

Rapport

Datum: 22 juli 1999

Rapportnummer: 1999/326

Klacht

Op 30 december 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Bakel, met een klacht over een gedraging van de Arbeidsinspectie, Regio Zuid, een gedraging van GUO Uitvoeringsinstelling BV, district Eindhoven en een gedraging van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, afdeling Vreemdelingen. Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk van het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de korpsbeheerder van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost (de burgemeester van Eindhoven), werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Arbeidsinspectie, Regio Zuid, tezamen met de GUO Uitvoeringsinstelling BV, district Eindhoven, en de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, afdeling Vreemdelingen, op 15 juni 1998 op zijn bedrijf een controle heeft uitgevoerd naar de tewerkstelling van vreemdelingen. Verzoeker acht de wijze van optreden (onder meer de inzet van acht personen en het zonder zijn toestemming betreden van zijn terrein) buitenproportioneel. Hij is van mening dat indien er zorgvuldig vooronderzoek was uitgevoerd (er waren in het verleden al controles uitgevoerd), de betrokken instanties niet tot de keuze hadden kunnen komen om zijn bedrijf op deze wijze te controleren. Men had dan op de hoogte kunnen zijn van het feit dat hij al jaren vacatures heeft en deze niet vervult met illegale werknemers. Bovendien had uit het opgeschoten loof op zijn aspergeveld al voldoende duidelijk moeten zijn dat er geen werkzaamheden (meer) plaatsvonden.

Achtergrond

1. **Wet arbeid vreemdelingen** (Wet van 21 december 1994, Stb. 959, inwerkingtreding 1 september 1995; WAV) Artikel 2, lid 1:

"Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning." Artikel 14, lid 1:

"Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren." Artikel 17:

"De toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner indien sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit."

2. **Algemene wet bestuursrecht** (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315; Awb) De hierna volgende artikelen van de Awb zijn in werking getreden op 1 januari 1998. Artikel 5:13 "Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is." Artikel 5:15 "1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen."

3. Handhaving van de voorschriften van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet De ambtenaren van de arbeidsinspectie zijn belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften van de Wet arbeid vreemdelingen. Overtreding van artikel 2, lid 1, van de Wet arbeid vreemdelingen wordt op grond van artikel 1, aanhef en onder 4°, van de Wet op de Economische delicten (Wet van 22 juni 1959, Stb. K 258) als een economisch delict aangemerkt. De ambtenaren van de arbeidsinspectie die zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn bevoegd tot het opsporen van het hierboven bedoelde economische delict. Ingevolge artikel 1 van de **Regeling aanwijzing politiefunctionarissen als toezichthoudende ambtenaren naleving Wet arbeid vreemdelingen** (regeling van 15 augustus 1995, Stcrt. 162, inwerkingtreding 1 september 1995) zijn met het toezicht op de naleving van de voorschriften van de Wet arbeid vreemdelingen tevens belast de tot opsporing van strafbare feiten bevoegde ambtenaren van politie. Aan de toelichting op deze regeling is het volgende ontleend: "De aanwijzing strekt er toe bedoelde ambtenaren de bevoegdheden te verschaffen welke nodig zijn teneinde, in samenhang met het toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet, tevens de nodige aandacht te kunnen schenken aan de goede naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Primair zal het toezicht worden uitgeoefend door de ambtenaren van de (arbeidsinspectie; N.o.) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid." Ingevolge artikel 4 van de Vreemdelingenwet (Wet van 13 januari 1965, Stb. 40) zijn behalve de ambtenaren van de politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onder meer de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee belast met het toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet. Ingevolge artikel 44, derde lid, van de Vreemdelingenwet zijn de hiervoor bedoelde ambtenaren van de politie en de Koninklijke marechaussee tevens belast met de opsporing van de in de Vreemdelingenwet strafbaar gestelde feiten.

4. Handhavingsarrangement Wet arbeid vreemdelingen (vastgesteld in de vergadering van het college van procureurs-generaal van 6 september 1995, inwerkingtreding 1 september 1995; Stcrt. 1995, 246) "7a. Toezicht De (arbeidsinspectie; N.o.) is op basis van de Wav belast met het bestrijden van illegale tewerkstelling. De uitvoering van de handhavingstaak Wav valt uiteen in toezicht en opsporing. De uitvoering van het toezicht vindt plaats door middel van inspecties. Daarbij is teneinde de aandacht voor de naleving van de Wav te vergroten en de informatiepositie van de (arbeidsinspectie; N.o.) over de aard en omvang van illegale tewerkstelling te versterken, een Wav inspectiemethode ontwikkeld. Deze methode wordt geïntegreerd in inspectieprogramma's betreffende arbeidsomstandigheden die eveneens tot de taak van de (arbeidsinspectie; N.o.) behoren. Van de uitvoering van deze inspecties zal een preventieve werking uitgaan. De werkgever wordt gewezen op zijn verplichtingen die voortvloeien uit de Wav en de WID (Wet op de identificatieplicht; N.o.). De benodigde informatie kan door middel van brochures worden verstrekt. Daarnaast wordt door de inspecties een signaal verkregen over het mogelijk in

strijd handelen met de Wav door de werkgever. Dit kan leiden tot nader onderzoek door de (arbeidsinspectie; N.o.). 7b. Opsporing Opsporing zal voornamelijk geschieden naar aanleiding van tips, meldingen, signaleringen uit de eigen inspectie-activiteiten, verzoeken om samenwerking en multi-disciplinaire onderzoeksverbanden. In de bedrijfstakken waar illegale tewerkstelling als vaststaand fenomeen is te onderkennen, zal de onder 7a. genoemde inspectiemethode niet worden gebruikt. Het betreft dan veelal bedrijven waar informatie over aanwezig is, waar werkgeversfraude wordt gepleegd en waarbij de onderzoeken veelal zullen leiden tot het opmaken van een procesverbaal. In deze bedrijfstakken zullen de onderzoeken waar mogelijk plaatsvinden in een samenwerkingsverband met de Vreemdelingenpolitie, Belastingdienst en (uitvoeringsinstellingen; N.o.). Het handhavingsbeleid van de (arbeidsinspectie; N.o.) is er op gericht thans bestaande risicovolle en reeds met illegale tewerkstelling doordrongen bedrijfstakken zodanig te beïnvloeden dat illegale tewerkstelling zoveel als mogelijk zal worden teruggedrongen. (...)

9. Geïntegreerde handhaving

Overtredingen van de Wav gaan veelal gepaard met overtredingen van andere wettelijke voorschriften, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van premie- en belastingafdrachten of arbeidsomstandigheden. Veelal is illegale tewerkstelling een instrument voor werkgeversfraude. Bestrijding illegale tewerkstelling vindt dan ook plaats vanuit een geïntegreerd kader. Daarbij wordt in een aantal gevallen gezamenlijk opgetreden met Belastingdienst en (uitvoeringsinstellingen; N.o.) in zogeheten multidisciplinaire onderzoeken. Daarnaast wordt door de (arbeidsinspectie; N.o.) een overzicht van relevante gegevens uit de processen-verbaal naar de Belastingdienst en de (uitvoeringsinstellingen; N.o.) gezonden. Bij de Belastingdienst en de (uitvoeringsinstellingen; N.o.) zijn voorzieningen getroffen om na ontvangst van die gegevens de noodzakelijke acties te ondernemen. Veelal zal dit leiden tot navordering van ten onrechte niet afgedragen belasting en premies. De in dit kader gemaakte afspraken over zowel multidisciplinaire samenwerking als permanente gegevensuitwisseling zijn vastgelegd in een samenwerkingsconvenant. Dit convenant is een uitvloeisel van het in 1992 ingezette kabinetsbeleid tot bestrijding van werkgeversfraude. Zoals reeds is opgemerkt levert bestrijding illegale tewerkstelling een bijdrage aan het immigratiebeleid. In dat kader vindt afstemming en samenwerking met de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie en de Vreemdelingendienst van de regionale politiekorpsen plaats. Bij opsporingsonderzoeken treden de Vreemdelingendienst en de (arbeidsinspectie; N.o.) meestal gezamenlijk op, ieder voor wat betreft haar eigen taak. Daarbij richt de (arbeidsinspectie; N.o.) zich op de werkgever, en de Vreemdelingendienst zich op de werknemer/vreemdeling."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werden de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de Korpsbeheerder van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd aan hen een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De korpsbeheerder van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reacties van de arbeidsinspectie en GUO Uitvoeringsinstelling BV, gaven in tegenstelling tot de reactie van verzoeker, geen aanleiding het verslag aan te vullen. De overige betrokkenen gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN 1. Op 15 juni 1998 vond op het bedrijf van verzoeker een controle plaats naar de tewerkstelling van vreemdelingen. De bewuste controle werd uitgevoerd door de Arbeidsinspectie, Regio Zuid (hierna: de arbeidsinspectie), tezamen met de GUO Uitvoeringsinstelling BV, district Eindhoven (hierna: het GUO), en de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, afdeling Vreemdelingen (hierna: de vreemdelingendienst).

2. Eén van de bij de controle aanwezige ambtenaren van de arbeidsinspectie stelde op 13 juli 1998 naar aanleiding van de controle op verzoekers bedrijf een proces-verbaal van bevindingen op. Hierin staat onder meer het volgende:

"Op 15 juni 1998, vanaf omstreeks 15.00 uur, bevond ik mij, tezamen met collega-inspecteur (...), buitengewoon opsporingsambtenaar (...) van de uitvoeringsinstelling GUO B.V. en vier ambtenaren van de afdeling vreemdelingen van de regiopolitie Brabant-Zuidoost, verdeeld over in totaal drie, onopvallende, voertuigen, waarvan twee personenauto's en één zogenaamde personenbus (...) op het adres (van verzoeker; N.o.). Geen van de aanwezige personen was in uniform. In dit gebied zijn diverse land- en tuinbouwondernemingen gevestigd. Ik zag dat op voornoemd adres een grote boerderij gesitueerd is, met een aparte oprijlaan naar die boerderij toe. Ter linkerzijde van die boerderij zag ik dat de oprijlaan daar in tweeën splitst, één baan naar rechts richting voornoemde boerderij en één baan rechtdoor. Ik zag dat een middelgrote boom, aan één zijde ondersteund door een grote blauwe plastic ton, dwars over de baan rechtdoor lag, zodat deze doorgang geblokkeerd was. Direct daarachter was de weg over de volle breedte voorzien van vier brede, meer dan manshoge bakken, waardoor het uitzicht naar het kennelijk erachter gelegen perceel belemmerd werd. De voertuigen zijn op de oprijlaan geparkeerd, voor het grootste gedeelte achter een partij struiken waardoor het zicht daarop vanaf de openbare weg ontnomen werd. Ik ben, samen met twee opsporingsambtenaren van de voornoemde Vreemdelingendienst door de vorenomschreven blokkade heen gelopen. Ik zag dat de andere collega's aan de

rechterzijde van de boerderij poolshoogte gingen nemen. Nadat ik door de blokkade heen was gelopen zag ik twee grote loodsen op het perceel staan. Verder was het perceel verdeeld over een aantal kennelijke tuinbouw-velden. Ik heb daar geen personen gezien. Op meest linkse veld, gelegen direct achter de linker loods, zag ik dat aspergeplanten stonden, die ongeveer een halve meter groen boven de bedden uitkwamen en kennelijk 'doorgeschoten' waren. Het was voor mij zeer aannemelijk dat op dat veld al enige tijd geen werkzaamheden waren verricht. Op de andere velden stonden mij onbekende planten. Eén van de ambtenaren van de Vreemdelingendienst is toen teruggelopen naar de andere collega's en ik heb, samen met de ambtenaar van de Vreemdelingendienst de twee loodsen aan een nader onderzoek onderworpen om te zien of zich daar wellicht personen in bevonden. Dit bleek niet het geval te zijn. Daarop zijn wij weer richting blokkade gelopen. Op dat moment kwam een mij onbekende manspersoon, gekleed in blauwe overall, met versnelde pas op ons toegelopen waarbij hij in woord en gebaar zijn misnoegen over onze aanwezigheid duidelijk maakte. Ik heb mij direct tegenover hem gelegitimeerd en hem medegedeeld dat wij ons in het kader van toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen op het betreffende perceel bevonden. De manspersoon heeft mij daarop gevraagd waarom wij daar ter opsporing waren, waarop ik hem nogmaals heb medegedeeld dat wij bezig waren in het kader van toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen en niet ter opsporing. Hij deelde mij mede dat wij "hier niets te maken hadden" waarop ik hem heb medegedeeld dat wij in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen gerechtigd waren om ons aldaar te bevinden. Hierop sommeerde hij ons om het perceel te verlaten waarop ik hem mededeelde dat wij daar reeds mee bezig waren omdat wij niets hadden aangetroffen en alles dus in orde was."

3. Verzoeker diende op 15 juni 1998 een klacht in bij de arbeidsinspectie, het GUO en de vreemdelingendienst over de wijze waarop de controle was uitgevoerd.

4. De arbeidsinspectie liet bij brief van 29 juni 1998, mede namens het GUO en de vreemdelingendienst, onder meer het volgende aan verzoeker weten:

"Het bezoek aan uw onderneming vond plaats op 15 juni in het kader van een normale toezichtactie. Behalve uw onderneming zijn anderen bezocht. De inspectie was gericht op illegale tewerkstelling ingevolge de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Dergelijke acties worden om diverse redenen gezamenlijk uitgevoerd met andere handhavende autoriteiten m.n. het GUO en de VD (vreemdelingendienst; N.o.). Een zodanig samengesteld team opereert bij dit soort acties als eenheid en is qua omvang afgestemd op de aard van de te inspecteren objecten en de onvoorspelbaarheid van het aantal aan te treffen overtredingen. De bevoegdheid tot het inspecteren wordt ontleend aan artikel 15-17 van de WAV; ten aanzien van de medewerking uwerzijds zijn bepalingen in artikel 18 van bedoelde wet opgenomen, terwijl gedragsregels van de inspecteurs in artikel 19 zijn genoemd (...). [De artikelen 15, 16, 18 en 19 van de WAV zijn per 1 januari 1998 vervallen. De in deze artikelen geregelde bevoegdheden en verplichtingen van de toezichthoudende ambtenaren zijn vanaf die datum opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, zie

Achtergrond

onder 2.; N.o.] Vooralsnog heb ik dan ook op grond van de door u aangevoerde informatie geen aanleiding om niet in acht nemen van het subsidiariteitsbeginsel, proportionaliteitsbeginsel, fair-play of misbruik van bevoegdheden te veronderstellen. Mocht u ondanks bovenstaande informatie een andere mening zijn toegedaan, dan verzoek ik u - zo mogelijk met nadere onderbouwing - mij dit te laten weten. In dat geval zal ik uw fax alsmede reactie als een officiële klacht beschouwen en conform de interne klachtenprocedure behandelen."

5. Bij brief van 30 juni 1998 liet verzoeker aan de arbeidsinspectie weten dat hij zijn klacht handhaafde. De arbeidsinspectie nam de klacht in behandeling en nodigde verzoeker uit voor een hoorzitting op 20 juli 1998. In het verslag van de hoorzitting staat onder meer het volgende:

"Klager: (...) Kortweg behelst zijn klacht, dat hij het niet eens is met het feit dat er 8 mensen en 3 auto's betrokken waren met een actie op zijn terrein. (...) Klager geeft vervolgens aan wat die dag hem overkomen is:

Hij kwam toevallig langs zijn bedrijf, waar niemand aanwezig was en zag bij aankomst links en rechts bij zijn bedrijf auto's geparkeerd staan en zag een aantal mensen op de openbare weg en voorbij het bordje op zijn terrein "Verboden Toegang". Hij heeft die mensen te kennen gegeven, dat zij van zijn terrein moesten verdwijnen. Zij zijn ook inderdaad vertrokken. Van de op zijn terrein gesignaleerde 4 personen heeft hij met 1 persoon gesproken, die zei, dat zij met controles bezig waren. **Voorzitter:** U heeft dus medewerkers van het team gezien, 4 medewerkers op de openbare weg en u trof 4 medewerkers aan achter een aantal dwars op uw toegangsweg geplaatste containers en achter de bordjes "Verboden Toegang". Wat heeft de medewerker gezegd die u aangesproken hebt? **Klager:** De medewerker heeft uitgelegd, dat zij bezig waren met een onderzoek. Dit begreep klager niet, want hij heeft vroeger al eens bezoek gehad van het GUO en de Belastingdienst en dat is toen heel goed verlopen. **Beklaagde X:** Wij waren bezig met het uitvoeren van een landelijk agrarisch project samen met het GUO en Vreemdelingendienst. Dit gebeurde op basis van de Wet Arbeid Vreemdelingen en betreft een controle op de werkplek zelf. Het bezoek wordt niet van te voren aangekondigd en de medewerkers hebben de bevoegdheid om alle plaatsen te betreden. **Klager:** Hoe komen nu de AI, het GUO en de Vreemdelingendienst bij hem terecht. Zit hij in een soort bestand bij die instanties? **Beklaagde X:** U zit niet in een bestand, wij waren met controle in het betreffende geografisch gebied bezig en reden daarvoor rond. Verder was er een signaal van de Politie, dat er in het verleden Polen bij u gewerkt hadden en dit soort signalen neem je dan mee in de controles. **Klager:** Zijn jullie ook bij andere bedrijven geweest?

Beklaagde X: Als er bedrijfsactiviteiten waren, ja. Als er geen zichtbare activiteiten waren, niet. In de betrokken situatie bij u was er sprake van een onoverzichtelijke situatie o.a. door het blokkeren van de weg door dwars geplaatste containers e.d. Wij zijn uitgestapt om te gaan kijken. Wij zijn daartoe bevoegd op grond van Wet Arbeid Vreemdelingen en de Algemene Wet Bestuursrecht. Voor alle duidelijkheid, er is geen klacht. Er is sprake van een signaal van de politie, dat er in het verleden sprake is geweest van Poolse werknemers bij u. **Voorzitter:** Bij een project wordt een bepaald geografisch afgesproken

gebied gecontroleerd. Het gaat dan om allerlei agrarische bedrijven. **Klager:** Is er van te voren informatie over mij, bij het GUO, Ministerie van Sociale Zaken (tewerkstellingvergunningen), de Vreemdelingen- en Belastingdienst gecontroleerd?

Voorzitter: Dat is niet van te voren gecontroleerd. **Klager:** Hadden jullie niet nadat jullie aan de voordeur gebeld hadden en niemand thuis troffen even kunnen telefoneren of contact met mij kunnen opnemen, jullie hebben toch mobiele telefoons? Jullie hoefden toch niet verder op mijn terrein te zijn? **Voorzitter:** De AI moet controleren of er illegale vreemdelingen aan het werk zijn en dat doen wij door ter plekke te controleren. Wij maken van te voren voor deze controles geen afspraken met individuele bedrijven. Naar aanleiding van uw opmerkingen over onze handelwijze, wat wordt daar concreet mee bedoeld? **Klager:** Er was geen sprake van redelijkerwijs, het was puur onzorgvuldig, het optreden staat in geen enkele verhouding tot de geconstateerde situatie. **Voorzitter:** Wat bedoelt u met uw verwijt dat de AI handelde in strijd met het subsidiariteitsbeginsel?

Klager: Slaat u het BOA handboek er maar op na. Ik ga het daarom niet uitleggen. Bovendien heb ik op de dag zelf foto's genomen van de situatie vanuit diverse locaties. In het verleden is het GUO ook voor controle geweest. Gaf geen enkel probleem. De werkers zijn gewoon geteld. Is netjes verlopen. In dit geval vind ik het inzetten van 8 mensen en 3 auto's wel teveel van het goede. **Voorzitter:** Voorts verwijt u de AI te handelen tegen het proportionaliteitsbeginsel. Wat bedoelt u met het proportionaliteitsbeginsel? De relatie bevoegdheden en doel? **Klager:** Daar geef ik nu geen antwoord op. Ze hadden zo kunnen zien dat er niet meer op mijn veld gewerkt werd. Vraagt aan beklaagde X; hoe hoog stonden de asperges? Er was zeker 3 weken niet meer gestoken. Ik heb aan het Arbeidsbureau 5 mensen gevraagd omdat ik zelf weiger om met illegale Polen e.d. te werken. (...) **Voorzitter:** U verwijt de AI ook te handelen tegen het fair play beginsel? Hoe moet dat gezien worden? **Klager:** Men moet mij een redelijke kans geven. Ga bij het GUO te rade. Vraag daar mijn dossier maar op. Het GUO zegt dat van de aspergetelers er 90% fraudeert en 10% niet. Klager zit bij die 10%, is in het toenmalige rapport ook zo vermeld. Wel waren er toen tijdens de controle Polen bij hem in huis. Het betrof een controle buiten het asperge seizoen; er werd terwijl dit in de documenten staat, (ook in de voor de betreffende Polen afgegeven tewerkstellingsvergunningen) gevraagd waar de Polen tijdens hun verblijf in Nederland woonden. Op mijn antwoord, dat zij in mijn woning gehuisvest waren werd achteraf een boete opgelegd, omdat dit volgens het GUO zoiets als toegerekend loon was: de boete werd meteen weer kwijtgescholden en hoefde niet te worden voldaan. **Beklaagde X:** Uit welk jaar stamt het rapport van het GUO? **Klager:** ongeveer 2-3 jaar geleden. (...) **Voorzitter:** U bent in uw klacht van mening dat de AI misbruik van bevoegdheden maakt. Op grond waarvan concludeert u dit? **Klager:** Heeft geen zicht of bevoegdheden wel of niet juist zijn gebruikt. (...) **Beklaagde X:** Bij de controles houdt je rekening met signalen en met de situatie op de agrarische bedrijven. In dit geval was er geen direct zicht op de velden vanuit een bepaalde plaats en dat kan een reden zijn voor het team om ter plekke te gaan kijken. (...) **Klager:** Voelt zich in goede naam aangetast. Heeft tegen collega telers gezegd; "bij mij is alles in orde, dus bij mij komen zij niet controleren". En nu komen ze wel controleren en daar gaat mijn goede

naam. Heeft bij collega asperge telers geïnformeerd of zij ook een dergelijk bezoek hadden gehad. Dit werd door hen ontkennend beantwoord. **Voorzitter:** Bij projecten en controles is op voorhand niet bekend wat voor situatie je aan kunt treffen. Het is onvoorspelbaar wat je tegen komt. Je moet overal rekening mee houden ook met agressiviteit bij controle op en van illegale vreemdelingen. Je moet rekening houden met de veiligheid van de betrokken inspecteurs, dat is ook één van de redenen om de politie er bij te betrekken. Inspecteurs zijn niet bewapend en beschikken alleen maar over hun legitimatiebewijs. Dit maakt dat je vaak met een team op pad gaat. Vervolgens blijkt dan wel eens in de praktijk dat er niets aan de hand was en dan is een team van bv. 8 personen wel wat veel. In een ander geval blijkt een team van 8 man wel eens te klein te zijn. Bescherming en voorzorg zijn vaak nodig en je moet met allerlei situaties rekening houden. (...) **Klager:** Ik ben van mening, dat nadat men had aangebeld en niemand aan de voordeur verscheen en voordat men het terrein betrad achter de bordjes "Verboden Toegang" men had moeten proberen telefonisch contact met mij op te nemen. Waarom is er geen gebruik gemaakt van een mobiele telefoon. **Beklaagde X:** Het ging om een werkplekcontrole, dan bel je niet van te voren met de aankondiging dat je komt controleren, want als je dan langs komt is de situatie niet meer de feitelijke. Het komt regelmatig voor, dat er aan een gesloten voordeur wordt gebeld en dat het wel een kwartier kan duren voordat er open gedaan wordt. Intussen was wel zichtbaar dat er mensen aan het werk waren. Tegen de tijd dat er opengedaan werd zijn de eerder gesignaleerde werkers via de achterdeur verdwenen. Bij de uiteindelijke controle op de werkplek blijkt dan iedereen weg te zijn."

6. Bij brief van 20 juli 1998 verzocht verzoeker aan de vreemdelingendienst om hem te informeren over het signaal van de politie dat er bij hem in het verleden vreemdelingen zouden hebben gewerkt.

7. De arbeidsinspectie reageerde bij brief van 10 augustus 1998, mede namens het GUO en de vreemdelingendienst, onder meer als volgt op verzoekers klacht:

"Het bezoek aan uw onderneming vond plaats op 15 juni in het kader van een normale toezichtactie. Behalve uw onderneming zijn anderen bezocht. Tijdens de hoorzitting kwam de vraag naar voren waarom uw bedrijf was geselecteerd. Door de AI is aan-gegeven dat men meende dat er bij de VD een beeld over tewerkstelling van buitenlanders in het verleden bestond dat de keuze o.a. op uw bedrijf liet vallen. Navraag bij de VD leert - mede namens hen beantwoord ik daarmee ook de door u formeel gestelde vraag aan de VD - dat bij de VD de gedachte leefde dat deze informatie uit het GUO voortkwam. Daarop heb ik bij het GUO navraag gedaan; echter het GUO kan geen aantoonbare aanwijzingen hiertoe vinden welke een rol zouden hebben gespeeld bij de keuze. Ik kom tot de conclusie dat het een kennelijk op grond van ervaringen uit het verleden bij de individuele opsporingsambtena(a)r(en) opgebouwd beeld of gedachte is geweest die tot deze keuze heeft geleid. Overigens is die keuze pas gemaakt toen men ter plekke in het gebied aanwezig was. De inspectie zelf was gericht op naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Over de feitelijke gebeurtenissen bestaat grote overeenstemming tussen betrokkenen. Uw klacht betreft de gang van zaken en de wijze van optreden. U verwijt de opsporingsambtenaren het niet in acht nemen van het subsidiariteitsbeginsel,

proportionaliteitsbeginsel, fair-play of misbruik van bevoegdheden. Het begrip 'misbruik van bevoegdheden' betreft het gebruik maken van een bevoegdheid uit de wet om een ander doel uit een andere wet te bereiken. Uit de door u en de opsporingsambtenaren aangeleverde informatie is mij nergens gebleken dat er sprake is geweest van 'détournement de pouvoir', het misbruik maken van bevoegdheden. Ten aanzien van het begrip 'fair play' kom ik, op grond van de voorliggende informatie eveneens tot de conclusie dat er geen sprake is van schending van dit principe. Immers, nergens is aannemelijk gemaakt en/of gebleken dat de opsporingsambtenaren oneerlijk gehandeld zouden hebben door gebruik te maken van bedrog, list, valse beloften of trucs. Resteren het subsidiariteitsbeginsel (opsporingsdoel bereiken op voor burger minst ingrijpende wijze) en proportionaliteitsbeginsel (uitoefenen bevoegdheid staat in verhouding tot beoogde doel). Vanuit de AI is als werkwijze het volgende aangegeven. Dergelijke acties worden om diverse redenen (samenhang en overtreding van meerdere wetten) gezamenlijk uitgevoerd met andere handhavende autoriteiten m.n. het GUO en de VD. Een zodanig samengesteld team opereert bij dit soort acties als een eenheid en is qua omvang afgestemd op de aard van de te inspecteren objecten en de onvoorspelbaarheid van het aantal aan te treffen overtredingen (lees: aangetroffen illegaal tewerkgestelden). Ook is de inspectie onderdeel geweest van meerdere acties die dag waarbij een team gezamenlijk op pad is en wordt er rekening gehouden met de veiligheid van inspecteurs. Opgemerkt moet worden dat een daadwerkelijk vaststellen van illegale werknemers ter plekke van belang is. Op grond van deze afwegingen wordt **vooraf** de keuze voor de wijze van optreden gemaakt. De bevoegdheid tot het inspecteren wordt ontleend aan de Algemene Wet Bestuursrecht welke de in een eerdere brief vermelde artikelen van de Wet Arbeid Vreemdelingen vervangt. Uwerzijds als klager is aangevoerd dat het openlijk machtsvertoon van de opsporingsdiensten onnodig was. Enerzijds qua omvang en anderzijds qua methode immers er bestaat kennis van het bedrijf bij m.n. het GUO en de Belastingdienst. Ook middels het maken van een afspraak of aanbellen had u op een 'normalere' manier bejegend kunnen worden. Ook het feit dat geen werkenden werden aangetroffen sterkt u in de opvatting dat het optreden onnodig uw goede naam en faam aantast. Daar is van de zijde van de beklaagden tegen in gebracht dat het feitelijk constateren van de overtreding noodzakelijk is, de bewuste opsporingsambtenaren niet over de door u bedoelde informatie beschikten, niemand thuis werd aangetroffen, de helft van het team op de openbare weg 'stand-by' bleef terwijl 2 duo's gezien de aard van het inspectieobject uw erf betreden hebben en daar niet langer dan strikt noodzakelijk was verbleven. Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat er geen sprake is van schending van het subsidiariteitsbeginsel of proportionaliteitsbeginsel. De door de opsporingsambtenaren gekozen werkwijze is gezien de doelstelling, de beschikbare informatie, de feitelijk aangetroffen situatie en de onvoorspelbaarheid geen onjuiste. Wel heb ik begrip voor uw gevoelens, zeker in het licht van het **achteraf** vastgestelde resultaat, dat de actie u onaangenaam heeft verrast. Ook uw eigen wetenschap dat u niet in strijd met de wet handelde, daar zelfs negatieve bedrijfseconomische gevolgen aan verbond en het feit dat u daar prat op ging versterken begrijpelijkerwijze dit gevoel. Het moge echter

duidelijk zijn dat deze achteraf verkregen wetenschap geen afweging heeft kunnen zijn in de vooraf te maken inschatting."

B. STANDPUNT VERZOEKER

1. Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder KLACHT. Verzoeker deelde in zijn verzoekschrift onder meer het volgende mee:

“Op 15 juni 1998 reed ik met de auto op de doorgaande weg voorbij mijn woning; op dat moment was er niemand thuis. Ik zag dat aan de achterzijde van de boerderij een auto stond, midden op de weg. Ik reed verder en zag bij de andere naar mijn woning leidende weg, ook een auto staan. Deze stond ook midden op de weg. Ik ben naar mijn bedrijf gegaan en zag dat tussen de twee auto's een voor personenvervoer ingerichte bus stond. Ik zag dat zich tussen de bus en laatstbedoelde personenauto, op de openbare weg en het voetpad bij mijn voordeur, vier personen liepen. Bij het einde van het voetpad staat een bordje “verboden toegang”. Ik zag dat via de oprit, vanaf het bedrijfsterrein twee mij onbekende personen kwamen. Op de inrit staan enkele bulkcontainers om diefstal te voorkomen; daarvoor staat hekwerk met daarop een bordje “verboden toegang”; daarvoor ligt dwars over de inrit een slagboom. Deze personen kwamen van achter de containers vandaan. Even later bleken nog twee personen op het bedrijfsterrein (en niet op het aspergeveld) aan het rondsnoeien te zijn. Deze personen heb ik gesommeerd onmiddellijk mijn terrein te verlaten. Hieraan werd voldaan. Uit hun woorden begreep ik dat ze klaar waren met hetgeen waar ze voor gekomen waren. Ik werd te woord gestaan door deze personen. Ik maakte duidelijk dat ik niet gediend was van deze wijze van optreden. Een van hen zei dat men doende was met vreemdelingtoezicht en dat zij bevoegd waren. Ik vind de wijze van optreden onredelijk, onzorgvuldig en onbehoorlijk; ik word door deze agressieve wijze onnodig te kijk gezet. De intimidatie druipt aan alle kanten van zo'n razzia af. Voor generaliseren is geen enkele aanleiding. Ik kan uitspraken als “Waar rook is, is vuur”, helemaal niet aan mijn naam hebben kleven. Ik voel me dan ook zwaar beledigd door hetgeen is voorgevallen. In het verleden zijn er controles op mijn bedrijf geweest; daarvan is door, in ieder geval de GUO, een rapport opgemaakt; een en ander is toen altijd in redelijkheid verlopen. Controles vonden plaats met een of twee personen. Over die informatie had men bij een zorgvuldigere werkwijze kunnen beschikken. De ligging van mijn aspergeperceel (groot een hectare) is zodanig dat het vanaf alle kanten makkelijk zichtbaar is. (...) Door het jaarlijkse personeelstekort zijn wij ondanks dat het seizoen eigenlijk tot 24 juni loopt, omstreeks 1 juni gestopt met oogsten. Op onze aanvraag voor vijf personen, bij het Arbeidsbureau kregen wij geen enkele reactie. Tientallen advertenties bleven zonder het gewenste resultaat. Met twee personen hebben wij van de 24 rijen met een lengte van ongeveer 300 meter, 8 rijen kunnen oogsten. Ruim tweederde van de oogst hebben wij verloren zien gaan omdat ik weiger met illegale Polen te werken, er volgens de overheid voldoende geschikt personeel te vinden is (echter niet door mij en vele anderen) en geweigerd wordt om tewerkstellingsvergunningen af te geven. (...) Het gevolg was dan ook dat op 15 juni 1998 op mijn perceel een gewas stond van ongeveer een meter hoog. Dit is van alle kanten af zichtbaar. Na het seizoen laat men

asperges doorschieten zodat het groene loof kan zorgen voor aansterking van de plant voor het volgende seizoen (...). Het is enorm onzorgvuldig om -wetende waar mijn perceel ligt; (er waren al controles in vorige jaren). -duidelijk zichtbaar zijnde loof op het aspergeveld (hetgeen inhoudt dat er niet (meer) geoogst wordt). -op de hoogte zijnde van het jaarlijkse personeelstekort (bel maar met het onder hetzelfde ministerie als de Al vallende Arbeidsbureau en houdt de media bij). op de getoonde wijze te werk te gaan. De (...) aangehaalde onvoorspelbaarheid klopt niet. Als daadwerkelijk vaststellen van illegale werknemers ter plekke van belang is, wil dat niet zeggen dat men niet zorgvuldiger te werk moet gaan. Hun doel heiligt niet elke middel. (...) Alles had zonder enig machtsvertoon, op een fatsoenlijke wijze kunnen worden vastgesteld of zelfs achterwege kunnen en moeten blijven. (...) De misbruik van bevoegdheden ligt in het feit dat overal staat "redelijk". Als men dus handelt zonder dat redelijke in acht te nemen is het misbruik. De fair-play ontbreekt door meteen na aankomst hun aan mij vertelde standaardprocedure (list en truc) in werking te stellen; dit houdt in, meteen met vier man het terrein op, met twee man naar de voordeur en twee man in de wacht. Fair is, met een bescheiden aantal mensen een dergelijke controle te doen, als de mensen thuis zijn en er feitelijk werkzaamheden worden verricht, zich bij de voordeur te voegen en daar te melden wat men komt doen waarna dan gehandeld kan worden als er aanleiding is, hetgeen dan zou blijken uit een zorgvuldig vooronderzoek. Uit het voorgevallene en de correspondentie alsmede het hiervoor staande blijkt dat het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel op geen enkele wijze in hun gedachtengang een rol speelt. Koste wat kost moet het doel bereikt worden. (ervredebreuk, ambtsmisbruik, belediging) Ik verzoek u dan ook om de afwegingen die **vooraf** de keuze voor de wijze van optreden worden gemaakt, tegen het licht te houden van wat wij in Nederland aan normen en waarden hebben."

2. Over het proces-verbaal van bevindingen opgesteld naar aanleiding van de controle op verzoekers bedrijf (zie hiervoor onder A.2.), merkte verzoeker onder meer het volgende op: "Verkeerd vermeld zijn:

- het aantal manshoge bakken; het zijn drie verplaatsbare containers; - daarvoor staand hekwerk met het bekende blauwe bordje met opschrift "VERBODEN TOEGANG" is kennelijk overlopen en overzien; (...) - mij werd niet gezegd dat men voor de WAV kwam, maar dat men bezig was met Vreemdelingentoezicht; (...) - van het gedeelte "De voertuigen.....ontnomen werd." klopt niets; de voertuigen stonden op de openbare weg en duidelijk zichtbaar vanaf de doorgaande weg (ik reed daar zelf met de auto toen ik de inval ontdekte) en op een afstand van ongeveer 20 tot 30 meter van de woningen van drie burens. (...) Men had "ontdekt", dat "al enige tijd geen werkzaamheden waren verricht", en toch worden "de twee loodsen aan een nader onderzoek onderworpen...". Tevens doe ik u hierbij toekomen acht op de dag van de inval gemaakte foto's; hierop kunt u diverse bordjes "Verboden Toegang" zien, die kennelijk ongezien zijn gepasseerd. Tevens de foto's waarop men van alle kanten op ruime afstand kan zien dat het gewas al minstens een meter hoog staat."

3. Verzoeker verstrekte aan de Nationale ombudsman een aantal foto's die hij op de dag van de controle had gemaakt. Eén van deze foto's betreft de hiervoor door verzoeker

bedoelde containers. Op deze foto is duidelijk te zien dat de containers het zicht ontnamen op het daarachter gelegen terrein.

C. STANDPUNT MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

De Minister deelde in reactie op de klacht onder meer het volgende mee:

"Op 15 juni 1998 vond er een controle plaats in het kader van het toezicht op de naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Daaraan deden 2 inspecteurs mee van de Arbeidsinspectie, alsmede ambtenaren van het GUO en de Vreemdelingendienst van de politie. Op die dag werd ook het perceel van (verzoeker; N.o.) gecontroleerd. (Verzoeker; N.o.) was op dat moment niet thuis. Vervolgens hebben enige ambtenaren zich op het erf begeven, teneinde te kunnen vaststellen of er werkzaamheden werden verricht. Er werd niemand aangetroffen. Op dat moment kwam (verzoeker; N.o.) thuis, die zich beklaagde over het feit dat er bij hem een controle plaatsvond. (...) Verzoeker beklagt zich over de inzet van 8 personen. In eerdergenoemde stukken (het verslag van de hoorzitting van 20 juli 1998 en de brief van de Arbeidsinspectie van 10 augustus 1998; N.o.) is uiteengezet dat deze controles gezamenlijk worden uitgevoerd met politie en uitvoeringsinstelling (uvi). Bij de controles gaat het om het vaststellen van de identiteit van de werknemers, waarbij de persoonlijke veiligheid van de inspecteurs gewaarborgd moet zijn. Vooraf is niet precies bekend, hoeveel menskracht benodigd is, aangezien elke aangetroffen situatie anders is. Uit ervaring blijkt dat een dergelijke grootte van het team in de meeste gevallen goed voldoet. In het onderhavige geval zijn bovendien niet alle leden van het team op het erf van de verzoeker geweest. Verzoeker beklagt zich over het betreden van zijn terrein zonder zijn toestemming. In eerdergenoemde stukken zijn de wettelijke bevoegdheden van de inspecteurs expliciet vermeld. Verzoeker geeft aan dat bij een zorgvuldig vooronderzoek de keuze niet op zijn bedrijf zou zijn gevallen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet uitsluitend controles plaatsvinden bij bedrijven waar met een grote mate van waarschijnlijkheid illegale tewerkstelling verwacht kan worden. In overleg met de politie en de uvi wordt een aantal controledata vastgesteld. Daarbij wordt globaal een gebied geselecteerd. Voor de controledag worden de exacte locaties geselecteerd. Op een dag kunnen meerdere bedrijven geïnspecteerd worden. Afhankelijk van de bevindingen wordt het aantal controles uitgebreid of beperkt. Notoire overtreders vormen een speerpunt voor de controle-activiteiten. Voorzover deze bekend zijn, worden zij gecontroleerd. Daarnaast vinden er routinematige controles plaats. Situaties in de land- en tuinbouw kunnen zeer snel wisselen. Percelen veranderen regelmatig van eigenaar of pachter. Soms blijken op een geselecteerd perceel geen werknemers aanwezig of ziet men tijdens een controledag plotseling een onbekende locatie die zich meer leent voor een controle. Ook ten behoeve van de rechtsgelijkheid is daarom gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij elke tuinder gecontroleerd kan worden. In het onderhavige geval werd de beslissing om het bedrijf van klager te controleren genomen, omdat de dwars over de weg geplaatste containers de aandacht van de inspecteurs hadden getrokken. Verzoeker stelt dat uit het opgeschoten loof duidelijk had moeten zijn dat er geen werkzaamheden meer plaatsvonden. Dit geldt alleen indien de situatie zeer overzichtelijk is. Indien dat niet het geval is, zoals in het onderhavige geval, is het een gebruikelijke werkwijze een en ander

nader te onderzoeken. (...) De selectie criteria voor een controle bestaan uit:

- a. Aanwezige kennis bij de inspecteurs en bij de overige instanties die aan een controle meedoen, in dit geval het GUO en de politie.
- b. Meldingen van de Belastingdienst en de uvi's op grond van het met deze diensten gesloten Convenant.
- c. Meldingen van het CBA over afgewezen aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen.
- d. Ervaringsgegevens ten aanzien van in het verleden geconstateerde overtredingen.
- e. Waarnemingen ter plaatse. Daarbij wordt gekeken op welke plaatsen illegale tewerkstelling vermoed zou kunnen worden. Het afsluiten van percelen of onttrekken aan het zicht, vormt een belangrijk signaal.
- f. Het feit dat men mensen werkzaamheden ziet verrichten. Preventief wordt zo toezicht gehouden. Er is dan geen indicatie over mogelijke illegale tewerkstelling. Op sommige controledagen vormen deze controles de meerderheid van de verrichte controles. (...) Alleen geconstateerde overtredingen worden in PV-vorm vastgelegd. Deze informatie wordt gebruikt om te bepalen of een bedrijf opnieuw gecontroleerd zou moeten worden. Er is geen systematische registratie van bedrijven die het goed doen. (...) In overleg met de politie en de uvi wordt een aantal controledata vastgesteld. Daarbij wordt globaal een gebied geselecteerd. Enkele dagen voor de controledag worden de exacte locaties geselecteerd. Op een dag kunnen meerdere bedrijven geïnspecteerd worden. Afhankelijk van de bevindingen wordt het aantal controles uitgebreid of beperkt. Er worden op zo'n controledag niet alleen bedrijven gecontroleerd, waarvoor indicaties bestaan over illegale tewerkstelling. Het gaat immers om het houden van toezicht. (...) Het bedrijf (van verzoeker; N.o.) had een aantal containers dwars over de weg geplaatst. Dat trok de aandacht van het team. (...) De gemaakte keuze acht ik alles afwegende voldoende zorgvuldig."

D. STANDPUNT LANDELIJK INSTITUUT SOCIALE VERZEKERINGEN

In reactie op de klacht verwees het Lisv naar een brief van GUO Uitvoeringsinstelling BV van 26 maart 1999. Het Lisv liet weten akkoord te zijn met het standpunt dat GUO Uitvoeringsinstelling BV in deze brief had ingenomen. In de brief van GUO Uitvoeringsinstelling BV van 26 maart 1999 staat onder meer het volgende:

"De controle is geschied onder verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie en is derhalve ook door deze dienst gecoördineerd. De door de Nationale ombudsman gestelde vragen hebben dan ook betrekking op het controlebeleid, althans de controlesystematiek, van de Arbeidsinspectie. De vreemdelingendienst en het GUO spelen slechts een ondersteunende rol bij de uitvoering van dat controlebeleid. Het GUO is van mening dat zij slechts heeft meegewerkt aan controles van de Arbeidsinspectie en derhalve niet kan worden aangesproken op het gevoerde controlebeleid. (...)

1. De controle vond plaats in samenwerking met de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingendienst in het kader van een landelijk agrarisch project. Het betreft onaangekondigde controles op de werkplek in een geografisch bepaald gebied. Het handelt hierbij om alle vormen van teelt. Vooraf worden dossiers niet specifiek geraadpleegd. Eventuele signalen, bijvoorbeeld over buitenlandse werknemers in het verleden, worden wel meegenomen. De situatie ter plekke, bijvoorbeeld geen direct zicht op de velden, kan echter ook aanleiding geven tot het houden van controle.

2. Bij het maken van keuzes worden resultaten van eerdere controles meegenomen.
3. Besloten wordt om een geografisch bepaald gebied te controleren. De aanwezigheid van een signaal kan deze keuze bevestigen. Deze keus wordt vooraf gemaakt. Indien de situatie bij een agrarisch bedrijf ter plekke aanleiding geeft om te controleren dan wordt dit derhalve ad hoc besloten.
4. In de eerste plaats omdat het agrarisch bedrijf van (verzoeker; N.o.) in het geografisch bepaalde controlegebied lag. Ten tweede gaf de onoverzichtelijkheid van het terrein (afscherming door containers) eveneens aanleiding om een controle uit te voeren.
5. De aard van het instrument controle brengt met zich mee dat het niet per definitie relevant is om specifiek dossieronderzoek te plegen. Onder controle kan worden verstaan: de activiteiten die worden verricht gericht op het vergaren, verwerken en verifiëren van gegevens, bijvoorbeeld over rechtsvorm, administratieve gegevens, buitenlandse werknemers etc., dit met uitzondering van die activiteiten die vallen onder fraude- en strafrechtelijk onderzoek. Er is uitdrukkelijk geen sprake van een opsporingsactiviteit, maar van een activiteit in het kader van (voortgangs)controle. Als uit de controle naar voren komt dat de aangetroffen situatie rechtmatig c.q. anderszins naar wens is dan is er verder niets aan de hand. De werkgever heeft zijn zaakjes blijkbaar goed voor elkaar. De situatie is voor de controlerende instanties dan eveneens optimaal. Onderzoek van de klacht door de GUO Uitvoeringsinstelling geeft aanleiding tot de volgende reactie:

Ten aanzien van vermeend buitenproportioneel optreden Het feit dat de controle door acht man werd uitgevoerd, althans door vier man op het erf en vier man elders op de openbare weg, heeft te maken dat op die dag een groot aantal controles werd uitgevoerd. Voor de ene controle zijn veel controleurs nodig, bijvoorbeeld vanwege de grootte van het bedrijf, en voor andere controles zou met een paar man kunnen worden volstaan. Het is niet zo dat specifiek voor de controle van het bedrijf van klager een team van acht man is geformeerd. Van een buitenproportioneel optreden is om bovengenoemde reden geen sprake. Ten aanzien van de keuze om zijn bedrijf te controleren Bij een controle wordt de feitelijke situatie vergeleken met de situatie zoals die normaal gesproken zou moeten zijn. Dit staat dus los van eventuele eerdere controles of gegevens uit dossiers. Daarbij beschikt de Arbeidsinspectie over de wettelijk vastgelegde bevoegdheid om controles te mogen uitvoeren. Ten aanzien van het opgeschoten loof als bewijs van het uitblijven van werkzaamheden Controleurs beschikken niet altijd over het agrarisch inzicht om uit de aangetroffen toestand van het gewas exact te bepalen hoe de zaken er voor staan. Daarnaast kan ook de situatie ter plaatse aanleiding geven om een controle uit te voeren. In casu vormde de afscherming van het erf door middel van containers zo'n situatie. Concluderend kan worden gesteld dat de controle niet onrechtmatig, buitenproportioneel, onzorgvuldig of unfair is geweest."

E. STANDPUNT KORPSBEHEERDER REGIOPOLITIE BRABANT ZUID-OOST

De korpsbeheerder gaf in reactie op de klacht onder meer het volgende aan:

"Het toezicht op en de controle van de bepalingen gesteld in de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAHV) vindt plaats op verschillende momenten en bij diverse bedrijfstypen binnen onze regio. Een dergelijke controle vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de

Arbeidsinspectie, waarbij tevoren de data van de te houden controles zijn vastgelegd. In zijn algemeenheid opereren wij tijdens de controle als team. De vreemdelingenpolitie heeft echter in het bijzonder een veiligheidstaak ten aanzien van de medewerkers van de andere deelnemende diensten en daarnaast, als laatste schakel, de vaststelling van het rechtmatig verblijf van de eventueel aangetroffen vreemdeling. Er liggen geen harde criteria op basis waarvan wordt besloten een bedrijf te controleren op het bepaalde gesteld in de WAHV. Wel worden enige zachte criteria bij bepaalde bedrijfstakken gehanteerd. Bij de seizoenarbeid, zoals bijvoorbeeld aspergesteken, wordt met het volgende rekening gehouden; - er worden alleen controles uitgevoerd als het oogstseizoen is - tijdens het seizoen zoveel mogelijk bedrijven te bezoeken - er voor waken dat niet subjectief (altijd dezelfde) wordt gecontroleerd - er dient bedrijvigheid op de akker of in de bedrijfsruimte te zijn (in de bedrijfsruimte worden de asperges gewassen en verzendklaar gemaakt voor de veiling). Vaak is vanaf de openbare weg niet te zien of er wel of niet in de bedrijfsruimte (stal) wordt gewerkt. - Daar dergelijke bedrijfsruimtes zich niet altijd in de onmiddellijke omgeving van de akker bevinden waar de asperges zijn gestoken, worden ruimten die daarvoor in aanmerking komen, aan een controle onderworpen. De insteek van de controles is het toezicht op de naleving van de wet en niet de opsporing daarvan. Resultaten van eerdere controles spelen in de keuze van het te controleren bedrijf nagenoeg geen rol. Daardoor wordt de keuze van de te controleren akker of bedrijfsruimte (gezien de zachte criteria) vaak ter plaatse gemaakt. In het specifieke geval van de controle op verzoekers bedrijf is bovenomschreven manier van werken niet anders geweest. Bij samenkomen van de diverse disciplines die dag op het politiebureau te Helmond is afgesproken dat men meerdere bedrijven zou gaan controleren, zonder deze te specificeren."

F. NADERE INFORMATIE

Naar aanleiding van een vraag van de Nationale ombudsman over het aantal bij de controle betrokken personen (in het op 13 juli 1998 opgestelde proces-verbaal van bevindingen worden zeven personen genoemd, terwijl in de overige stukken wordt gesproken over acht personen) liet een medewerker van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid weten dat één van de vier bij de controle op 15 juni 1998 betrokken ambtenaren van de vreemdelingendienst aldaar was gedetacheerd door de Koninklijke marechaussee. De achtste (niet in het proces-verbaal van bevindingen genoemde) persoon was de brigade commandant van deze ambtenaar van de Koninklijke marechaussee.

G. REACTIE OP DE BEVINDINGEN

Verzoeker deelde onder meer het volgende mee:

"(Onder C.; N.o.) van uw bevindingenrapport heeft men het (...) over de selectie criteria. Ik zou graag op de hoogte worden gesteld van de onder a. aangehaalde "Aanwezige kennis bij de inspecteurs en bij de overige instanties die aan een controle meedoen, in dit geval het GUO en de politie; niemand heeft dit tot nu toe bevestigd en de minister kent de aanwezige kennis kennelijk wel. Geen van de andere criteria wordt onderbouwd met feiten en zijn er dus ook niet. In het verleden heb ik met de vereiste tewerkstellingsvergunningen

Poolse werknemers gehad. Deze zijn aangemeld bij de politie, GUO en belastingdienst. Sociale Zaken is de vergunningverlenende instantie. Het hele invalteam had dus op de hoogte kunnen zijn van die gegevens. Als enkel het officieel aan het werk gehad hebben van Poolse werknemers een "signaal" is om op een zodanige wijze op te treden, vraag ik mij af wat de overheid aan normen en waarden aanlegt in 1998. (Onder D.; N.o.) heeft men het (onder punt 2.; N.o.) over het wel meegenomen worden van signalen. Waar kunnen die anders dan uit de niet geraadpleegde dossiers blijken. Het veld is vanaf alle zijden vanaf de openbare weg zichtbaar. De onder punt 4 aangehaalde onoverzichtelijkheid is zeer betrekkelijk en alleen vanaf de woning en de oprit (met of zonder containers) van toepassing. Vanaf de openbare weg is van alle zijden, van onoverzichtelijkheid geen sprake. (...) Als men, zoals men (onder E.; N.o.) aangeeft zoveel mogelijk bedrijven wil bezoeken, dan denk ik dat dat beter lukt met 4 keer 2 personen (zoals in het verleden) dan 1 keer 8 personen. Er was geen bedrijvigheid meer op de akker, men had volgens het verbaal al als "aannemelijk" bevonden dat er "al enige tijd geen werkzaamheden waren verricht" en gaat dan toch de twee loodsen aan een nader onderzoek onderwerpen. Asperges is een "versproduct" en ligt daags na het oogsten op de veiling. Hoezo "redelijk" en hoezo misbruik van bevoegdheden. De "was- en sorteerruimte" ligt op 20 meter afstand van het aspergeveld. Deze situatie is de afgelopen 8 a 9 jaren niet veranderd en had met enige zorgvuldigheid bekend kunnen zijn bij de overvalgroep. Zoals uit punt 7a en 7b (onder

Achtergrond

onder 4.; N.o.) van uw bevindingenrapport blijkt, houdt men zich niet aan hun eigen verhaal. Op mijn uitdrukkelijke vraag of men bezig was met opsporing of toezicht, werd geantwoord dat men bezig was met toezicht. Kennelijk heeft men reden om mij dit voor te houden en toch maar de werkwijze van 7b te kiezen, zonder aan te geven wat de concrete signaleringen of "waar informatie over aanwezig is, waar werkgeversfraude wordt gepleegd en waarbij de onderzoeken veelal....." zijn. "Het signaal van de politie" wordt op generlei wijze onderbouwd en kan daarom geen signaal zijn. Men heeft kennelijk gezocht naar een excuus om het optreden goed te praten en dit is gevonden in de containers. Zouden de containers (die ik daar heb geplaatst ter voorkoming van diefstal van materieel) er niet hebben gestaan dan had men het aspergeveld nog niet hebben kunnen zien. De eventuele "onoverzichtelijke situatie heeft dus niets met de containers te maken. Het aspergeveld is wel aan alle kanten vanaf de openbare weg te zien (...), maar niet vanaf de woning of de inrit. (...). Men is ook niet omgedraaid op het moment dat men achter de containers zag dat men niets kon zien."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Arbeidsinspectie, Regio Zuid (hierna: de arbeidsinspectie), tezamen met de GUO Uitvoeringsinstelling BV, district Eindhoven (hierna: het GUO), en de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, afdeling Vreemdelingen (hierna: de vreemdelingendienst), op 15 juni 1998 op zijn bedrijf een controle heeft uitgevoerd naar de tewerkstelling van vreemdelingen. Verzoeker acht de wijze van optreden (onder meer de inzet van acht personen en het zonder zijn toestemming betreden van zijn terrein) buitenproportioneel. Hij is van mening dat indien er zorgvuldig vooronderzoek was uitgevoerd (er waren in het verleden al controles uitgevoerd), de betrokken instanties niet tot de keuze hadden kunnen komen om zijn bedrijf op deze wijze te controleren. Men had dan op de hoogte kunnen zijn van het feit dat hij al jaren vacatures heeft en deze niet vervult met illegale werknemers. Bovendien had uit het opgeschoten loof op zijn aspergeveld al voldoende duidelijk moeten zijn dat er geen werkzaamheden (meer) plaatsvonden. 2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (zie

Achtergrond

onder 1.). De ambtenaren van de arbeidsinspectie zijn belast met het toezicht op de naleving van deze bepaling (zie

Achtergrond

onder 3.). In het kader van het toezicht op de Vreemdelingenwet zijn met het toezicht op de Wet arbeid vreemdelingen tevens belast de tot opsporing van strafbare feiten bevoegde ambtenaren van politie. 3. Zoals in het Handhavingsarrangement Wet arbeid vreemdelingen is aangegeven, worden in bedrijfstakken waar illegale tewerkstelling als vaststaand fenomeen is te onderkennen waar mogelijk de onderzoeken uitgevoerd in een samenwerkingsverband met de vreemdelingendienst, Belastingdienst en uitvoeringsinstellingen (zie

Achtergrond

onder 4.). Eén van de redenen voor deze geïntegreerde aanpak is dat overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen veelal gepaard gaan met overtreding van andere wettelijke voorschriften. Ook bij de controle op 15 juni 1998 was sprake van een dergelijke

geïntegreerde aanpak. De controle werd uitgevoerd samen met de vreemdelingendienst en het GUO. De korpsbeheerder wees erop dat de ambtenaren van de vreemdelingendienst bij dergelijke controles in het bijzonder een veiligheidstaak hebben ten aanzien van de medewerkers van de andere deelnemende diensten. Voorts hebben zij tot taak de vaststelling van het rechtmatig verblijf van eventueel aangetroffen vreemdelingen (zie in dit verband het gestelde onder

Achtergrond

onder 3. over de Vreemdelingenwet). Voorts dient, zoals de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangaf, bij de samenstelling (grootte) van de teams rekening te worden gehouden met het feit dat vooraf niet precies bekend is wat voor situaties zullen worden aangetroffen (met name niet hoeveel illegaal tewerkgestelden zullen worden aangetroffen). Gezien het vorenstaande en mede in overweging nemende dat bij de controle gebruik werd gemaakt van onopvallende voertuigen, géén van de bij de controle betrokken ambtenaren in uniform was en niet alle bij de controle betrokken ambtenaren het erf van verzoeker hebben betreden, kan niet worden gesteld dat de inzet van een team van acht personen (twee inspecteurs van de arbeidsinspectie, vier ambtenaren van de vreemdelingendienst, onder wie één door de Koninklijke marechaussee bij de vreemdelingendienst gedetacheerde ambtenaar, de brigade commandant van deze laatste en één ambtenaar van het GUO) buitensporig is geweest. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk. 4. Zoals hiervoor onder 2. al is aangegeven, zijn de ambtenaren van de arbeidsinspectie belast met het toezicht op de naleving van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen. Daartoe beschikken zij over een aantal bevoegdheden. Zo zijn zij onder meer bevoegd om elke plaats te betreden, met dien verstande dat zij een woning alleen zonder toestemming van de bewoner kunnen binnentreden indien sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit (zie

Achtergrond

onder 1. en 2.).

5. Uit hetgeen hiervoor onder 4. is aangegeven, volgt dat de ambtenaren van de arbeidsinspectie niet de toestemming van verzoeker nodig hadden om zijn erf te betreden. Dit betekent echter niet dat zij te allen tijde van de hiervoor bedoelde bevoegdheid gebruik mogen maken. Zij mogen dit slechts doen voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is (artikel 5:13 Algemene wet bestuursrecht,

Achtergrond

onder 2.).

6. Doel van de controle van 15 juni 1998 was om na te gaan of er bij agrarische bedrijven in het te onderzoeken gebied vreemdelingen werkzaam waren en zo ja of voor hen een tewerkstellingsvergunning was verleend. Gelet hierop en op hetgeen hiervoor onder 5. is aangegeven, moet worden geoordeeld dat het uitvoeren van een controle achterwege zal dienen te blijven indien al direct duidelijk is dat op een bedrijf geen werkzaamheden (meer) worden verricht. Of er werkzaamheden op akkers worden verricht, zal veelal zijn waar te nemen vanaf de openbare weg. Dit geldt echter niet voor eventueel aanwezige bedrijfsruimten. Vaststaat dat op de dag van de controle, 15 juni 1998, het zicht op een deel van verzoekers terrein aan het oog werd onttrokken door een aantal containers. Bovendien bevonden zich op het perceel van verzoeker twee loodsen, waarin mogelijk werkzaamheden werden verricht. Dit viel althans niet op voorhand uit te sluiten. De enige mogelijkheid om te kunnen controleren of er werkzaamheden werden verricht en of er vreemdelingen op het bedrijf van verzoeker werkzaam waren, was dan ook om het erf van verzoeker te betreden en te controleren of achter de containers of in de loodsen werkzaamheden werden verricht. Uit het proces-verbaal van bevindingen blijkt dat de betrokken ambtenaren van de arbeidsinspectie en de vreemdelingendienst niet meer hebben gedaan dan dat. Nadat zij geconstateerd hadden dat er geen werkzaamheden werden verricht (onder meer aan de hand van het opgeschoten loof op het aspergeveld), hebben zij direct het erf van verzoeker verlaten. Gezien het vorenstaande moet worden geoordeeld dat de betrokken ambtenaar van de arbeidsinspectie in redelijkheid kon beslissen om het perceel van verzoeker te betreden. Aangezien vooraf niet bekend was wat hij achter de containers zou aantreffen, is het bovendien niet onjuist dat hij zich bij zijn optreden heeft laten begeleiden door twee ambtenaren van de vreemdelingendienst. De ambtenaren van de vreemdelingendienst hadden immers in het bijzonder een veiligheidstaak ten aanzien van de medewerkers van de andere deelnemende diensten. Ook in zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

7. Tenslotte is verzoeker van mening dat indien er zorgvuldig vooronderzoek was uitgevoerd (er waren in het verleden al controles uitgevoerd), de betrokken instanties niet tot de keuze hadden kunnen komen om zijn bedrijf op deze wijze te controleren. Men had dan op de hoogte kunnen zijn van het feit dat hij al jaren vacatures heeft en deze niet vervult met illegale werknemers. De controle op 15 juni 1998 betrof een toezichtactie. Overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen in het verleden kunnen daarbij aanleiding zijn om een bepaald bedrijf te controleren. Echter, ook bedrijven waar in het verleden geen overtredingen zijn geconstateerd en waar ook geen indicatie is over mogelijke illegale tewerkstelling kunnen aan een controle worden onderworpen. Uit het verslag van de hoorzitting van 20 juli 1998 en de brief van de arbeidsinspectie van 10 augustus 1998 blijkt dat er twee redenen waren om het bedrijf van verzoeker te controleren. Ten eerste bestond bij de betrokken ambtenaren het beeld dat er in het verleden Polen bij verzoeker hadden gewerkt. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat dit inderdaad het geval is

geweest. Ten tweede speelde een rol dat op de dag van de controle, 15 juni 1998, het zicht op een deel van verzoekers perceel aan het oog werd onttrokken door een aantal containers (zie hiervoor onder 6.). Gezien het vorenstaande, en gelet op hetgeen hiervoor onder 6. is aangegeven, kan niet worden gesteld dat de betrokken ambtenaren in redelijkheid niet tot de keuze hebben kunnen komen om het bedrijf van verzoeker te controleren. In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Arbeidsinspectie, Regio Zuid, van GUO Uitvoeringsinstelling BV, district Eindhoven, en van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, afdeling Vreemdelingenzaken, welke gedragingen worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk van het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de korpsbeheerder van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost (de burgemeester van Eindhoven), is niet gegrond.