdeling in bezit is van een geldig toegekend GVVA. Het niet-naleven van de beperkende voorwaarden waaronder de vergunning is verleend (bijvoorbeeld bij een GVVA die is afgegeven voor specifieke arbeid zoals voor een specialiteitenkok) leidt ook tot overtreding van dit artikel.

Dit artikel is 27 maal overtreden in de risicogericht geselecteerde groep, twee maal in de aselecte groep en drie maal in de groep 'bijvangst na signalen'.

Inspecteurs konden niet altijd het functieniveau van de specialiteitenkok vaststellen. In die gevallen waarin geen boete is opgelegd uitten inspecteurs duidelijk twijfels over het niveau van de specialiteitenkok (geen niveau 4 of hoger). Er is ook gerapporteerd over het verrichten van andere werkzaamheden zoals schoonmaakwerkzaamheden, het werken bij een andere werkgever dan waar de GVVA voor was afgegeven alsook dat de arbeidsmigrant helemaal geen kok was. Ook is inspecteurs opgevallen dat bij het horen de arbeidskrachten vaak bang zijn om informatie te verstrekken. Mogelijke repercussies, zoals het werk verliezen, op straat komen te staan en angst om terug te moeten naar het land van herkomst spelen hierbij ongetwijfeld een rol.

### Overige bevindingen bij de uitvoering

Dit inspectietraject heeft duidelijk gemaakt dat samenwerking en afstemming tussen de verschillende diensten een belangrijke voorwaarde is voor een adequate beleidsuitvoering en handhaving.

- De risicoselectie op basis van gezamenlijke data van UWV, IND en de Arbeidsinspectie is waardevol en noodzakelijk gebleken. Bij 60% van de geselecteerde bedrijven was iets aan de hand.
- Bij handhaving van de Wav en de regeling uit 2019 is er sprake van onderlinge afhankelijkheden tussen de Arbeidsinspectie, het UWV, de IND en andere organisaties. Dit pleit des te meer voor goede onderlinge samenwerking, afstemming en gegevensuitwisseling.
- Onder andere is gebleken dat al in een zo vroeg mogelijk stadium structurele terugkoppeling door de Arbeidsinspectie aan IND en UWV noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de regeling.

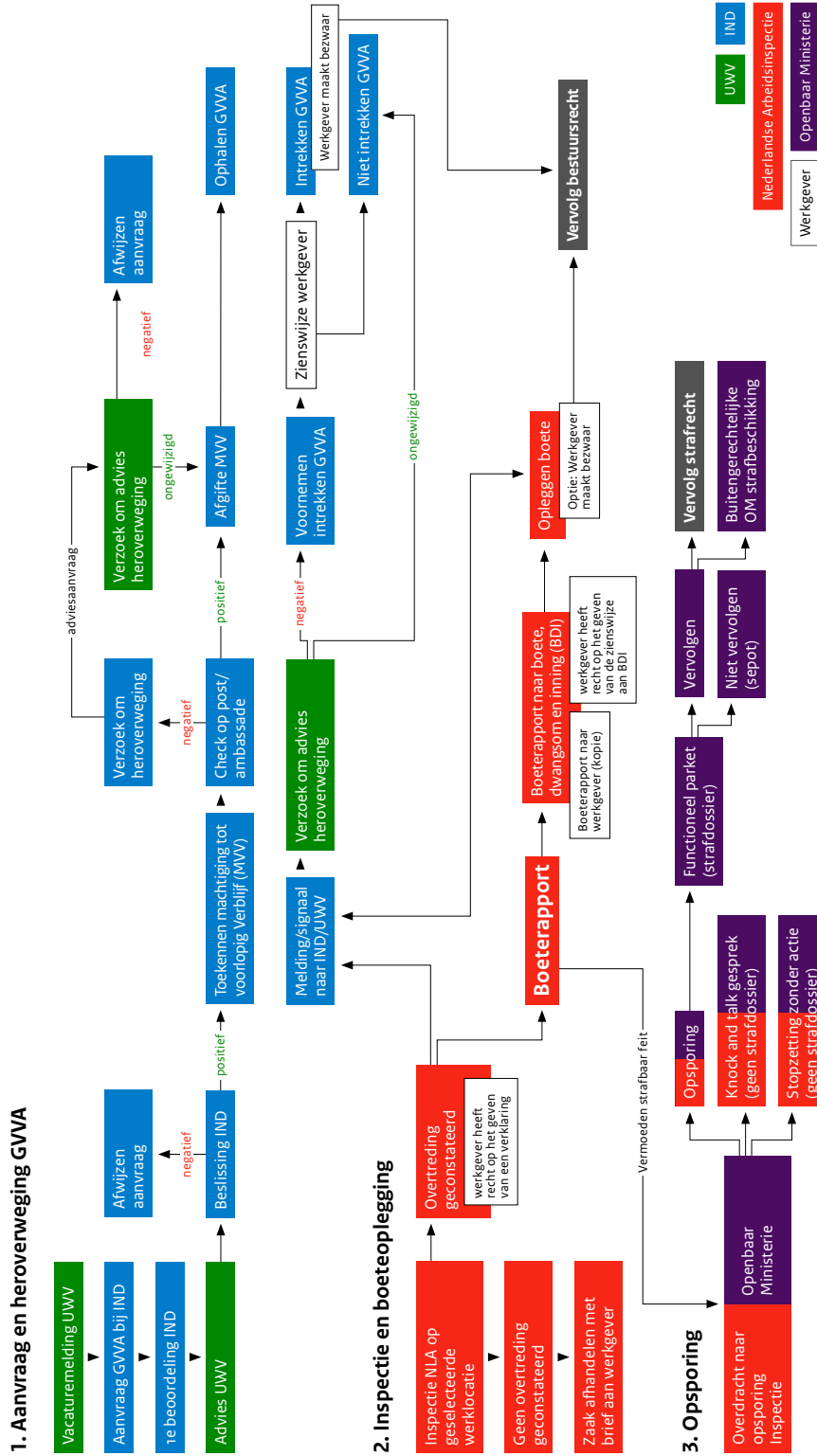
### Aanbevelingen

Op grond van de resultaten en bevindingen uit het inspectieproject doet de Nederlandse Arbeidsinspectie de volgende aanbevelingen:

1. Stel geen nieuwe bijzondere regeling in zoals de regeling AH 2019. Met het afschaffen ervan wordt weliswaar het risico op misstanden in de sector niet opgelost, doch de Arbeidsinspectie constateert dat de regeling AH 2019 misbruik en misstanden eerder ruimte geeft dan beperkt.
2. Wees terughoudend met maken van uitzonderingen op de Wav voor specifieke situaties of beroepsgroepen. Het vergroot de kans op misbruik van dergelijke regelingen door werkgevers. Dit zou met name kunnen gelden als de door deze werkgevers tewerkgestelde mensen afkomstig zijn uit landen die hun burgers niet terugnemen. Bovendien geeft een lichter regime voor een specifieke groep ondernemers onterecht concurrentievoordeel.
3. Besteed meer aandacht aan de vraag of voor een goede werking van een regeling het vereiste niveau van samenwerking en gegevensuitwisseling tussen betrokken instanties wel realistisch is. Mogelijk kan aanscherping van bevoegdheden van in dit geval het UWV en de IND helpen om bij twijfels of aan de GVVA-voorschriften wordt voldaan eerder in te grijpen.
4. Bezie het risico op misstanden veel meer in samenhang en zoek daarbij naar innovatieve oplossingen gericht op een meer systemische aanpak van de gehele keten en preventie. Met het initiatief van de Fieldlabs mensenhandel om meer aan de voorkant (vóór vertrek uit het thuisland) tot beoordeling te komen kan worden voorkomen dat de vreemdeling afreist naar Nederland, onnodige kosten maakt en mogelijk bloot komt te staan aan diverse arbeidsrisico's zoals in deze rapportage beschreven.

# Bijlage 1: GVA, inspectie en opsporing op hoofdlijnen

## Stroomschema GVA, inspectie en opsporing op hoofdlijnen – bijlage 1



## Bijlage 2: Casus bij rapportage project Regeling Aziatische Horeca

Deze bijlage bevat een beschrijving van een zaak uit het project. De problematiek zoals we die in de Aziatische horeca tegenkomen komt hierin in al zijn veelzijdigheid naar voren.

De beschrijving omvat zowel de feitelijke situatie over de onderneming en de naleving van de arbeidsmarktregels, nadere achtergrondinformatie over de aangetroffen werknemers en hoe zij hier terecht zijn gekomen, en de reflecties van de inspecteur. Het betreft één onderneming. De keuze voor deze onderneming is gemaakt omdat deze exemplarisch is voor het soort risico's dat de inspectie tegenkomt.

In deze zaak zijn de vreemdelingen vrij uitgebreid en sommigen zelfs meerdere keren gehoord. De werkgever heeft grote bereidheid getoond in zijn medewerking aan het onderzoek.

### De onderneming

De onderneming betreft een wereldrestaurant volgens het concept van 'all you can eat'. De onderneming heeft in tijden van corona geen bezorg- en afhaalservice gehad en was toen volledig gesloten. De onderneming had tijdens het onderzoek 19 werknemers in dienst.

De onderneming is in 2018 ingeschreven in de Kamer van Koophandel en opgezet dankzij crowdfundingacties, blijkt uit internetresearch. De onderneming is nieuw gevestigd in een bestaand pand waaraan een flinke verbouwing aan vooraf is gegaan. De onderneming deelde foto's van de verbouwing op social media. Rond de zomer van 2019 had de onderneming haar deuren willen openen, maar toen was de exploitatievergunning nog niet rond. Uiteindelijk is de onderneming in februari 2020 geopend.

Eén van de bestuurders van de onderneming heeft een ander all-you-can-eat-restaurant volgens hetzelfde concept in een andere plaats. Dit was het eerste restaurant die de bestuurder heeft overgenomen van een kennis. Deze kennis heeft op dit moment ook nog een all-you-can-eat-restaurant met hetzelfde concept in nog een andere plaats.

### De controle

Tijdens de werkplekcontrole werden wij vriendelijk ontvangen door één van de bestuurders en hebben we, om het werkproces niet teveel te verstoren, twee werknemers per keer gehoord.

Eén van de koks gaf na het afleggen van zijn verklaring aan dat hij niet wilde dat deze werd voorgelezen en hij zich niet vrij voelde om met de inspecteurs in gesprek te gaan. Hij vroeg om op een

ander moment en andere plaats nogmaals een verklaring af te mogen leggen. De inspecteurs hebben hun visitekaartje afgegeven en twee dagen daarna stuurde de kok een mail dat hij geld terug moest betalen aan de werkgever.

Ik nodigde de kok via een tolk uit om nogmaals een verklaring af te leggen. De kok vroeg mij om de verklaring op te nemen in de buurt van zijn afspraak voor een vaccinatie, omdat hij bang was dat de werkgever anders door zou hebben dat hij weg was en/of met ons sprak. Hij vertelde dat hij ervoor koos om een eerlijke verklaring af te leggen, ondanks dat hij instructies had gekregen van de werkgever om te liegen. Tijdens de werkplekcontrole had de werkgever ook aanwijzingen gegeven om bijvoorbeeld allemaal dezelfde werktijden te verklaren. Omdat de kok echter bij binnenkomst van ons, de inspecteurs, direct apart was genomen, had hij de instructies niet gehoord en eerlijk verklaard aan de inspectie. Deze kok bracht ons uiteindelijk in contact met twee andere ex-werknemers die ook verklaringen hebben afgelegd over de werkomstandigheden. Hierna kon een breed onderzoek starten.

### Overtredingsituatie: Wat was er aan de hand bij deze onderneming?

#### 1. *Werkzaamheden bij een andere onderneming dan de onderneming volgens de vergunning*

De onderneming wilde haar deuren openen in juni 2019, dus had alvast in China koks geworven voor de opening. Er waren echter tegenslagen door de verbouwing en wachten op de exploitatievergunning. De GVVA's waren echter al wel toegekend voor vier vreemdelingen. Deze vier vreemdelingen zijn voor deze periode ondergebracht bij het andere restaurant van de bestuurder en bij het restaurant van de kennis van de bestuurder. De bestuurder wilde zelf niet verklaren over de relatie met de kennis, maar de vreemdelingen omschreven de kennis van de bestuurder als 'de grote baas'. Later, toen de onderneming reeds geopend was, zijn er nog twee vreemdelingen met een GVVA naar Nederland gekomen. Deze twee hebben alleen gewerkt op de locatie van de GVVA.

#### 2. *Geen werkzaamheden volgens de vergunning.*

De vreemdelingen hebben een vergunning voor specialiteitenkok Chinese keuken, maar hebben ook werkzaamheden verricht die niet onder de vergunning vielen. Zo verklaarde een kok een aantal maanden in het andere restaurant van de bestuurder gewerkt te hebben en hier enkel schoonmaakwerkzaamheden uitgevoerd te hebben. Een andere kok werkte ook in dat betreffende restaurant en hield zich bezig met desserts. Hij maakte suikerspinnen - hij toonde ons enthousiast hoe je een suikerspin maakte met draaiende bewegingen en vertelde dat hij dit gerecht in China niet kende - en crème brûlée, maar geen Chinese of andere Aziatische gerechten.

Twee koks zijn een maand voor de opening van de onderneming op de locatie geplaatst om er schoonmaakwerkzaamheden uit te voeren die verband hielden met de verbouwing, zoals het opruimen van stof en in het elkaar zetten van meubels. Tot slot troffen we tijdens de werkplekcontrole een kok aan die eieren aan het pellen was: hij verklaarde alleen Europese voorgerechten te maken en geen hoofdgerechten. De gerechten die hij verklaarde te maken waren onder andere een Hollandse garnalencocktail en carpaccio.

Mij als inspecteur is de loyaliteit van deze mensen aan de werkgever opgevallen: als de werkgever ze vraagt om heel de dag af te wassen, Europese gerechten te bereiden of alleen maar schoon te maken, dan doen ze dat zonder weerwoord.

### 3. Geen loon uitbetaald

De vreemdelingen die een aantal maanden voor de andere restaurants hadden gewerkt (van de bestuurder en/of de kennis van de bestuurder), verklaarden in deze periode maandelijks contant €1300,- te ontvangen. Dit was ook het loon dat zij in China hadden afgesproken met de werkgever. Ondanks dat zij werkweken maakten van ±60 uur, waren zij tevreden. Alles verliep volgens de in China gemaakte afspraken.

In februari 2020 gingen alle koks werken voor de onderneming waarvoor de GVVA geldig was. In februari 2020 ontvingen zij hun loon tijdig en giraal. In maart 2020 kwam COVID-19 in Nederland en werden de restaurants gesloten. Vanaf maart 2020 werden de koks niet meer uitbetaald, hoewel zij een vast contract hadden voor 38 uur per week. Uiteindelijk is het loon over de periode maart 2020 tot en met september 2020 uitbetaald in het jaar 2021. Het loon over de periode oktober 2020 tot en met juni 2021 was bij de afronding van het onderzoek in januari 2022 nog niet uitbetaald.

Gezien het feit dat de vreemdelingen meer dan een half jaar geen loon hebben ontvangenvroeg ik hun of zij hierover hadden gesproken met de werkgever. Zij gaven daarop allemaal aan dit niet gedaan te hebben, omdat ze dit bijvoorbeeld gezichtsverlies voor de baas vonden, als hij zou moeten uitspreken dat hij geen financiële middelen had.

Eén van de vreemdelingen verklaarde, toen ik hem vroeg hoe hij al die tijd kon rondkomen in Nederland zonder inkomen, dat hij werd onderhouden door zijn vrouw vanuit China, omdat zij daar een goede baan had. Hij schaamde zich voor de verklaring en wilde nog dat we dit uit de verklaring haalden toen we het voorlasen.

### 4. Loon contant terug moeten betalen

Twee koks verklaarden dat zij maandelijks een gedeelte van hun loon contant terug moesten betalen aan één van de leidinggevenden of werkgever. Dit ging om alles wat op hun rekening gestort was boven de € 1300,-. De kok gaf aan zelf ook niet te

begrijpen waarom hij ± € 1700,- op zijn rekening ontving, hoewel er € 1300,- loon was afgesproken. Hij pinde dit geld contant en stond het af aan de leidinggevende of werkgever. Eén kok verklaarde dat hij zijn volledige salaris terug moest betalen, één maand. De andere kok verklaarde twee maanden zijn volledige salaris terug te moeten betalen.

Eén andere kok had toen ik hem sprak nog geen loonbetalingen ontvangen. Hij werkte er toen 7 maanden. Hij had van de werkgever de instructie gekregen dat als hij uitbetaald zou worden, hij alles boven de € 1200,- terug moest betalen. De periode van 7 maanden die hij nog niet uitbetaald had gekregen, zou hij ook niet meer krijgen, omdat de onderneming vanwege corona gesloten was. Als het wel gestort zou worden op zijn rekening, dan moest hij het contant opnemen en terugbetalen.

### 5. Langere werkdagen zonder vergoeding

Meerdere koks verklaarden dat zij 6 dagen per week werkten en werkdagen maakten van 10 tot 12 uur per dag voor de sluitingen vanwege corona. Zij werden echter altijd uitbetaald volgens het contract van 38 uur. Ook verklaarden zij per dag hooguit een pauze van 30 minuten te hebben.

## Uitkomst inspectie

In het onderzoek zijn uiteindelijk zeven vreemdelingen met GVVA betrokken, waarbij er bij zes vreemdelingen een Wav-overtreding is vastgesteld, allemaal op basis van een combinatie van vergunningvoorschriften die zijn overtreden: het niet of niet tijdig betalen van loon en/of het verrichten van andere werkzaamheden en/of het verrichten van werkzaamheden bij een andere onderneming. (Wav: € 48000,-)

Er zijn zes boeterapportages opgemaakt voor de Wml. Hiervoor kon (maar) een halfjaar onderzocht worden volgens de beleidsregels, hoewel er een veel langere periode niet of te laat was uitbetaald. Totale onderbetaling van zes werknemers kwam neer op € 44.005,81. Voor de ATW kon een overtreding worden vastgesteld.

Het voornemen is om een dwangsom op te leggen van € 1.600,- per dag nadat werkgever zijn zienswijze kenbaar kan maken. Kennisgevingen van de boetes zijn verzonden aan de werkgever. De zaak is onder de aandacht gebracht bij Opsporing.

UWV en IND hebben een collegiale melding ontvangen via Inet.<sup>18</sup>

*'Ik verwacht dat de werkgever nog wel van zich laten horen. Het is een vriendelijke meewerkende man; in zijn ogen is alles heel logisch te verklaren.'*

<sup>18</sup> Met een collegiale melding informeert de arbeidsinspectie UWV/IND over de geconstateerde overtredingen. IND en UWV wachten nog op het rapport van bevindingen/het besluit tot oplegging van de boete/dwangsom.

## Reactie van de werkgever

De werkgever erkende dat de koks bij zijn andere restaurant en het restaurant van de kennis waren geweest. Zij hadden hier een week meegekeken om te leren hoe het in een Nederlandse keuken er aan toe ging. Daarna hebben zij in de buurt van die restaurants verbleven en mochten daar gratis eten en meekijken, maar zij hebben niet gewerkt in de restaurants.

De werkgever ontkent dat er werkzaamheden zijn uitgevoerd die niet overeen komen met de vergunning. Het zou wel kunnen dat koks schoonmaakwerkzaamheden hebben verricht rond de verbouwing/opening, maar dit was dan alleen omdat de koks enthousiast waren om te beginnen. De kok die ten tijde van de werkplekcontrole alleen Europese voorgerechten bereidde, zou volgens de werkgever ook in de leer zijn om sushi te maken en een salade met kreeft te bereiden, wat in China wel wordt gezien als een hoofdgerecht.

De werkgever heeft aangegeven geen inkomsten te hebben gehad wegens de sluitingen van de onderneming en welwillend te zijn om de loonbetalingen alsnog in te halen als er weer inkomsten zijn. (In de administratie was zichtbaar dat er na heropening van de onderneming bij de meeste koks een dubbel salaris werd uitbetaald, maar dit resulteerde in een uitbetaling van bijvoorbeeld de maand augustus 2020 in juni 2021, en voordat er betalingen ingehaald konden worden, moest de onderneming opnieuw sluiten en betaalde zij de lopende salarissen ook niet meer uit.)

De werkgever geeft aan dat er geen contante betalingen aan hem verricht worden. Eén kok zou wel een privélening afgesloten hebben omdat hij gokschulden had van het casino. Dit kon misschien verward worden het contant terugbetalen.

De koks kregen tussen de middag en in de avond een pauze van ± 2 uur en werken maar 5 dagen in de week volgens de werkgever. Hij dacht dat de koks het Nederlandse begrip pauze niet goed begrepen. Een Chinees zou eten namelijk niet zien als pauze, hoewel in Nederland eten wel onder het begrip pauze valt.

## Achtergrondinformatie

### *Leeftijd, opleiding*

De leeftijden van de koks waren tussen de 22 en 45 jaar. Opleiding en werkervaring: alle vreemdelingen hadden in China iets van werkzaamheden in een restaurant verricht, maar de indruk van de inspecteur was dat het vrij basaal was. Specifiek is met twee vreemdelingen hierover gesproken: beiden hadden in China als kok werkzaamheden verricht. Eén vreemdeling legde ons uit dat er niet wordt gewerkt met een opleiding of certificaat. Hij heeft wel een certificaat gehaald maar dit was alleen om in het buitenland te kunnen werken. In China zelf wordt dit niet gebruikt. Hij heeft 10 jaar in China in een restaurant als kok gewerkt. De andere vreemdeling had 4 jaar

in een restaurant in China gewerkt: sushi maken, groente snijden, voorbereidend werk verrichten en roerbakgerechten maken.

### *Bemiddeling*

Drie vreemdelingen is gevraagd naar de bemiddeling om hier in Nederland te komen werken.

Een vreemdeling verklaarde dat er destijds een groep van 52 Chinezen door 'de bemiddelaar' naar Nederland was gehaald. Volgens de vreemdeling zaten zij allemaal in een benarde situatie: 10 uur per dag werken, inhoudingen die plaatsvinden die niet zijn afgesproken of geld dat contant terugbetaald moet worden. Deze vreemdeling had omgerekend € 8.000,- betaald voor de bemiddeling. Dit stond los van de vliegtickets. Het bemiddelingsbedrag was volgens hem verschillend afhankelijk van hoe goed je kunt onderhandelen, je kennis en of je vriend van de bemiddelaar bent.

Er zouden twee bemiddelingsbureaus zijn: één in China en één in Nederland. Het zou een soort van Chinese horecavereniging zijn, de naam is onbekend gebleven. De vreemdeling zei ook dat als naar buiten kwam dat hij erover had gepraat hij in Nederland, hij geen werk meer kon krijgen, omdat de Chinese gemeenschap klein is.

De andere vreemdeling verklaarde dat hij via vrienden in China een adres had achterhaald van 'een bemiddelaar' en daar naartoe was gegaan. Hij had afgesproken € 1300,- te verdienen, 6 dagen te werken van 8 á 9 uur en 1 dag in de week vrij te zijn. In totaal is er inclusief vliegticket omgerekend ± €8.000,- aan bemiddelingskosten betaald.

De vreemdeling bij wie geen overtredingen zijn vastgesteld, verklaarde dat hij omgerekend zo'n € 5.000,- aan een bemiddelingsbureau in Beijing had betaald, exclusief vliegtickets.

De werkgever verklaarde dat hij alle zaken omtrent werving en vergunningaanvraag uitbesteedt aan een bedrijf. Zij werven in China en zorgen voor de vergunningaanvraag. De overtreder zelf voert wat dat betreft geen handelingen uit, geeft alleen aan het bureau aan welke functie hij vrij heeft.

Alle vreemdelingen hadden zelf de beschikking over hun paspoorten en bankpassen.

### *Huisvesting*

De vreemdelingen werden gehuisvest in een woning van de werkgever, een eengezinwoning. Allen hadden in China afgesproken dat zij gratis gehuisvest zouden worden. Dit was onderdeel van de afspraak, ze zouden ± € 1300,- per maand verdienen en bijna dit volledige bedrag zou teruggestuurd kunnen worden naar de familie. De werkgever zou immers voor hun huisvesting zorgen en zij mochten eten in het restaurant.

Bij één vreemdeling werden er kosten op het salaris ingehouden voor de huisvesting. Hij verklaarde tijdens de werkplekcontrole geen kosten voor huisvesting te betalen. Tijdens een tweede latere getuigenverklaring verklaarde hij echter ineens wel huur te betalen en hiervoor ook getekend te hebben.

Hij werkte niet meer voor de werkgever, omdat hij bang was voor een coronabesmetting via het grote aantal klanten dat dicht bij hem in de buurt was tijdens de buffetten.

*Mijn beeld is dat deze werknemer niet zozeer door corona is weggaan bij deze werkgever, maar toen bleek dat de werkgever het loon niet (tijdig) betaalde. Hij leek sociaal wenselijk te verklaren. Dit had hij eerder tijdens de werkplekcontrole ook gedaan. Een andere kok had verklaard dat deze vreemdeling de instructies van de werkgever had opgevolgd en werktijden had verklaard die niet kloppend waren met de werkelijkheid.*

### **Persoonlijke reflectie inspecteur**

Op de vraag wat de inschatting van mij als inspecteur is met betrekking tot het soort overtreder antwoord ik:

Dit is een heel bewuste overtreder, maar wel een charmante!

Hij heeft tijdens het onderzoek contact gehouden en meegewerkt aan het aanleveren van documenten en ook twee keer een flinke verklaring afgelegd, waarbij we hem allerlei vragen hebben gesteld. Hij was immers niet verplicht om aan ons vragenvuur deel te nemen, maar hij heeft overal een mooi antwoord op gegeven en ging glimlachend de deur uit. Het niet voldoen aan zijn financiële verplichtingen schuift hij volledig af op corona.

Waarom ik deze werkgever een bewuste overtreder vind? Met deze voorbeelden wil ik het illustreren:

In december 2020 wil een vreemdeling zijn baan opzeggen en hij vraagt om een beëindigingsovereenkomst. De werkgever komt met een papier in het Nederlands, wat de vreemdeling kan dit niet lezen. Hij besluit het niet te ondertekenen omdat hij de datum wel kan lezen. Er staat namelijk oktober 2020, hoewel hij zijn baan in december 2020 wil opzeggen. In oktober 2020 sloten de restaurants weer in verband met corona. Hiermee probeerde in mijn ogen de werkgever ervoor te zorgen dat hij de laatste twee maanden niet uit hoefde te betalen. Daarnaast is het geen beëindigingsovereenkomst, maar een brief opgesteld uit naam van de vreemdeling. De vreemdeling geeft ons aan dat hij nooit een brief heeft opgesteld.

Een vreemdeling heeft een contract getoond dat is opgesteld in China door het bemiddelingsbureau. Dit is door de tolk doorgelezen en vertaald. Hierin stond bijvoorbeeld over de werktijden: 'werktijden zullen niet langer dan 60 uur per week zijn', hoewel in Nederland op het contract genoteerd 38 uur per week wordt.

Een vreemdeling verklaart aan ons zijn werkelijke werktijden tijdens de werkplekcontrole. De werkgever geeft daarna aan de vreemdeling de opdracht dat hij aan ons moet verklaren dat hij *op eigen verzoek* meer uren werkt zodat hij na 18 maanden al terug kan naar China in plaats van na 24 maanden. De vreemdeling zegt tegen ons dat hij dit niet heeft verzocht en hij ook niet eerder naar China wil.

De werkgever vertelt de vreemdelingen dat ze geen recht hebben op loon tijdens de coronasluiting van het restaurant of alleen recht hebben op een bepaald percentage van het loon, omdat ze immers niet gewerkt hebben. De werknemers hebben geen contacten in Nederland en hebben geen idee van hun rechten. Ze kunnen wel om leefgeld vragen als dit nodig is. Hiermee houdt hij de werknemers tevreden, want als ze al een beroep doen op het leefgeld, dan betaalt hij dat netjes aan hen uit. In mijn beleving zijn de Chinezen heel beleefd en zuinig, ze zullen niet om leefgeld vragen, alleen als er écht niks meer is. Het blijkt dat een groot gedeelte van de werknemers in een halfjaar zonder inkomen, geen beroep heeft gedaan op de leefgeldregeling.

De werkgever heeft aan ons verklaard dat hij zich zeer bewust is van zijn betalingsverplichting en zich hier ook graag aan zou houden, maar simpelweg de financiële middelen niet heeft.

### **Contact met de werknemers**

Twee werknemers mailen mij nog regelmatig dat zij nog steeds de lonen niet nabetaald gekregen hebben. Eén van deze werknemers heeft laten weten dat er na de controle een nieuwe arbeids-overeenkomst is opgesteld waarbij er een bedrag aan huur ingehouden wordt op zijn salaris. Hij heeft echter geweigerd om de nieuwe overeenkomst en volmacht te tekenen, aangezien er in China reeds was afgesproken dat hij gratis mocht inwonen. Van deze klacht heb ik een nieuwe melding gedaan aan de frontoffice. Hij noemt de inhouding op zijn salaris het stelen van geld.



Deze rapportage is een uitgave van:  
**Nederlandse Arbeidsinspectie**

November 2022