

Vergaderjaar 2019–2020

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

S

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 september 2019

De toenmalige vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad hebben op 2, 16 en 23 april 2019 de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken d.d. 20 maart 2019 over afhankelijkheid en misbruik van arbeidsmigranten.¹

Naar aanleiding hiervan is op 3 mei 2019 een brief met nadere vragen gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 24 september 2019 gereageerd.

De huidige vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad³ brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffie voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 000 VI, O.

² Samenstelling **Sociale Zaken en Werkgelegenheid**:

Kox (SP), Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Ester (CU), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Van Strien (PVV), De Bruijn-Wezeman (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Stienen (D66), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD) (*ondervoorzitter*), Ballekom (VVD), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Van Gorp (GL), Van der Linden (FVD), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Hermans (FVD)

³ Samenstelling **Immigratie en Asiel/JBZ-Raad**:

Kox (SP), Faber-van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van der Burg (VVD), Cliteur (FVD), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Van der Linden (FVD), Nanninga (FVD) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Veldhoen (GL), Vos (PvdA), De Vries (Fractie-Otten)

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid...

Den Haag, 3 mei 2019

De vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad hebben op 2, 16 en 23 april 2019 uw brief besproken d.d. 20 maart 2019 over afhankelijkheid en misbruik van arbeidsmigranten.⁴ De leden van de SP-fractie zijn u erkentelijk voor de toegezonden brief. Deze geeft een goed overzicht van bestaande regelgeving. Niettemin hebben deze leden nog enkele nadere vragen. De leden van de PvdA-fractie en van de GroenLinks-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de SP-fractie lezen in de brief: «*De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bevat bepalingen ter bescherming van arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie [...]»*. Op welke bepalingen wordt hier bedoeld? Waarschijnlijk is artikel 23 Wav een van deze bepalingen. Kunt u aangeven hoe vaak van die bepaling gebruik wordt gemaakt?

Hoe faciliteren de betrokken inspecties en diensten het indienen van claims na uitbuiting dan wel onderbetaling, ook als de vreemdeling al terug is gekeerd? Wat zijn hiervan de resultaten? Wordt hiermee in de praktijk wel voldaan aan de minimumnormen uit Richtlijn 2009/52/EG?⁵

Kunt u aangeven of, en zo ja op welke manier, belangenbehartigers zoals vakbonden kunnen optreden voor of namens vreemdelingen die een beroep op artikel 23 Wav doen?

Kunt u aangeven wat de regering heeft ondernomen om de gebleken onbekendheid⁶ met bestaan en betekenis van artikel 23 Wav en van Richtlijn 2009/52/EG, niet alleen onder betrokken vreemdelingen, maar ook onder rechtshulpverleners, NGO's en werknemersorganisaties, te adresseren?

De Wav regardeert arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie. Het gaat dan niet alleen om illegaal tewerkgestelden, maar ook om misbruik en ernstige benadeling van legaal tewerkgestelden. Het gaat daarenboven meestal om laag- en middenopgeleide werknemers: voor hen was de wet oorspronkelijk vooral bedoeld. Deze arbeidsmigranten zijn via hun tewerkstellingsvergunning (twv) gebonden aan hun werkgever. Deze persoonlijke band schept risico's voor misbruik. Dit misbruik varieert van feitelijke onderbetaling en onbetaalde overuren tot bedreiging en intimidatie rondom de voorgeschreven jaarlijkse verlenging van de twv. Voor deze vormen van misbruik is eerder in deze Kamer bij de behandeling van de herziening van de Wav in 2013 al gewaarschuwd door de fractie van GroenLinks.⁷

⁴ Kamerstukken I 2018/2019, 35 000 VI, O.

⁵ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

⁶ Zie bijvoorbeeld: T. De Lange, *De verborgen schat in artikel 23 Wav*, *Journal Vreemdelingenrecht* 10(1), p. 20–29

⁷ Kamerstukken I 2012/2013, 33 475, C.

U stelt nu dat de arbeidsmigrant kan wisselen van werkgever. Wel zal de nieuwe werkgever een nieuwe twv moeten aanvragen. Kunt u aangeven hoe vaak zo'n situatie zich voordoet? En als u hiervoor geen aantallen kunt opgeven, waarom worden deze niet bijgehouden?

De route van ontslag nemen en een nieuwe werkgever zoeken is naar het oordeel van de SP-fractie geen realistische aanpak, al helemaal niet voor arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De regering gaat er vanuit dat er voor het soort werk dat de migrant doet in beginsel prioriteitgenietend aanbod aanwezig is, dus zal het bijzonder moeilijk zijn om binnen de gestelde termijn, waarin de werknemer ook nog zonder inkomen is, een nieuwe werkgever te vinden. Uitzetting door de IND is dan ook een reële dreiging.

In de brief wordt verder verwezen naar het programma «Samen tegen Mensenhandel»⁸, waarin in Actielijn 2 wordt omschreven hoe de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van werknemers wordt doorontwikkeld. Daarbij komen de volgende vragen naar boven:

Ten eerste, in vervolg op het bovenstaande: er wordt in die Actielijn wel gesproken over ondersteuning van slachtoffers bij het vinden van nieuw werk, maar daarbij wordt niets gezegd over de status van betrokkenen met betrekking tot de Wav: is het zo dat opname in een dergelijk ondersteuningstraject de betrokkene vrijwaart van uitzetting na drie maanden?

Ten tweede, de Actielijn wordt in het genoemde programma gepresenteerd tegen de achtergrond van het ILO-Protocol van 2014 bij de Convention on Forced Labour, 1930.⁹ Door ondertekening en ratificatie van dit Protocol heeft Nederland zich onder meer verplicht tot de volgende stappen:

Article 2.a) educating and informing people, especially those considered to be particularly vulnerable, in order to prevent their becoming victims of forced or compulsory labour;

Article 2.d) protecting persons, particularly migrant workers, from possible abusive and fraudulent practices during the recruitment and placement process;

Article 4.2) Each Member shall, in accordance with the basic principles of its legal system, take the necessary measures to ensure that competent authorities are entitled not to prosecute or impose penalties on victims of forced or compulsory labour for their involvement in unlawful activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to forced or compulsory labour;

De leden van de SP-fractie vragen u om aan te geven hoe de regering deze verplichtingen in onderlinge samenhang implementeert. Hoe worden (kwetsbare) migranten beschermd tegen misbruik en fraude in het recruiteringsproces? Hoe is de vrijwaring tegen vervolging geregeld? En hoe worden betrokkenen over deze beschermingsmaatregelen geïnformeerd? Uit de tekst van Actielijn 2 van het programma «Samen tegen Mensenhandel» valt dit niet helder op te maken.

Kunt u in dit verband tenslotte iets zeggen over een mogelijke wijziging van de «B8-regeling» waarnaar in de brief ook is verwezen? Welke rol spelen de vakbonden hierbij, of zouden zij mogelijk kunnen spelen? Wat zijn de relevante ontwikkelingen op Europees niveau die ook in Nederland effect kunnen hebben?

⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 28 684, nr. 540

⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029

De leden van de commissies zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.H.G. Rinnooy Kan

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
R.G.J. Dercksen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2019

Naar aanleiding van mijn brief van 20 maart 2019 hebben de leden van de SP-fractie nog enkele nadere vragen gesteld. De leden van de PvdA-fractie en van de GroenLinks-fractie hebben zich bij deze vragen aangesloten. Hierbij zend ik uw Kamer de beantwoording van de nadere vragen.

Bepalingen in de Wet arbeid vreemdelingen – artikel 23

De leden van de SP-fractie lezen in de brief dat de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bepalingen bevat ter bescherming van arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie. Zij vragen op welke bepalingen hier wordt gedoeld. Ook merken zij op dat artikel 23 Wav waarschijnlijk één van deze bepalingen is en verzoeken aan te geven hoe vaak van die bepaling gebruik wordt gemaakt.

Het gaat om het samenstel van bepalingen in de Wav dat onder meer tot doel heeft arbeidsmigranten te beschermen. Zo heeft de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd wegens een overtreding van een bepaling uit de Wav ook tot doel om arbeidsmigranten te beschermen. Meer direct betreft dit vooral de bepalingen die zien op het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zoals de verplichting van marktconforme betaling (artikel 8, eerste lid, onder d), betaling van het volledige minimumloon (artikel 8, eerste lid, onder f), de bepaling dat een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd indien de werkgever de beperkingen van een eerder verleende vergunning niet heeft nageleefd (artikel 9, eerste lid, onder c) en de bepalingen dat een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd of ingetrokken na een overtreding van arbeidsgerelateerde wetgeving (artikelen 9 en 12b). Ook artikel 23 is één van deze bepalingen.

Er zijn mij geen rechtszaken bekend waarin een vordering op grond van artikel 23 is ingesteld. Evenals bij de bestuurlijke boete gaat van artikel 23 echter ook een preventieve werking uit. Het is bovendien mogelijk dat een arbeidsmigrant (of diens advocaat) op grond van artikel 23, tweede lid, de betaling van achterstallig loon voor de duur van zes maanden vordert zonder dat dit tot een rechtszaak leidt, dan wel dat een schikking wordt getroffen met het oog op dit artikel. In een dergelijk geval speelt deze procedure zich volledig tussen werkgever en arbeidsmigrant af.

Ook wordt gevraagd hoe de betrokken inspecties en diensten het indienen van claims na uitbuiting dan wel onderbetaling faciliteren, ook als de vreemdeling al terug is gekeerd en wat hiervan de resultaten zijn. Gevraagd wordt of hiermee in de praktijk wel voldaan wordt aan de minimumnormen uit Richtlijn 2009/52/EG.

Met artikel 23 Wav is uitvoering gegeven aan de verplichting uit artikel 6 van Richtlijn 2009/52/EG¹⁰ (hierna: de Richtlijn), waarin is neergelegd dat de lidstaten mechanismen vast dienen te stellen om te waarborgen dat illegaal tewerkgestelde onderdanen van een derde land een vordering kunnen afdwingen tegen hun werkgever om achterstallige loonsommen,

¹⁰ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2009, L 168).

ook in gevallen waarin zij zijn teruggekeerd of teruggestuurd. Deze bepaling is geïmplementeerd in de artikelen 7:616 en 7:623 e.v. van het Burgerlijk Wetboek (BW), in combinatie met artikel 23, eerste lid, van de Wav, op grond waarvan de vreemdeling volgordelijk diens werkgever en andere ketenpartijen kan aanspreken op het nakomen van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast bepaalt de Richtlijn (artikel 6, lid 3) dat de lidstaten dienen te bepalen dat uitgegaan wordt van een dienstverband van minstens drie maanden. In de Wav wordt uitgegaan van een rechtsvermoeden van zes maanden.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast aan te geven of, en zo ja op welke manier, belangenbehartigers zoals vakbonden kunnen optreden voor of namens vreemdelingen die een beroep op artikel 23 Wav doen.

Een vreemdeling kan een belangenbehartiger, zoals een vakbond, machtigen om namens hem een beroep te doen op artikel 23 Wav. Daarnaast biedt artikel 3:305a BW de mogelijkheid van een collectieve actie, zodat private handhavingsinstanties of vakbonden ook voor betrokken vreemdelingen kunnen procederen op grond van artikel 3:305a BW. Daarmee kan een verklaring voor recht worden verkregen dat de werkgever het loon moet voldoen of naast werkgevers hoger in de keten daarvoor aansprakelijk is.

Gevraagd wordt ook of kan worden aangegeven wat de regering heeft ondernomen om de gebleken onbekendheid met bestaan en betekenis van artikel 23 Wav en van Richtlijn 2009/52/EG, niet alleen onder betrokken vreemdelingen, maar ook onder rechtshulpverleners, NGO's en werknemersorganisaties, te adresseren.

Ik onderschrijf het belang van een goede bekendheid van dit artikel. Ik zal in gesprek gaan met betrokken NGO's en werknemersorganisaties die regelmatig in contact komen met benadeelde vreemdelingen, om de mogelijkheden en betekenis van artikel 23 Wav te adresseren. Op de website «Wegwijzer Mensenhandel» zal er aandacht aan worden besteed¹¹.

Wisselen van werkgever

In mijn brief van 20 maart 2019 heb ik aangegeven dat de arbeidsmigrant kan wisselen van werkgever en dat in die situatie de nieuwe werkgever een nieuwe tewerkstellingsvergunning moet aanvragen. De leden van de SP-fractie vragen aan te geven hoe vaak zo'n situatie zich voordoet.

Vreemdelingen van buiten de EU of EER die voor een periode van langer dan drie maanden in Nederland willen wonen en werken hebben daarvoor in de meeste gevallen een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) nodig, waarin de verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning zijn gecombineerd. In totaal zijn in 2018 (afgerond in tientallen) 3.590 GVVA's verleend. Door vreemdelingen die in het bezit waren van een GVVA is in 2018 in totaal (afgerond in tientallen) 350 keer gewijzigd van werkgever.

Programma «Samen tegen Mensenhandel»

In de brief van 20 maart 2019 heb ik verder verwezen naar het programma «Samen tegen Mensenhandel», waarin in Actielijn 2 wordt omschreven hoe de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van werknemers wordt doorontwikkeld. Daarbij komen bij de leden van

¹¹ Wegwijzer Mensenhandel: <https://wegwijzermensenhandel.nl/>

SP-fractie de volgende vragen naar boven. Ten eerste wordt in die Actielijn wel gesproken over ondersteuning van slachtoffers bij het vinden van nieuw werk, maar daarbij wordt niets gezegd over de status van betrokkenen met betrekking tot de Wav. De vraag is of opname in een dergelijk ondersteuningstraject de betrokkene vrijwaart van uitzetting na drie maanden.

Op dit moment wordt een pilot opgezet om slachtoffers van arbeidsuitbuiting te begeleiden bij het vinden van een eerlijke werkgever. Dit zal alleen betrekking hebben op slachtoffers van arbeidsuitbuiting die gerechtigd zijn om in Nederland te werken, bijvoorbeeld doordat zij EU-onderdanen zijn of de Nederlandse identiteit hebben.

Ten tweede, de Actielijn wordt in het genoemde programma gepresenteerd tegen de achtergrond van het ILO-Protocol van 2014 bij de Convention on Forced Labour, 1930. De leden van de SP-fractie vragen om aan te geven hoe de regering de verplichtingen uit het Protocol in onderlinge samenhang implementeert, meer in het bijzonder vragen zij hoe (kwetsbare) migranten worden beschermd tegen misbruik en fraude in het recruiteringsproces, hoe de vrijwaring tegen vervolging is geregeld en hoe betrokkenen over deze beschermingsmaatregelen worden geïnformeerd.

Het ILO Forced Labour Protocol bevat drie belangrijke elementen, zoals de leden van de SP-fractie ook aangeven: preventie, bescherming en compensatie. Deze drie elementen komen ook terug in de Nederlandse aanpak van mensenhandel, zoals omschreven in het programma «Samen tegen Mensenhandel»¹². Het kabinet zet in op voorlichting en bewustwording van arbeidsuitbuiting, met name bij de doelgroep van kwetsbare arbeidsmigranten. Concrete acties op voorlichting zijn onder andere genoemd in de Tweede Kamerbrief «Aanpak misstanden arbeidsmigranten»¹³ en worden nader uitgewerkt in een actieplan. Daarnaast hebben slachtoffers van arbeidsuitbuiting dezelfde bescherming, recht op compensatie en opvang als andere slachtoffers van mensenhandel.

In de Aanwijzing Mensenhandel¹⁴ van het Openbaar Ministerie is het zogenaamde «non-punishment» beginsel opgenomen. Dit houdt in dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten die zij onder dwang hebben gepleegd. In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan aan dit beginsel invulling worden gegeven in de vorm van een sepot, door het slachtoffer wel schuldig te verklaren maar geen straf of maatregel op te leggen, of door het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering. Het non-punishment beginsel is een verplichting die onder andere voortvloeit uit de Europese Richtlijn Mensenhandel¹⁵ (artikel 8).

Iedere persoon die zich bij de Inspectie SZW meldt als slachtoffer van arbeidsuitbuiting krijgt een intake waarin hij/zich wordt geïnformeerd over de procedure (o.a. de bedenktijd van 3 maanden) en zijn/haar rechten op verblijf/advocaat.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 28 638, nr. 164.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 29 861, nr. 47

¹⁴ Deze aanwijzing beschrijft en geeft regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en geeft aan met welke instanties en op welke wijze het Openbaar Ministerie (OM) samenwerkt bij de aanpak van mensenhandel.

¹⁵ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 5 april 2011, inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU 2011, L101).

«B8-regeling»

Ten slotte wordt gevraagd of iets gezegd kan worden over een mogelijke wijziging van de «B8-regeling» waarnaar in de brief ook is verwezen en welke rol de vakbonden hierbij spelen of mogelijk zouden kunnen spelen. Ook wordt gevraagd wat de relevante ontwikkelingen op Europees niveau zijn die ook in Nederland effect kunnen hebben.

Recent is de verblijfsregeling mensenhandel (B8/3 regeling) aangepast, zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 28 juni jl. van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid¹⁶.

Bij deze wijziging zijn geen sociale partners betrokken omdat deze niet direct betrekking heeft op arbeidsuitbuiting in Nederland. Er zijn geen voornemens of andere relevante ontwikkelingen die leiden tot een andere mogelijke wijziging van deze regeling.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 28 638, nr. 165.