

Vergaderjaar 2022–2023

35 680

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Arbeidsmigranten moeten behandeld worden als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving. Hierbij horen fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Misstanden zouden niet plaats mogen vinden.

Tussen 1 oktober 2019 en 1 oktober 2022 was er een structurele regeling voor het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor de Aziatische horecasector. Dit hield in dat voor deze sector een soepelere arbeidsmarkttoets gold. Hierdoor konden Aziatische restaurants¹ in Nederland eenvoudiger gespecialiseerde koks van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) tewerkstellen. Naar aanleiding van signalen over mensenhandel en/of mensensmokkel² is de regeling per 1 januari 2022 beëindigd voor nieuwe aanvragen vanuit het buitenland. Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV), dat de regeling voor de Aziatische horeca definitief niet zal herleven. In de brief wordt ingegaan op de redenen voor dit besluit. De rapportage over de Aziatische horeca van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Deze rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd. Daarnaast worden in deze brief de maatregelen die zijn en worden getroffen om misstanden in de Aziatische horecasector aan te pakken toegelicht.

¹ Hierbij gaat het om de volgende keukens: Chinees, Indiaas, Indonesisch, Japans, Koreaans, Maleis, Thais, Tibetaans en Vietnamees.

² Kamerstuk 29 544, nr. 1061.

Regeling voor de Aziatische horeca komt definitief te vervallen

De structurele regeling voor de Aziatische horecasector was mede op verzoek van de Tweede Kamer³ tot stand gekomen. Sinds het besluit tot stopzetting van de regeling in juni 2021, is nagedacht over de vraag of de regeling in aangescherpte vorm zou kunnen herleven voor nieuwe aanvragen. Vanwege onderstaande overwegingen heb ik besloten om de bijzondere regeling voor de Aziatische horecasector definitief te laten vervallen.

Allereerst blijkt uit de rapportage Aziatische horeca van de Arbeidsinspectie dat zij bij inspecties in deze sector een hoog percentage overtredingen heeft geconstateerd.

Ik vind het niet gepast om een sector te faciliteren waar, in deze mate, sprake is van overtredingen en misbruik. Ook de Arbeidsinspectie adviseert om de Aziatische horecaregeling af te schaffen.

Daarnaast is er al enige tijd sprake van tekorten op de arbeidsmarkt in verschillende sectoren. In de horeca, maar ook in sectoren als de zorg, het onderwijs, energie en vervoer is men dringend op zoek naar arbeidskrachten. Een specifieke regeling voor één sector is daardoor moeilijk te verantwoorden. Bovendien beschouwt het kabinet arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, als het sluitstuk op de aanpak van krapte op de arbeidsmarkt.⁴

Dit betekent niet dat de sector geen personeel meer van buiten de EU naar Nederland zou kunnen halen. Werkgevers kunnen – net zoals in alle andere sectoren – op grond van de algemene regels opgenomen in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen. Er zal dan moeten worden voldaan aan de voorwaarden opgenomen in de Wav. De werkgever zal bijvoorbeeld moeten aantonen voldoende wervingsinspanningen gedaan te hebben om de vacature te vervullen met aanbod binnen Nederland, de EER en Zwitserland. Ook geldt in dat geval de reguliere termijn van vijf weken voor vacaturemelding bij het UWV en niet langer de verkorte termijn van drie weken die in de bijzondere regeling was opgenomen. Het UWV zal voor iedere individuele aanvraag toetsen of er geen aanbod binnen Nederland, de EER of Zwitserland aanwezig is. Daarnaast wordt gekeken of de werkgever tijdig de juiste vacaturemelding heeft gedaan en of de werkgever aantoonbaar voldoende wervingsinspanningen verricht heeft om de vacature door niet-vergunningplichtig personeel te vervullen.

Aanvragen voor verlenging van de TWV of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) voor koks die al in Nederland in de Aziatische horeca werkzaam zijn, zullen nog wel op basis van de bijzondere regeling mogelijk zijn en beoordeeld worden.

Resultaten NLA-rapportage Aziatische horeca

De NLA is in 2020 gestart met een project «Aziatische horeca». Dit project was gericht op mogelijk misbruik van de regeling Aziatische horeca. Zij werkte daarbij samen met IND en UWV. In 2021 en 2022 zijn er bij 50 werkgevers inspecties verricht. Het betrof werkgevers die op basis van de

³ Kamerstuk 29 407, nr. 191 en Kamerstuk 29 544, nr. 731.

⁴ Arbeidsmigratie heeft veel korte- en lange termijn-effecten op tal van beleidsterreinen, zoals huisvesting, zorg, onderwijs, openbare orde op veiligheid, maar ook op het draagvlak en sociale cohesie in gemeenten en wijken. Zie ook: Kamerbrief over aanpak krapte op arbeidsmarkt | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

regeling Aziatische horeca een GVVA hadden aangevraagd. Er zijn zowel risico-gerichte inspecties en aselechte «random» inspecties uitgevoerd. Met de aselechte inspecties heeft de Arbeidsinspectie beoogt een evenwichtiger beeld van de naleving te krijgen dan wanneer alleen risicogericht geïnspecteerd zou worden. Bij 60 procent van de risicogericht geselecteerde ondernemingen zijn één of meer overtredingen geconstateerd. Dit is hoger dan gemiddeld: het handhavingspercentage bij eerste inspecties voor eerlijk werk was 47 procent in 2021.⁵ Bij de aselechte geïnspecteerde werkgevers in de Aziatische horeca was dit 45 procent. Dit is ook aanzienlijk gegeven het aselechte, dus niet risicogerichte karakter van deze inspecties.

De Arbeidsinspectie heeft op basis van de resultaten uit de rapportage Aziatische horeca de volgende aanbevelingen gedaan, waaronder een korte kabinetsappreciatie volgt:

1.

Stel geen nieuwe bijzondere regeling in zoals de regeling Aziatische Horeca 2019. Met het afschaffen ervan is weliswaar het risico op misstanden in de sector niet opgelost, doch de Arbeidsinspectie constateert dat de regeling Aziatische Horeca 2019 misbruik ervan eerder ruimte geeft dan beperkt.

Kabinetsappreciatie:

Zoals hierboven reeds gemeld, kiest het kabinet ervoor deze aanbeveling op te volgen.

Wees terughoudend met maken van uitzonderingen op de Wav voor specifieke situaties of beroepsgroepen. Het vergroot de kans op misbruik van dergelijke regelingen door werkgevers. Dit zou met name kunnen gelden als de door deze werkgevers tewerkgestelde mensen afkomstig zijn uit landen die hun burgers niet terugnemen. Bovendien geeft een lichter regime voor een specifieke groep ondernemers onterecht concurrentievoordeel.

Kabinetsappreciatie:

Het kabinet maakt weloverwogen beslissingen als het gaat om het maken van uitzonderingen op de Wav. Het kabinet is kritisch op het maken van uitzonderingen in de Wav. Echter, in sommige gevallen vindt het kabinet het reguliere Wav kader niet passend of geschikt en worden toch uitzonderingen gemaakt. Bijvoorbeeld voor kennismigranten.

2.

Besteed meer aandacht aan de vraag of voor een goede werking van een regeling het vereiste niveau van samenwerking en gegevensuitwisseling tussen betrokken instanties wel realistisch is. Mogelijk kan aanscherping van bevoegdheden van in dit geval het UWV en de IND helpen om bij twijfels of aan de GVVA-voorschriften wordt voldaan eerder in te grijpen.

Kabinetsappreciatie:

Hoewel de Aziatische horeca regeling wordt afgeschaft, vindt het kabinet het van belang dat partijen blijven toezien op misstanden in de sector, en dat er goed wordt samengewerkt en gegevens worden uitgewisseld.

⁵ Het handhavingspercentage bij eerste inspecties biedt inzicht in de mate waarin de Arbeidsinspectie erin slaagt risicogericht te inspecteren, dus om werkgevers te bezoeken die de regels overtreden. Zie Jaarverslag 2021, deel Cijfers, p. 3.

3.

Bezie het risico op misstanden veel meer in samenhang en zoek daarbij naar innovatieve oplossingen gericht op een meer systemische aanpak van de gehele keten en preventie. Met het initiatief van de Fieldlabs mensenhandel om meer aan de voorkant (vóór vertrek uit het thuisland) tot beoordeling te komen kan worden voorkomen dat de vreemdeling afreist naar Nederland, onnodige kosten maakt en mogelijk bloot komt te staan aan diverse arbeidsrisico's zoals in deze rapportage (van de Arbeidsinspectie) beschreven.

Kabinetsappreciatie:

Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanbeveling voor Aziatische koks en zet daarom ook in op preventie. Zo werkt het kabinet aan goede voorlichting en wordt onderzocht of een praktijkexamen in China kan worden ingesteld om zo vroeg mogelijk te kunnen beoordelen of iemand over de juiste kwalificaties beschikt, voor deze persoon mogelijk naar Nederland komt. Verderop in de brief wordt nader op deze punten ingegaan. Daarnaast merkt het kabinet op dat naast preventie handhaving van groot belang is.

Ook in de monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020–2021⁶ van de Arbeidsinspectie kwam de Aziatische horeca aan de orde. Een meerderheid van zowel de meldingen arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling over de horecasector betreft ondernemingen in de Aziatische horeca. Naar aanleiding van deze meldingen hebben twee strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting plaatsgevonden. Daarnaast zijn er zeven bestuursrechtelijke onderzoeken gedaan naar ernstige benadeling. De ernstig benadeelde werknemers bleken werkzaam te zijn bij een werkgever op basis van een TWV verleend op grond van de regeling Aziatische horeca. Dit vind ik zorgelijk.

Maatregelen om misstanden in de Aziatische horeca tegen te gaan

Helder is dat aandacht voor misstanden nodig blijft. Dit vraagt om aandacht voor het hele proces van beleid en regelgeving, preventie en signalering, uitvoering, toezicht, handhaving en opsporing. De sectorvertegenwoordigers zien dit belang ook.

Gesprekken sectorvertegenwoordigers

In de brief naar uw Kamer van 4 juni 2021⁷ is aangegeven dat sectorvertegenwoordigers worden betrokken bij de vraag welke maatregelen nodig zijn om de misstanden aan te pakken. De sectorvertegenwoordigers zijn gevraagd zelf met voorstellen te komen. Ook is hen gevraagd maatregelen te treffen om werkgevers en koks beter te informeren over hun rechten en plichten.

De sectorvertegenwoordigers geven aan dat zij zich volledig willen inzetten voor een veilige en betrouwbare werkomgeving voor (Aziatische) koks. De inzet van de sectorvertegenwoordigers juich ik toe. De sectorvertegenwoordigers zien een rol om hun achterban beter te informeren. Dit willen zij doen door de sector beter te onderwijzen in het arbeidsrecht, veilige en hygiënische huisvesting en veilig en gezond werken. Verder geven de sectorvertegenwoordigers aan dat zij om de integratie te bevorderen, lessen in de Nederlandse taal willen organiseren. Hierbij loopt de sector vooruit op de uitwerking van het amendement-Wiersma omtrent taal, waarop verderop in deze brief wordt ingegaan.

⁶ Kamerstuk 28 638 en 29 861, nr. 209.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 1061.

Hieronder informeer ik uw Kamer graag over de maatregelen om misstanden tegen te gaan die reeds getroffen zijn en welke nog nader uitgewerkt worden.

Positie werknemer versterken

Op 1 januari 2022 is de wijziging van de Wav in werking getreden⁸. De wijziging bevat een aantal aanpassingen die erop gericht zijn om de positie van werknemers, ook in de Aziatische horeca, te versterken.

Sinds 1 januari 2022 moet de werkgever het loon van de werknemer die op grond van een TWV/GVVA in Nederland werkt giraal en periodiek betalen. Bij girale betaling is de kans groter dat de werknemer vrijelijk over zijn loon kan beschikken dan bij contante betaling. Ook kan de Arbeidsinspectie beter vaststellen of het juiste loon aan de werknemer is overgemaakt. Het is van belang dat de werknemer kan rekenen op consistente uitbetaling van het overeengekomen loon. Sinds de wijziging is de werkgever verplicht het loon over een periode van ten hoogste een maand, bij te schrijven op een bankrekening, op naam van de vreemdeling. Ook kan een vergunningaanvraag van een werkgever die eerder een werknemer het overeengekomen loon niet maandelijks heeft betaald, worden afgewezen.

Daarnaast is sinds 1 januari 2022 in de Wav opgenomen dat een vergunning kan worden geweigerd wanneer er bij de werkgever geen sprake is van economische activiteiten. Dit om te voorkomen dat een werkgever een TWV/GVVA kan verkrijgen terwijl er geen sprake (meer) is van economische activiteiten, door bijvoorbeeld een faillissement. Hierdoor is de kans kleiner dat een vreemdeling naar Nederland komt terwijl de werkgever niet is staat is om het loon te betalen.

Naast de nieuwe facultatieve weigeringsgrond is een mogelijkheid gecreëerd om een TWV/GVVA onder voorschrift te verlenen, indien er nog geen economische activiteiten plaatsvinden op het moment van de beoordeling van de aanvraag, maar later wel worden verwacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij startende ondernemingen. Als bij een controle op een later moment dan blijkt dat er geen economische activiteiten zijn, kan de TWV/GVVA worden ingetrokken en nieuwe aanvragen van de werkgever worden geweigerd.

In het amendement-Wiersma⁹ is een inspanningsverplichting geïntroduceerd voor werkgevers om scholing op het gebied van de Nederlandse taal aan te bieden aan vreemdelingen met een TWV/GVVA met een duur van langer dan één jaar. Hiermee wordt bevorderd dat arbeidsmigranten uit derde landen, voor wie een TWV/GVVA nodig is, de Nederlandse taal leren als zij voor langere tijd in Nederland komen werken. Er wordt op dit moment gewerkt aan de nadere uitwerking van dit amendement in lagere regelgeving. De Kamer wordt hierover later geïnformeerd.

Tot slot verzoekt de motie van het lid van Baerle¹⁰ de regering om te bezien of een specificering dan wel aanscherping van de huisvestingsvoorwaarde in de Wav middels het BuWav kan bijdragen aan het tegengaan van misstanden. Er wordt op dit moment gewerkt aan nadere uitwerking van deze motie.

⁸ Kamerstuk 35 680, A.

⁹ Kamerstuk 35 680, nr. 7.

¹⁰ Kamerstuk 35 680, nr. 13.

Voorlichting

Uit de signalen van de artikelen in de Groene Amsterdammer en Trouw van maart 2021¹¹ en van Nederlandse vertegenwoordigingen van Buitenlandse Zaken en de Immigration Liaison Officers (ILO's) van de IND, werkzaam op de posten in Azië, blijkt dat koks in de Aziatische horecasector kwetsbaar zijn voor misstanden zoals onderbetaling en slechte arbeidsomstandigheden. In de rapportage Aziatische horeca constateert de Arbeidsinspectie meerdere overtredingen van de arbeidswetten. Om dit tegen te gaan is het belangrijk dat de vreemdelingen goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten omtrent werken in Nederland.

Naar aanleiding van het eerste advies van het Aanjaagteam Roemer is het centrale informatiepunt «Work in NL» opgericht.¹² Op deze website worden arbeidsmigranten in de eigen taal¹³ geïnformeerd over werken en wonen in Nederland. Arbeidsmigranten met verdere vragen kunnen, eventueel anoniem, telefonisch terecht bij stichting FairWork. Stichting FairWork heeft van SZW subsidie ontvangen om arbeidsmigranten bij te staan die vragen hebben over hun rechten en plichten. Er wordt gewerkt aan een Chinese versie van dit informatiepunt. Verwachting is dat dit nog in 2022 gerealiseerd kan worden. Daarnaast wordt gekeken naar aanvullende manieren om deze groep te informeren over hun rechten en plichten. Zo wordt gewerkt aan een animatiefilmpje.

UWV heeft een Servicepunt Aziatische horeca (SPAH). Het SPAH is specifiek gericht op dienstverlening aan Aziatische horecaondernemers. Het SPAH informeert werkgevers over voorwaarden en inspanningsverplichtingen, geldende cao-afspraken, opleidingsmogelijkheden voor werknemers in de Aziatische keuken, goed werkgeverschap en de algemene reguliere werkgeversdienstverlening van UWV. Daarnaast stelt het SPAH informatiemateriaal over deze onderwerpen beschikbaar voor ondernemers. Het SPAH heeft haar dienstverlening voor deze doelgroep ook na het tijdelijk vervallen van de regeling voortgezet.

Kwalificaties

Verder zijn er signalen van de Nederlandse vertegenwoordigingen van Buitenlandse Zaken en ILO's van IND in China. Deze signalen gaan over dat de koks die naar Nederland willen komen als specialiteitenkoks, niet altijd (voldoende) gekwalificeerd zijn. Dit blijkt onder andere doordat er gebruik wordt gemaakt van valse, vervalste of ten onrechte verkregen koksboekjes. Dat er gebruik wordt gemaakt van valse dan wel vervalste koksboekjes wordt ondersteund door onderzoeksrapporten van Bureau Documenten van IND. In de rapportage van de Arbeidsinspectie staat dat arbeidsinspecteurs aangeven dat op grond van gesprekken met werknemers het beeld naar voren komt dat een aantal koks niet de benodigde kwalificaties heeft.

Sinds 1 januari 2022 dient de aanvrager, aanvullend op de huidige toets aan kwalificaties, bij de TWV/ GVVA aanvragen ook een CV van de kok te overleggen. Hieruit moet blijken dat de kok de juiste werkervaring en opleidingen heeft om de functie te kunnen vervullen. Indien dit niet wordt

¹¹ Misstand in de horeca: 500 koks uit Azië naar Nederland gehaald terwijl er meestal geen werk voor hen was | Trouw en Aziatische «wokkoks» kwetsbaar voor uitbuiting. «Ik ga naar werk en naar bed, dat is het» | Trouw en «Hij heeft me gewoon opgelicht» – De Groene Amsterdammer.

¹² www.workinnl.nl.

¹³ Op dit moment beschikbaar in: Nederlands, Pools, Bulgaars, Roemeens en Spaans, Oekraïens.

aangetoond dan kan de aanvraag door IND en/of UWV geweigerd worden. Verder wordt door mij onderzocht of er andere dan wel aanvullende manieren zijn om de kwalificaties te beoordelen. Hierbij wordt gekeken naar een praktijkexamen. Voor zowel de werkgever als UWV, welke de kwalificaties beoordeelt, moet duidelijker worden of iemand over de juiste kwalificaties beschikt.

Samenwerking uitvoering en handhaving

Bij uitvoering en handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen is er sprake van onderlinge afhankelijkheden tussen de Arbeidsinspectie, het UWV, de IND en andere organisaties. Dit pleit des te meer voor goede onderlinge samenwerking, afstemming en gegevensuitwisseling. De betrokken organisaties bekijken op welke manier deze verder verbeterd kunnen worden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip