

Vergaderjaar 2013–2014

33 475

Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 24 september 2013

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

Inleiding

De leden van de fracties van **VVD** en **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en maken van de gelegenheid gebruik om de regering nog enige vragen te stellen over de mogelijkheid van maatwerk.

De leden van de **PvdA**-fractie danken de regering voor de antwoorden op hun vragen betreffende het voorstel Herziening Wet arbeid vreemdelingen. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de regering hierover enkele additionele vragen te stellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord; de reactie van de regering noopt hen tot het stellen van nadere vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

Het antwoord van de regering op de vragen van de leden van de fractie van **GroenLinks** zijn niet erg compleet en hebben hen niet overtuigd van de rechtvaardiging van het wetsvoorstel. Zij hebben dan ook nog diverse vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), (voorzitter), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Dijk (PVV) (vicevoorzitter), Sørensen (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD), Kok (PVV) en Koning (PvdA).

Aanleiding aanscherping beleid

Met het wetsvoorstel worden de voorwaarden voor toetreding van werknemers uit derde landen in aanzienlijke mate aangescherpt. Deze aanscherpingen zullen, mede gelet op het toenemend arbeidspotentieel dat afkomstig is uit de Europese landen, het effect hebben dat werknemers uit derde landen nog slechts bij uitzondering de Nederlandse arbeidsmarkt zullen betreden. Dit komt door de «abstracte arbeidsmarkt-toets», het eenmalig karakter van de tewerkstellingsvergunning en het voorstel om de beperkingen op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) niet na drie jaar maar pas na vijf jaar op te heffen. De vraag blijft echter of dit wetsvoorstel nodig is. Feit is dat de afgegeven tewerkstellingsvergunningen in de afgelopen 5 jaar qua aantal zijn gereduceerd tot 20% (van 75.000 vergunningen in 2006 tot 12.000 in 2011). Feit is ook dat deze daling wordt veroorzaakt door het toenemend aanbod van werknemers uit Europese landen. Het ligt voor de hand te vermoeden dat deze extreme daling van afgegeven tewerkstellingsvergunningen het ultieme bewijs oplevert dat de huidige methode om prioriteitgenietend aanbod te toetsen uitstekend voldoet. De leden van de fractie van **D66** verzoeken de regering daarop nog eens te reflecteren.

Toetsing prioriteitgenietend aanbod en arbeidsmarkt

Naar aanleiding van het antwoord van de regering over maatwerk voor bijvoorbeeld Thaise restaurants hebben de leden van de fracties van **VVD** en **CDA** nog enkele vragen, die mede zijn ingegeven door de brieven van de Vereniging van Chinese Horeca Ondernemers (VCHO) van 29 augustus 2013 en 6 september 2013.² Is het juist dat het UWV met betrekking tot aanvragen voor vergunningen voor Chinese koks nu al de nieuwe regels toepast, terwijl de Wet nog niet is aangenomen? Wat is het oordeel van de regering over het project Aziatische koks van het UWV? Kloppen de berichten van de VCHO dat veel «Nederlandse» werkeloze koks snel afhaken bij de plaatsing in Chinese restaurants?

Is de regering bereid in overleg met de sector te komen tot een opleidingssysteem, waarbij in de overgangsfase op soepele wijze wordt omgegaan met vergunningen voor koks uit bijvoorbeeld China?

De leden van de fracties van VVD en CDA kunnen zich heel goed vinden in de stellingen van de VCHO dat Aziatische restaurants in zekere zin een totaalproduct verkopen: niet alleen Aziatisch voedsel, maar ook een Aziatische sfeer e.d. Hiervoor is maatwerk juist bedoeld. Is de regering bereid toe te zeggen deze vorm van maatwerk blijvend mogelijk te maken?

De leden van de **PvdA**-fractie stelden de vraag op basis waarvan de regering er zeker van is dat het UWV de kennis en middelen in huis heeft om de verantwoordelijkheden en taken behorende bij de aanscherping van de toets op prioriteitgenietend aanbod op zich te nemen. In haar antwoord verwijst de regering naar de centrale rol die de vacaturesite van het UWV «Werk.nl» speelt in de arbeidsbemiddeling en het transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Zij vroegen tevens aandacht voor het efficiënt functioneren van de arbeidsmarkt. In haar antwoord geeft de regering aan dat werkgevers gebruik kunnen maken van de nu al beschikbare – publieke – dienstverlening van het UWV, zoals Werk.nl. Deze verwijzingen naar Werk.nl roepen bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op in hoeverre deze site in staat is de benodigde

² Ter inzage gelegd onder griffienummer 153498 en 153584.

centrale rol bij het efficiënt functioneren van de arbeidsmarkt te spelen. Graag ontvangen zij een onderbouwde reactie van de regering.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schrijft op 22 augustus 2013 in antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Karabulut³, dat hij er rekening mee houdt dat storingen en klachten betreffende Werk.nl zich tot in 2015 blijven voordoen. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit de benodigde centrale rol van de site in de arbeidsbemiddeling en het transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet in de weg staat.

De minister geeft in deze brief aan dat hij extra geld beschikbaar stelt voor betere dienstverlening. Graag vernemen de leden van deze fractie in hoeverre deze additionele middelen het UWV zullen steunen in de beoordeling of een bedrijf voldoet aan de toets voor prioriteitgenietend aanbod en/of een tewerkstellingsvergunning kan ontvangen.

Met het wetsvoorstel wordt het werkgevers moeilijker gemaakt om gekwalificeerd personeel in dienst te nemen en worden de werkgevers geconfronteerd met hogere lasten omdat de reeds afgegeven vergunning niet meer mag worden verlengd maar jaarlijks telkens opnieuw moet worden aangevraagd. Een voorbeeld hiervan wordt beschreven in de brief van de Vereniging Chinese Horeca ondernemers van 6 september 2013, waarin aandacht wordt gevraagd voor dit probleem. Dit zijn twee belangrijke bezwaren. De leden van de fractie van **D66** vragen dan ook waarom de regering desondanks dit wetsvoorstel wil doorzetten.

Over de problematiek in de Chinese horeca verscheen op 8 september 2013 ook een bericht in de media.⁴ Daargelaten dat de Chinese horeca de vacatures voor koks niet kan vervullen, blijkt daaruit ook dat het UWV reeds vooruitloopt op het wetsvoorstel en de reeds afgegeven tewerkstellingsvergunningen niet meer wil verlengen. De leden van de D66-fractie krijgen hierop graag een reactie.

In de nota naar aanleiding van het verslag (33 475, nr. 6, p. 14) geeft de regering aan een (moeilijk kwantificeerbare) vermindering van het beroep op sociale zekerheid te verwachten. De leden van de fractie van **Groen-Links** vernemen graag op welke feiten en cijfers de regering deze verwachting baseert.

Werkgevers zijn kritisch over het wetsvoorstel, onder andere omdat het geen maatwerk biedt.⁵ In de memorie van antwoord (33 475, C, p. 5) wordt gesteld dat het UWV geen maatwerk afspraken maakt. Waarop baseert de regering dit? Waarom zou het UWV dat niet weer doen, zeker als de economie aantrekt? Als een werkgever geen tewerkstellingsvergunning meer kan krijgen voor een specialiteitenkok, hoe kan hij dan voorzien in deze specialiteit? Waarop baseert de regering het idee dat hier opgeleide koks een dergelijke specialiteit kunnen bereiden? Op welke wijze zal het UWV de wervingsinspanningen beoordelen? In hoeverre zal rekening gehouden worden met specifieke werkzaamheden en producten?

³ Beantwoording kamervragen over resultaten onderzoek FNV functioneren Werk.nl (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 3014)

⁴ <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/chinese-restaurants-dicht-door-tekort-aan-koks>

⁵ Website VNO-NCW, Wet arbeid vreemdelingen biedt te weinig maatwerk, 22-5-2013 (http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Nieuws/Pages/Wet_Arbeid_Vreemdelingen_biedt_te_weinig_maatwerk_2519.aspx?source=%2fPages%2fZoek.aspx%3fk%3dwet%2barbeid%2bvreemdelingen#.Ujq029L0EaA)

De nieuwe toets kan werkgevers ook voor grote problemen stellen als beschikbaarheid wordt geconstateerd, maar er geen bereidheid is, bijvoorbeeld omdat deze beschikbaar geachte kandidaten niet ver willen reizen. Daarnaast dreigt de regering met een quotummaatregel, aanvullend op de abstracte toets en de dwingende weigeringsgrond, om werkgevers ertoe aan te zetten potentieel gekwalificeerden naar hun vacatures te geleiden. Kan de regering haar visie nader uiteenzetten op de verantwoordelijkheidsverdeling bij het vinden en activeren van werkzoekenden tussen enerzijds gemeenten, UWV en werkzoekenden en anderzijds de werkgever?

De regering heeft geen antwoord gegeven op de vraag naar criteria voor het instellen van een quotum. Graag krijgen de leden van deze fractie alsnog een antwoord hierop. Hoe denkt de regering te voorkomen dat een quotum uitwerkt als een «straf» voor een hele sector, inclusief de individuele werkgever die steeds zijn best doet om uitkeringsontvangers te activeren? Zien deze leden het goed dat de regering de mogelijkheid van een quotum vooral wil inzetten als pressiemiddel in onderhandelingen tussen UWV en sector over arbeidsmarktactiverende programma's?

Rechtspositie arbeidsmigranten

Over de in het wetsvoorstel opgenomen verlenging van de vergunningsplicht van drie naar vijf jaar hebben de leden van de fractie van **D66** nog een vraag. In de memorie van antwoord is de minister op vragen van de fractie van GroenLinks al ingegaan op de discrepantie tussen deze verlenging naar vijf jaar en de arbeidsrechtelijke consequentie daarvan volgens artikel 7:668 lid 2 BW. De consequentie van deze verlenging is dat de werkgever de werknemer die na 36 maanden dan wel na drie tijdelijke arbeidscontracten civielrechtelijke aanspraak heeft op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd geen vast contract zal willen aanbieden. Dit kan een ongeoorloofd onderscheid opleveren ten aanzien van Nederlandse en Europese werknemers. De leden van de fractie van **D66** vragen de regering om een reactie op dit specifieke punt.

Daarnaast wijzen de leden van deze fractie er op dat de regering met de verlenging van deze termijn een andere argumentatie hanteert dan destijds bij de invoering van de Wet arbeid vreemdelingen. Bij de invoering van de driejaarstermijn in de Wav in 1995 gold het argument dat de werknemer na drie jaar vrij is van de tewerkstellingsvergunning omdat het hebben en houden van een baan gedurende drie jaar een element is van duurzame integratie in de samenleving. Nu gaat het er – aldus de memorie van toelichting op dit punt – om de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie te blijven onderstrepen. De voor de hand liggende vraag is, waarom de buitenlandse werknemer, die een volgens de tewerkstellingsvergunning gekwalificeerde baan heeft en zijn in Nederland opgebouwd bestaan volgens de geldende Wav in drie jaar voldoende heeft bewezen, dit bewijs volgens het wetsvoorstel nog twee jaar langer moet doorvoeren en nog twee jaar langer in onzekerheid moet verkeren. Is het opbouwen van een bestaan in Nederland voor een buitenlandse werknemer in 20 jaar moeilijker geworden? Zijn er concrete voorbeelden en gegevens bekend op grond waarvan de minister gegronde redenen heeft om tot verlenging van deze termijn te besluiten?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat de vragen van deze fractie over de wijziging van doelstellingen van de Wet arbeid vreemdelingen (van het bevorderen van arbeidsmobiliteit binnen Nederland van eenmaal toegelaten arbeidsmigranten naar het bevorderen

van tijdelijkheid van arbeid) in de memorie van antwoord niet beantwoord worden en verzoeken de regering dit alsnog te doen.

De leden van deze fractie vernemen graag met name de onderbouwing voor de verlenging van de termijn waarna de arbeidsmigrant vrije toegang tot de arbeidsmarkt krijgt, mede in het licht van de geschiedenis van deze termijn. In 1976 heeft de Tweede Kamer die termijn immers van vijf naar drie jaar teruggebracht omdat werknemers zo de gelegenheid kregen hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren en niet in feite vele jaren aan één (al dan niet uitbuitende) werkgever gebonden waren. Die mogelijkheid tot positieverbetering draagt ook bij aan hun integratie in Nederland. Kan de regering aangeven op welke wijze de huidige driejaarstermijn in dit opzicht tot problemen heeft geleid? De regering noemt als motivering in zijn algemeenheid het bevorderen van de tijdelijkheid van de arbeid en het beter aansluiten bij de Vreemdelingenwet. Kan de regering toch nader ingaan op de betekenis van de positie van de arbeidsmigrant zelf? Op welke wijze is die meegewogen en zijn bedoelde of onbedoelde effecten geïnventariseerd?

De regering heeft evenmin geantwoord op de vragen van de fractie van GroenLinks over de effecten van de toenemende rechtsonzekerheid op de verblijfspositie, het gezinsleven en de integratie van de arbeidsmigranten, alsook de risico's van de vergrote afhankelijkheid van de werkgever. Zij krijgen graag alsnog een reactie hierop.

De regering maakt een scherp onderscheid tussen enerzijds laag- of middengeschoolde arbeidsmigranten en hoogopgeleide migranten. Zij is van mening dat er alleen nog ruimte is voor derdelanders die vallen onder de laatste categorie. Zien de leden van deze fractie het juist dat ook de kennismigranten met dit wetsvoorstel pas na vijf jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben? Zo ja, waarom wordt voor hen niet de driejaarstermijn gehandhaafd, gelet op de noodzaak om hen een aantrekkelijke arbeidsmarkt te bieden?

Overgangsrecht

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen de regering, mede namens de leden van de fractie van D66, aan te geven welke overgangsregels er gaan gelden bij de inwerkingtreding van de wetswijziging, als deze wordt aangenomen. Is de regering het met deze leden eens dat, gelet op de rechtszekerheid voor de onder de huidige wet toegelaten arbeidsmigranten, overgangsrecht wel van belang is? Wat is de regel bijvoorbeeld als een tewerkstellingsvergunning begin 2014 afloopt voor werknemers die dan drie jaar met een tewerkstellingsvergunning hebben gewerkt en volgens de huidige wet vrije toegang tot de arbeidsmarkt zouden krijgen? Zowel de werknemer als de werkgever zal zich op de nieuwe situatie moeten kunnen voorbereiden, zeker als de kans groot is, bijvoorbeeld in het voorbeeld van de specialiteitenkok, dat de tewerkstellingsvergunning na de wetswijziging niet meer zal worden verleend. Graag krijgen deze leden hier een toelichting op. Als de wetswijziging er nu niet in voorziet, is de regering bereid hiervoor aanvullende wetgeving voor te stellen?

Standstill-bepaling

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met instemming kennisgenomen van het voorgestelde artikel 24, dat het effect van de standstill-bepalingen van het associatierecht EEG/Turkije respecteert. Dit maakt duidelijk dat Turkse werknemers na drie jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt behouden. Omdat voor het overige de wetswijziging echter vooral op werkgevers ziet, vernemen deze leden graag wat meer exact

welke wijzigingen niet van toepassing zijn voor Turkse werknemers. Kan voor hen bijvoorbeeld nog wel een tewerkstellingsvergunning met een langere duur dan 1 jaar worden afgegeven? De standstill-bepaling geldt niet alleen voor de huidige wijzigingen van de Wet arbeid vreemdelingen, maar voor alle voorgaande wijzigingen. De bepaling geldt ook vóór de invoering van de Wet arbeid vreemdelingen zelf in 1995. Voor Turkse arbeidsmigranten is het dus van belang te weten wat geldend recht was in 1976 en voor dienstverleners en zelfstandigen wat de wetgeving in 1973 was. De huidige onduidelijkheid hierover leidt tot veel jurisprudentie, en deed de Afdeling bestuursrechtspraak dit jaar prejudiciële vragen stellen.⁶ Deelt de regering de mening van de leden van GroenLinks-fractie dat het thans moeilijk te doorgronden is voor Turkse arbeidsmigranten wat hun rechtspositie is, omdat deze niet sluitend en volledig is neergelegd in wet of besluit? Is de regering, mede ter voorkoming van gerechtelijke procedures, bereid hun positie te verhelderen in wet- en regelgeving?

De leden van de commissie zien de beantwoording – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

⁶ Zie hierover onder meer ABRvS 2 februari 2011, 201002877/1/V6, JV 2011/175, m.nt. T. de Lange en ABRvS 20 februari 2013, 201111933/1/T1/V6 – prejudiciële vragen, JV 2013/147, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1632, m.nt. T. de Lange (Essent).