

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
2513 AA Den Haag



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze referentie**  
2019-0000119539

Datum 24 september 2019  
Betreft Nadere vragen van de Vaste Commissie n.a.v. de brief  
d.d. 20 maart 2019 over afhankelijkheid en misbruik van  
arbeidsmigranten (kenmerk 164835.01u)

Geachte voorzitter,

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/EG<sup>1</sup> (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, 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 vervolgens 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 besteed<sup>2</sup>.

### **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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Wegwijzer Mensenhandel: <https://wegwijzermensenhandel.nl/>

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) 3590 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 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'<sup>3</sup>. 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'<sup>4</sup> 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 Mensenhandel<sup>5</sup> 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

---

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 28 638, nr. 164.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29861, nr. 47

<sup>5</sup> 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.

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 Mensenhandel<sup>6</sup> (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.

### **'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 Veiligheid<sup>7</sup>.

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

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 638, nr. 165.