

Zitting 1975-1976

13 682

Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (Wet arbeid buitenlandse werknemers)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Het onderhavige ontwerp van wet strekt tot vervanging van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen van 1964. Die wet kwam destijds tot stand in een tijd van aanzienlijke economische groei en een snel toenemende behoefte aan arbeidskrachten, waarin het aanbod in eigen land onvoldoende kon voorzien. Evenals in andere geïndustrialiseerde landen van West-Europa overheerste ook in Nederland de opvatting, dat aanvulling van deze tekorten uit voornamelijk landen in het Middellandse Zee-gebied als tijdelijke oplossing voor de heersende spanningen op de arbeidsmarkt grote voordelen opleverde zowel voor de Nederlandse economie als voor de thuislanden en niet in het minst voor de migrerende werknemers zelf. Dat de komst van buitenlandse werknemers problemen van zwaarwegende betekenis voor alle betrokkenen zou opleveren, werd nog nauwelijks onderkend.

Toen de eerder genoemde wet in 1969 in werking trad was reeds gebleken dat een veel grotere toevloed van buitenlandse werknemers op gang was gekomen dan aanvankelijk werd verwacht en dat het niet ging om een verschijnsel van kortstondige aard. Toen steeds duidelijker werd dat deze internationale arbeidsmigratie geheel eigensoortige problemen opleverde welke om een veel sterker op de sociale en maatschappelijke bezwaren toegespitst beleid vroegen, is over de betrokken problematiek nog in hetzelfde jaar in interdepartementaal verband een uitvoerige nota opgesteld. Onmiddellijk nadat de Raad van de Arbeidsmarkt over deze nota beknopt advies had uitgebracht hebben de betrokken ministers deze Nota buitenlandse werknemers, vergezeld van het raadsadvies, op 14 januari 1970 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden¹. De Raad voor de Arbeidsmarkt heeft in maart 1974 in overeenstemming met een bij de adviesverlening gedane toezegging een uitvoeriger advies over de werving en tewerkstelling van buitenlandse werknemers uitgebracht².

Om destijds uiteengezette redenen kon de nota naar aanleiding van het eindverslag op de Nota buitenlandse werknemers pas in het najaar 1974 aan de Tweede Kamer worden gezonden. Hoewel deze vertraging aan de ene kant te betreuren valt, is de gedachtevorming over, en de wijze van betrok-

¹ Kamerstuk 10 504 nr. 1, zitting 1969-1970.

² Uitgave van de Sociaal-Economische Raad 1974, nr. 7-8 maart 1974.

kenheid van het Nederlandse volk bij de immigratie van de buitenlandse werknemers en hun maatschappelijke noden in deze periode in belangrijke mate geëvolueerd, mede door het feit dat door vele maatschappelijke groeperingen over het probleem van de arbeidsmigratie is meegedacht. Hierdoor was het ook mogelijk aan de uiteindelijke standpuntbepaling van de Regering een aanmerkelijk bredere basis te verschaffen.

De openbare behandeling van de Nota buitenlandse werknemers had plaats op 16, 17 en 24 oktober 1974. Onmiddellijk daaraan voorafgaand had de Raad voor de Arbeidsmarkt in een brief opnieuw advies uitgebracht over de uit de stukken blijkende beleidsvoornemens der Regering, welke brief ook ter kennis van de leden van de Tweede Kamer werd gebracht³.

Ten slotte heeft de Raad voor de Arbeidsmarkt bij brief van 6 maart 1975⁴ de Regering nogmaals van advies gediend na middels een nota over de hoofdlijnen van een nieuwe wettelijke regeling, zoals die in het onderhavige wetsontwerp is neergelegd, te zijn ingelicht.

De genoemde adviezen waren verdeeld, doch gaven duidelijke aanwijzingen welke opvattingen in de Raad leven. Evenals bij de mondelinge Kamerbehandeling van de Nota buitenlandse werknemers het geval was, bleek er in feite geen verschil van mening over de noodzaak tot het voeren van een zowel restrictief als genuanceerd toelatingsbeleid, dat niet los gezien kan worden van een actief arbeidsmarktbeleid in ruime zin. Geen eenstemmigheid daarentegen bestond over de aard en de werking van de daarbij toe te passen instrumenten.

De bestaande Wet arbeidsvergunning vreemdelingen biedt slechts zeer beperkte mogelijkheden voor het voeren van een restrictief beleid met betrekking tot de inschakeling van buitenlandse werknemers. Weliswaar stelt zij aan de buitenlandse werknemer die in Nederland wil werken de eis van een arbeidsvergunning, doch een zodanige vergunning kan – afgezien van het bijzondere geval dat aan de buitenlander het verblijf in Nederland is geweigerd – slechts worden geweigerd op grond van overwegingen, betrekking hebbend op de stand of ontwikkeling van de werkgelegenheid, dat wil dus zeggen met name op grond van het feit, dat voldoende arbeidsaanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Is dit aanbod er niet en niet op korte termijn te verwachten dan moet de arbeidsvergunning worden verleend, ongeacht eventuele nadelen die hieraan verbonden zijn. Het is derhalve nodig dat een wettelijke regeling tot stand komt welke er meer dan de bestaande wet op is toegesneden de vraag naar buitenlandse werknemers aan een kritische beoordeling te onderwerpen, en waarmee kan worden bevorderd dat door het bedrijfsleven alternatieven voor de inschakeling van buitenlanders worden ontwikkeld. Dit is echter slechts één kant van de zaak. Naast de eis dat het te ontwerpen wettelijk instrumentarium een doelgericht en voldoende genuanceerd arbeidsmarktbeleid mogelijk moet maken dient aan de te ontwerpen regeling tevens de eis te worden gesteld dat deze een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze laat aan eenmaal tot Nederland toegelaten buitenlandse werknemers.

Het is uiteraard niet mogelijk deze, in zekere zin tegengestelde, eisen beide geheel te honoreren. Ingevolge zijn aard beperkt elk vergunningstelsel ten aanzien van het (doen) verrichten van arbeid immers in zekere mate de keuzevrijheid van werknemers zowel als werkgevers. In deze omstandigheden is het zaak een stelsel in te voeren waarin het belang van de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt zo goed mogelijk is afgewogen tegen het belang van de buitenlandse werknemers.

Het nu voorliggende wetsontwerp doet onzes inziens aan beide elementen recht wedervaren. Met het oog op beide aspecten zijn voorzieningen in het wetsontwerp ingebouwd.

Ten einde een restrictief beleid met betrekking tot de inschakeling van buitenlandse werknemers door het Nederlandse bedrijfsleven mogelijk te ma-

³ Brief van de Raad voor de Arbeidsmarkt aan de Minister van Sociale Zaken dd. 15 oktober 1974, hierbij gevoegd als bijlage 1.

⁴ Hierbij gevoegd als bijlage 2.

ken is gekozen voor de invoering van een vergunningenlimietstelsel. Naar aanleiding van de opmerkingen welke bij de mondelinge Kamerbehandeling van de Nota buitenlandse werknemers alsmede in de uitgebrachte adviezen ten aanzien van deze figuur van de vergunningenlimiet – welke toen overigens nog niet in zijn als wetstekst uitgewerkte vorm bekend was – zijn gemaakt is ernstig overwogen of dit instrument niet zou kunnen worden gemist, c.q. door een ander wettelijk instrument zou kunnen worden vervangen. Als middel ter regulering van de toelating van buitenlandse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt is deze figuur onzes inziens echter onmisbaar; alternatieve mogelijkheden welke wel zijn gesuggereerd, zijn niet doeltreffend, o.m. in verband met wat hierna als het probleem van «sluiswerking» wordt aangeduid. Een en ander zal in het hiernavolgende nog in den brede worden behandeld.

Wij menen de invoering van deze figuur ook daarom zonder bezwaar te kunnen voorstellen, omdat dit onzes inziens niet de negatief te waarden gevolgen voor de positie van de buitenlandse werknemer zal hebben waarvoor men destijds bevreesd bleek te zijn. Om op dit punt aan alle twijfel een einde te maken is bovendien nog een extra voorziening in het wetsvoorstel opgenomen. Ook dit aspect van de regeling zal in het navolgende nog uitgebreid aan de orde worden gesteld.

Afgezien van het vorenstaande bevat het wetsontwerp nog als hoofdpunten een regeling die ertoe strekt dat in de toekomst bij voorkeur die buitenlandse werknemers die afkomstig zijn uit landen waarmede Nederland een wervingsovereenkomst heeft gesloten in het Nederlandse arbeidsbestel worden ingeschakeld, alsmede een uitsluitende en verscherpte strafbaarstelling van de werkgever die een buitenlandse werknemer zonder vergunning doet arbeiden.

Ten slotte zij nog vermeld dat, gezien het grote sociaal-economisch belang dat met de uitvoering van deze wet is gemoeid, over het te voeren beleid regelmatig in de daarvoor geëigende kaders overleg met de sociale partners zal worden gepleegd.

Structuur van het wetsontwerp

Basis van het wetsontwerp is de verbodsbepaling van artikel 3, welke het een werkgever verbiedt een vreemdeling arbeid te doen verrichten zonder vergunning van de Minister van Sociale Zaken.

In artikel 2 wordt bepaald ten aanzien van welke categorieën vreemdelingen dit verbod niet geldt.

De vergunningverlening wordt geregeld in de artikelen 4–10.

De artikelen 11–15 regelen een nieuwe figuur te weten de «vergunningenlimiet», welke als instrument zal kunnen dienen om het aantal buitenlandse arbeidskrachten zo beperkt mogelijk te houden.

Artikel 16 geeft rechtswaARBorgen aan vreemdeling en werkgever.

De overgangs- en slotbepalingen, waaronder een verscherpte strafbaarstelling van de werkgever, zijn vervat in de artikelen 17–25.

Reikwijdte van het begrip vreemdeling (artikel 2)

Verdragsverplichtingen enerzijds, overwegingen aangaande de aanvaardbaarheid van beperking van arbeidsmogelijkheden voor vreemdelingen anderzijds, nopen ertoe bepaalde categorieën personen aan de werking van de wet te onttrekken, hoewel zij de Nederlandse nationaliteit niet bezitten.

Voor wat betreft de verdragsverplichtingen zij met name gewezen op de verplichtingen die Nederland heeft aanvaard in de EEG, alsmede ten aanzien van een aantal landen op grond van het Europees Vestigingsverdrag. In artikel 2, onder c, van het wetsontwerp is in verband hiermee nog eens uitdrukkelijk neergelegd, dat het hogerbedoelde verbod, en daarmee de gehele wet, niet van toepassing is ten aanzien van vreemdelingen, die aan Nederlandse verdragsverplichtingen rechten kunnen ontleenen.

Voor wat betreft de vraag van de aanvaardbaarheid van beperking van arbeidsmogelijkheden voor vreemdelingen, zij er in de eerste plaats op gewezen dat aan een vreemdeling die ingevolge artikel 15 van de Vreemdelingenwet door de Minister van Justitie als vluchteling is toegelaten geen belemmering in de weg mag worden gelegd om door het verrichten van arbeid in zijn onderhoud te voorzien. Voorts is het niet alleen ten aanzien van de door de verdragen begunstigde vreemdelingen, doch met betrekking tot *alle* vreemdelingen ongewenst dat ten aanzien van hen, die voor onbepaalde tijd tot Nederland zijn toegelaten, dan wel die reeds langere tijd in Nederland verblijven, bij voortduring een bijzonder wettelijk regime op het punt van de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt zou blijven gelden. Met het oog hierop is artikel 2, onder a en b, in het ontwerp opgenomen. In onderdeel a is neergelegd dat de wet niet van toepassing is ten aanzien van een buitenlandse werknemer aan wie het bij of krachtens artikel 10 van de Vreemdelingenwet is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven (vluchtelingen; vreemdelingen die over een vestigingsvergunning beschikken alsmede hun gezinsleden, voor zover die krachtens artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet zijn aangewezen). Onderdeel b onttrekt aan de werking van de wet die rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die blijkens een door de Minister van Sociale Zaken afgegeven verklaring hier gedurende een tijdvak van 5 jaar rechtmatig – hetzij in loondienst, hetzij als zelfstandige – hebben gearbeid. Een vreemdeling die gedurende 5 jaar rechtmatig in Nederland werkzaam is geweest zal meestal in aanmerking komen voor een vestigingsvergunning, doch onderdeel b gaat ervan uit dat ook die vreemdelingen als hier bedoeld, die niet in het bezit zijn van een vestigingsvergunning, vrije toegang hebben tot de arbeidsmarkt.

Onderdeel d van artikel 2 van het ontwerp ten slotte geeft een verdere mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur categorie- en van personen van de werking van de wet uit te zonderen. Deze mogelijkheid bestaat ook nu reeds op grond van artikel 9 van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen.

Tewerkstellingsvergunning (artikelen 4–10)

De bestaande wet verbiedt een vreemdeling in dienst van een ander arbeid te verrichten tenzij hij in het bezit is van een arbeidsvergunning. Bij overtreding van het verbod is zowel de vreemdeling als de werkgever strafbaar. De vergunning kan zowel door de vreemdeling als door de werkgever worden aangevraagd. In de praktijk wordt de vergunning aangevraagd door de werkgever. Voorts is de – op artikel 5 van de wet gebaseerde – uitvoeringspraktijk ten aanzien van korter dan 5 jaar in Nederland werkzame vreemdelingen, dat een vergunning wordt beperkt tot het verrichten van arbeid bij een bepaalde werkgever. Deze vreemdelingen worden dus niet *in het algemeen* toegelaten tot het verrichten van arbeid in Nederland. Hoewel op het ogenblik gesteld wordt dat de vreemdeling die in Nederland wil arbeiden een vergunning behoeft, zou, gelet op het voorgaande, in feite met evenveel recht gesteld kunnen worden dat de werkgever die een buitenlandse arbeider wil doen arbeiden een vergunning behoeft.

Het lijkt nu gewenst de bestaande regeling te wijzigen, en wel om de volgende redenen. In de eerste plaats is de strafbaarstelling van de buitenlandse werknemer, gezien vanuit het belang van de naleving van de wet, niet effectief, nog daargelaten of strafbaarstelling van de buitenlander om andere redenen wel gewenst is.

Daarom wordt, zoals hierna nog aan de orde zal komen, in het wetsontwerp uitsluitend de werkgever die zonder vergunning buitenlanders in dienst neemt strafbaar gesteld. Dan is het echter voor de hand liggend dat de vergunning wordt aangevraagd door en wordt verleend aan de werkgever, hetgeen overigens, zoals hierboven al gebleken is, geheel aansluit bij de bestaande praktijk. In de tweede plaats is de invoering van de – hierna nog toe te lichten – figuur van de vergunningenlimiet, waarbij voor bedrijven met

grotere aantallen buitenlandse werknemers dit aantal aan een maximum zal worden gebonden, niet anders denkbaar dan in een stelsel waarin de vergunning door de werkgever wordt aangevraagd en aan de werkgever wordt verleend. Deze figuur vooronderstelt een administratie die is gerangschikt naar werkgever.

In verband met het voorgaande is het noodzakelijk over te gaan van een stelsel waarin de werknemer een vergunning nodig heeft (arbeidsvergunning) naar een stelsel waarin de werkgever een vergunning nodig heeft (tewerkstellingsvergunning). Door de in het wetsontwerp voorgestelde wijziging van de procedure met betrekking tot aanvraag en verlening van de vergunning wordt de buitenlandse werknemer nauwelijks in een andere positie gebracht dan waarin hij thans verkeert: alvorens een werkgever en een buitenlandse werknemer een arbeidsverhouding kunnen aangaan dient, nu zowel als in de toekomst, daarvoor vóóraf een vergunning te worden verkregen, in welke vergunning zowel werkgever als werknemer bij name worden aangeduid.

Behalve de hierboven weergegeven wijziging worden er wijzigingen aangebracht in de gronden waarop een vergunning kan worden geweigerd. De bestaande wet kent de mogelijkheid dat een vergunning wordt geweigerd op grond van overwegingen inzake de stand of ontwikkeling van de werkgelegenheid. Deze bepaling is – anders verwoord – gehandhaafd (artikel 7, eerste lid). Daarnaast zijn weigeringsgronden opgenomen voor het geval dat een aanvraag een vreemdeling betreft die nog niet eerder in Nederland heeft gearbeitet, dan wel een vreemdeling die weliswaar in het verleden in Nederland heeft gearbeitet, doch die nadien zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd:

1. Indien tot aantrekking van werknemers uit het buitenland wordt overgegaan dient zulks zo mogelijk te geschieden uit de zgn. wervingslanden, en via de officiële wervingskanalen. De in artikel 7, tweede lid, onder a en b, van het ontwerp vervatte weigeringsgronden strekken ertoe een zodanig beleid mogelijk te maken.

2. Verder zal een tewerkstellingsvergunning geweigerd kunnen worden indien de leeftijd van een voor het eerst Nederland binnengekomen vreemdeling niet valt binnen nader vast te stellen grenzen (artikel 7, tweede lid, onder c).

3. Ten slotte bepaalt het wetsontwerp, in het belang van de eerste opvang van de voor het eerst in Nederland binnengekomen vreemdelingen, dat een tewerkstellingsvergunning met betrekking tot deze categorie kan worden geweigerd indien geen passende huisvesting beschikbaar is (artikel 7, tweede lid, onder d).

De wijze van uitvoering van de wet op het punt van de aan een vergunning te verlenen geldigheidsduur zal worden herzien. Onder de bestaande wet wordt de geldigheidsduur van een arbeidsvergunning in de praktijk beperkt tot 1 jaar, indien deze een vreemdeling betreft die korter dan 5 jaar in Nederland werkzaam is. Na afloop van dit jaar moeten, in de huidige situatie, vreemdeling of werkgever derhalve verlenging van de vergunning aanvragen. Onder de nieuwe wet zal deze zowel voor werkgevers en werknemers als voor de administratie bezwaarlijke procedure worden verlaten. Een tewerkstellingsvergunning zal in de regel voor onbepaalde tijd worden verleend.

Vergunningenlimiet (artikelen 11–15)

Zoals in het voorgaande reeds is opgemerkt is het nodig dat naast de tewerkstellingsvergunning een ander wettelijk instrument wordt ingevoerd, waarmee een restrictief beleid ten aanzien van de toelating van buitenlanders tot de Nederlandse arbeidsmarkt kan worden gevoerd. In dit verband zij allereerst opgemerkt, dat het aantrekken van buitenlandse werknemers niet altijd de enige oplossing is voor het probleem dat ontstaat wanneer onvol-

doende arbeidsaanbod aanwezig is. Aan mogelijk andere oplossingen, zoals het alsnog stimuleren van Nederlands arbeidsaanbod door de desbetreffende functies, qua arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden, aantrekkelijker te maken, of verdergaande mechanisering, mag niet voorbij worden gezien.

Genoemde en eventueel nog andere alternatieven voor inschakeling van buitenlandse werknemers zullen zeker niet in alle gevallen aanwezig zijn. Een nadeel van de bestaande wet is evenwel dat deze, zelfs in de gevallen waar een alternatieve oplossing wél reëel schijnt, desondanks geen enkele mogelijkheid biedt om dan de tewerkstelling van buitenlandse werknemers te beperken. Dit heeft er vermoedelijk toe geleid dat alternatieve mogelijkheden in mindere mate dan mogelijk en wenselijk is tot ontwikkeling zijn gekomen.

Echter zelfs wanneer duidelijk is dat geen alternatieven aanwezig zijn kan het in sommige gevallen toch nog ongewenst zijn dat aan de ongedekte vraag naar arbeidskrachten wordt voldaan door de inschakeling van buitenlandse werknemers, nl. waar de voordelen die uit deze inschakeling voor het desbetreffende bedrijf voortvloeien in geen verhouding zouden staan tot de nadelen die daarvan niet alleen voor de Nederlandse samenleving maar ook voor de buitenlandse werknemer verbonden kunnen zijn. Met name de migratie van buitenlandse werknemers naar regio's die toch al met aanzienlijke problemen van verschillende aard op het gebied van de huisvesting te kampen hebben vraagt hierbij om aandacht. Ook hier biedt evenwel de bestaande wet geen mogelijkheid de belangen tegen elkaar af te wegen.

Overwogen is of het mogelijk zou zijn aan het bovenomschreven wenselijk geachte restrictieve beleid een wettelijke basis te verschaffen door de weigeringsgronden voor afgifte van een vergunning aan te vullen. Een vergunning zou dan ook moeten kunnen worden geweigerd, indien met betrekking tot de desbetreffende arbeidsplaatsen alternatieven voor de inschakeling van buitenlandse werknemers aanwezig zouden zijn, dan wel indien de huisvestingssituatie zich zou verzetten tegen een verdere toestroom van buitenlanders. Hieraan zijn evenwel de volgende ernstige bezwaren verbonden.

Het is in de eerste plaats onnodig en ook niet wel doenlijk het onderzoek of mogelijke alternatieven voor inschakeling van buitenlandse werknemers wel zijn benut steeds weer bij elke vergunningsaanvraag in te stellen. Is eenmaal binnen bepaalde grenzen erkend dat de bij een bedrijf aanwezige behoefte aan arbeidskrachten niet op andere wijze kan worden vervuld dan door inschakeling van buitenlanders, dan kan dit onderzoek met name dan achterwege blijven waar de aanvraag van een vergunning slechts voortkomt uit het normale verloop van de in het bedrijf werkzame buitenlanders (terugkeer naar het land van herkomst, overgang naar een ander bedrijf), tenzij de omstandigheden inmiddels ingrijpend zijn veranderd. Voorts is het ongewenst de meer globale, structurele problemen onder te doen gaan in een veelheid van ad hoc-problemen. De vraag of in een bedrijf alternatieven voor inschakeling van buitenlandse werknemers al dan niet geheel zijn benut is van een geheel andere importantie dan b.v. de vraag of voor het vervullen van een bepaalde functie in dat bedrijf arbeidsaanbod bij het gewestelijk arbeidsbureau staat ingeschreven. Ten slotte kan er nog op worden gewezen dat het, uit een oogpunt van zekerheid voor de werkgever, wenselijk is dat in een zo vroeg mogelijk stadium – bij voorkeur reeds alvorens met betrekking tot bepaalde buitenlandse werknemers vergunningen worden aangevraagd – zoveel mogelijk duidelijkheid bestaat in hoeverre eventuele vergunningsaanvragen voor toewijzing in aanmerking komen.

Met het oog op het bovenstaande is in het wetsontwerp de beslissing met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in twee fasen gesplitst: een eerste fase, waarin meer globale, structurele vragen aan de orde komen en een tweede fase waarin de bijzonderheden van een bepaalde arbeidsplaats en de hoedanigheden van een bepaalde buitenlandse werknemer die deze plaats wil bezetten nader kunnen worden bekeken.

In de eerste fase, de fase van de vaststelling van de vergunningenlimiet voor het bedrijf, wordt onderzocht wat de gevolgen zouden zijn indien aan

de vraag naar buitenlanders *niet* zou worden tegemoetgekomen. Hierbij komen de vragen aan de orde hoe de stand of ontwikkeling van de arbeidsmarkt is, of alternatieven voor de inschakeling van buitenlandse werknemers kunnen worden ontwikkeld, en of het niet aantrekken van buitenlandse werknemers de werkgelegenheid zou beperken. In geval een zekere noodzaak tot inschakeling van buitenlandse arbeidskrachten op zichzelf aanwijsbaar is, dient vervolgens nog de vraag te worden bezien of een ander zwaarwegend belang, te weten de huisvestingssituatie, zich desondanks niet tegen de inschakeling verzet. Voorgaande overwegingen in aanmerking genomen zal de limiet tot waaraan aanvragen van tewerkstellingsvergunningen voor toewijzing vatbaar zijn, worden vastgesteld.

Het feit dat de door een bedrijf gestelde vraag naar arbeidskrachten tot op een bepaald aantal wordt erkend door de vaststelling van de vergunningenlimiet betekent evenwel niet, dat ook altijd zonder meer tewerkstellingsvergunningen tot aan deze limiet zullen worden verleend. In de tweede fase, de eigenlijke vergunningverlening, wordt allereerst nog eens in concreto bezien of er voor de arbeidsplaats die de werkgever door een vreemdeling wil doen bezetten geen aanbod is van Nederlanders of met hen op grond van artikel 2 van de wet gelijkgestelden. Indien er geen aanbod is worden er voorts nog eisen gesteld aan *de wijze waarop* aan de erkende vraag naar buitenlandse arbeidskrachten kan worden voldaan, d.w.z. primair komt in aanmerking het reeds op de arbeidsmarkt aanwezige aanbod van vreemdelingen, vervolgens in de regel aanbod uit de wervingslanden, terwijl met betrekking tot de aantrekking van werknemers uit het buitenland in het algemeen eisen worden gesteld (leeftijd van betrokkenen, beschikbaarheid huisvesting op het moment van binnenkomst). Wat betreft deze fase wordt overigens verwezen naar hetgeen hierboven onder *b*, alsmede bij de artikelsgewijze toelichting is gesteld.

Niet voor alle ondernemingen die buitenlandse werknemers willen inschakelen wordt de figuur van de vergunningenlimiet ingevoerd. Dit is onnodig indien het erom gaat het aantal buitenlandse werknemers globaal te reguleren, en het zou overigens voor de administratie ook niet of nauwelijks te realiseren zijn. In verband hiermee is in het wetsontwerp neergelegd dat ten aanzien van een onderneming pas een vergunningenlimiet behoeft te worden vastgesteld indien het voornemen zou bestaan in deze onderneming meer dan 20 vreemdelingen te doen arbeiden.

Ten einde aanpassing aan veranderde omstandigheden mogelijk te maken zal een eenmaal vastgestelde vergunningenlimiet, hetzij op verzoek van de betrokken werkgever, hetzij ambtshalve, kunnen worden herzien.

Om overheid en bedrijfsleven de nodige tijd te geven ingespeeld te raken op het nieuwe instrument van de vergunningenlimiet is in artikel 18 een bepaling opgenomen om de overgang van het oude stelsel zonder vergunningenlimiet naar het nieuwe stelsel met vergunningenlimiet soepel te doen verlopen. Hier moge worden verwezen naar de toelichting op genoemd artikel.

In het voorgaande werd de figuur van de vergunningenlimiet uiteengezet en op de noodzaak gewezen om dit instrument in te voeren naast de tewerkstellingsvergunning. Hieronder zal worden ingegaan op enige andere aspecten van deze figuur, alsmede op eventuele andere mogelijkheden die er zouden zijn om een restrictief beleid mogelijk te maken.

Achterliggende gedachte bij de invoering van het instrument van de vergunningenlimiet is – zoals vermeld – dat de inschakeling van werknemers uit het buitenland zoveel mogelijk moet worden beperkt. Uitgangspunt is daarbij een feitelijke toestand waarin een deel der Nederlandse ondernemingen afhankelijk is geworden van arbeid door buitenlanders, en van een voortdurende toestroom van nieuwe arbeidskrachten uit het buitenland. Een maatregel, hierop neerkomende dat deze toestroom van de ene dag op de andere zou worden stopgezet, is in verband hiermee ondenkbaar; hierdoor zou de continuïteit van deze ondernemingen in gevaar komen. Het voorgestelde restrictieve beleid zal dus moeten worden geëffectueerd door een ge-

leidelijke toepassing van alternatieven door deze ondernemingen met als doel de inschakeling van buitenlanders op den duur zoveel mogelijk te beperken. Het instrument van de vergunningenlimiet zoals hierboven geschetst maakt het mogelijk de toepassing van alternatieven voor het inschakelen van buitenlandse werknemers van overheidswege te begeleiden en te stimuleren. Er is evenwel gesteld, dat hier te lande werkzame buitenlandse werknemers door de invoering van deze vergunningenlimiet op onaanvaardbare wijze in hun arbeidsmogelijkheden worden beperkt. Mede in verband hiermee is als een ander mogelijk stelsel tot beperking van de inschakeling van buitenlandse arbeidskrachten genoemd: beperking van uitsluitend de toestroom van buitenlandse werknemers uit het buitenland. Een zodanig stelsel vormt echter geen deugdelijk middel om een restrictief beleid als bovenomschreven te voeren.

Er is reeds op gewezen dat een absolute stopzetting van de toestroom van buitenlandse werknemers in de bestaande situatie niet realiseerbaar is. Een tweede mogelijkheid zou zijn een, b.v. jaarlijkse, contingentering van het aantal uit het buitenland toe te laten werknemers. Een zodanig stelsel zou evenwel niet verhinderen, dat buitenlandse werknemers worden tewerkgesteld door ondernemingen waarin alternatieven bestaan voor de inschakeling van buitenlanders, en zulks ten koste van die ondernemingen waarvoor de inschakeling – zeker op korte termijn gezien – dringende noodzaak is. Een derde mogelijkheid zou zijn dat de komst van werknemers uit het buitenland slechts zou worden toegestaan, indien zulks geschiedt voor tewerkstelling in een onderneming waar die tewerkstelling in het belang van de werkgelegenheid noodzakelijk is. Dit stelsel is echter evenmin sluitend. Het staat een buitenlandse werknemer, die ten behoeve van een zodanige onderneming in Nederland is toegelaten, immers vrij om, hetzij tijdens de proeftijd hetzij na afloop van zijn contract, dat als regel voor 1 jaar wordt gesloten, van werkgever te veranderen. In het geschetste stelsel zou een ten behoeve van een bepaalde onderneming geworven buitenlander derhalve binnen relatief korte tijd kunnen overgaan ook naar een onderneming waar de noodzaak van tewerkstelling van buitenlanders *niet* bestaat. Hierdoor zou de onderneming ten behoeve waarvan in eerste instantie geworven is genoopt worden opnieuw werving van buitenlanders aan te vragen, hetgeen niet geweigerd zou kunnen worden, omdat de noodzaak tot werving onverminderd zou blijven bestaan. Dit proces zal zich telkenmale kunnen herhalen.

Naarmate het beleid ten aanzien van de aantrekking van werknemers uit het buitenland restrictiever zou worden, zou het bovenomschreven gevaar van «sluiswerking» reëler worden. Juist dan moet gevreesd worden dat ondernemingen waaraan niet is toegestaan werknemers uit het buitenland aan te trekken omdat er daar alternatieven voor de inschakeling van buitenlanders ontwikkeld kunnen worden, in verband met de aan deze alternatieven verbonden hogere bedrijfslasten zullen trachten buitenlanders aan te trekken die ten behoeve van een ander bedrijf uit het buitenland zijn geworven. Het in de vorige volzin gesignaleerde gevaar kan slechts worden voorkomen door het noodzaakcriterium niet alleen aan te leggen ten aanzien van ondernemingen die werknemers *uit het buitenland* willen aantrekken, doch ook ten aanzien van andere ondernemingen.

Het feit dat het niet mogelijk is aan het voorgenomen restrictieve beleid een effectieve basis te verschaffen anders dan door invoering van de figuur van de vergunningenlimiet zal na het voorgaande duidelijk zijn. Aan een ander aspect, te weten de vraag of aan deze figuur niet zodanige nadelen zijn verbonden, met name met betrekking tot de arbeidsmogelijkheden van buitenlanders, dat dit stelsel, ondanks de daaraan verbonden voordelen, niettemin onaanvaardbaar zou zijn, mag niet worden voorbijgegaan. Een zodanig nadeel zou er met name dan zijn indien de invoering van het stelsel van de vergunningenlimiet ertoe zou leiden dat een buitenlandse werknemer dermate in zijn arbeidsmogelijkheden zou worden beperkt, dat hij feitelijk voor

de onmogelijkheid gesteld zou worden van werkgever te veranderen, indien hij zulks zou wensen. Er is wel gesteld dat zulks het geval is, waarbij met name is gewezen op de situatie die zou ontstaan wanneer alle ondernemingen tot aan hun vergunningenlimiet tewerkstellingsvergunningen zouden hebben verkregen.

De figuur van de vergunningenlimiet tast echter de vrijheid van de buitenlandse werknemer om van werkgever te veranderen – hetgeen niet verward moet worden met de vrijheid om bij elke willekeurige werkgever een betrekking te aanvaarden – niet aan.

Ten eerste zij erop gewezen dat de eis van een vergunningenlimiet niet geldt voor ondernemingen waarin minder dan 21 vreemdelingen arbeiden, zodat deze nieuwe figuur een vreemdeling in geen enkel opzicht verhindert in die ondernemingen te gaan arbeiden.

Echter zelfs in geval de vaststelling van een vergunningenlimiet ten aanzien van *alle* ondernemingen verplicht zou zijn behoeft niet te worden gevreesd dat het bovenomschreven bezwaar zich zal voordoen. Dit zou weliswaar tot gevolg hebben dat het totaal aantal voor vreemdelingen beschikbare arbeidsplaatsen beperkt zou zijn, doch zulks verhindert niet dat binnen dit aantal wél voor vreemdelingen beschikbare arbeidsplaatsen wisselingen plaatsvinden, met andere woorden een arbeidsmarkt ontstaat. De mogelijkheid voor vreemdelingen om binnen deze voor hen openstaande arbeidsmarkt van werkgever te veranderen wordt bovendien voortdurend vergroot doordat a) periodiek een deel van hen naar het land van herkomst terugkeert, b) elk jaar een deel van hen tot de «vijfjarigen» gaat behoren, en derhalve onder de vergunningenlimiet uitvalt.

De stelling dat door de invoering van de figuur van de vergunningenlimiet de buitenlander verhindert zou worden van werkgever te veranderen, kan derhalve niet worden onderschreven, waarbij er nogmaals op zij gewezen dat dit niet betekent dat het een vreemdeling zou vrijstaan bij *elke* andere werkgever een betrekking te aanvaarden. Deze laatste beperking, die overigens inherent is aan elk arbeids- of tewerkstellingsvergunningstelsel, achten wij in zijn algemeenheid niet onaanvaardbaar, gezien ook de doeleinden die deze wet dient. Er zouden zich echter bijzondere gevallen kunnen voordoen waarin een buitenlandse werknemer om bijzondere redenen in dienst zou willen treden van een bepaalde werkgever, en waarin het ten opzichte van deze werknemer onbillijk zou zijn wanneer zulks onmogelijk zou worden gemaakt om reden dat de vergunningenlimiet voor de betrokken onderneming zou worden overschreden. Met het oog op een zodanige situatie, die zich overigens niet licht zal voordoen, is in het ontwerp de bepaling opgenomen (artikel 6, tweede lid) dat in een bepaald geval om bijzondere redenen een tewerkstellingsvergunning kan worden verleend die boven een vergunningenlimiet uitgaat.

Rechtsbescherming (artikel 16)

Het wetsvoorstel biedt zowel de werkgever als de werknemer in ruime mate rechtsbescherming met betrekking tot beslissingen op aanvragen van een tewerkstellingsvergunning. Met betrekking tot beslissing ter zake van een vergunningenlimiet wordt aan de werkgever de nodige rechtsbescherming geboden.

Strafbaarstelling op grond van de Wet op de economische delicten (artikel 22)

Anders dan de bestaande wet wordt – zoals hierboven reeds vermeld – in het wetsvoorstel uitsluitend de werkgever strafbaar gesteld indien deze zonder vergunning een buitenlander doet arbeiden in zijn onderneming. Het delict wordt als overtreding gebracht onder de Wet op de economische delicten, hetgeen – meer dan de huidige wet – het opleggen van ingrijpende sancties en maatregelen mogelijk maakt.

Samenhang tewerkstellingsvergunning – verblijfsvergunning

Evenals onder de bestaande wet dient de verhouding tussen tewerkstellingsvergunning en verblijfsvergunning te worden geregeld.

Logischerwijze bestaat er een zeker verband tussen arbeidsvergunning of tewerkstellingsvergunning enerzijds, en verblijfsvergunning anderzijds. Een vergunning die toelaat dat een vreemdeling in Nederland in loondienst arbeid verricht zou zonder betekenis zijn zonder verblijfsvergunning, dat wil zeggen een vergunning om feitelijk in het land te mogen verblijven. Omgekeerd is het voor de beoordeling van de vraag of aan een vreemdeling die in Nederland wil gaan arbeiden een verblijfsvergunning moet worden verleend c.q. geweigerd, van belang te weten of hij over voldoende middelen van bestaan zal kunnen beschikken, met andere woorden of ten behoeve van deze vreemdeling een arbeidsvergunning of tewerkstellingsvergunning zal worden verleend.

In de bestaande wet is deze samenhang op twee plaatsen tot uitdrukking gebracht. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de bestaande wet dient een arbeidsvergunning te worden geweigerd aan een vreemdeling aan wie het verblijf in Nederland is geweigerd. Voorts bepaalt artikel 6, eerste lid, dat een arbeidsvergunning slechts van kracht is voor zover de vreemdeling is toegestaan in Nederland te verblijven.

In de praktijk is evenwel gebleken dat deze regeling met name in een tweetal situaties niet geheel voldoet.

Ten eerste is het, ondanks het geregelde overleg dat heeft plaatsgevonden tussen de betrokken diensten van de Ministeries van Justitie en van Sociale Zaken, voorgekomen dat aan een vreemdeling die een arbeidsvergunning had aangevraagd een verblijfsvergunning werd geweigerd omdat hij niet kon aantonen over voldoende eigen bestaansmiddelen te zullen beschikken, terwijl daarna, op grond van artikel 4 van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen de arbeidsvergunning werd geweigerd in verband met de weigering van de verblijfsvergunning, zodat de vreemdeling inderdaad in een staat kwam te verkeren dat hij niet over eigen bestaansmiddelen kon beschikken. Een zodanige «vicieuze cirkel» dient uiteraard voorkomen te worden.

In de tweede plaats werkt de bestaande regeling onbevredigend doordat deze toestaat, dat een vreemdeling over een arbeidsvergunning beschikt zonder dat hij ook over een verblijfsvergunning beschikt. Met name ingeval de arbeidsvergunning is verleend vóórdat een verblijfsvergunningsaanvraag is afgehandeld, alsmede in het geval de verblijfsvergunning verloopt c.q. wordt ingetrokken gedurende de looptijd van een arbeidsvergunning kan een zodanige situatie zich voordoen. Weliswaar bepaalt artikel 6 van de bestaande wet dat de arbeidsvergunning in dat geval niet van kracht is, doch dit heeft weer als negatief gevolg dat de werkgever van de vreemdeling eigenlijk niet kan vertrouwen op de geldigheid van de verleende arbeidsvergunning, doch steeds dient te controleren of deze vergunning wel gepaard gaat met een verblijfsvergunning; zou hij een vreemdeling zonder verblijfsvergunning in dienst nemen c.q. houden, dan zou hij immers het verbod van artikel 12 overtreden.

Deze twee genoemde punten dienen beter geregeld te worden. Ten eerste zal op grond van de Vreemdelingenwet worden bepaald dat aan een vreemdeling, zolang hij in afwachting is van de beslissing op een aanvraag om een tewerkstellingsvergunning, geen verblijfsvergunning zal worden geweigerd op de enkele grond dat hij niet kan aantonen dat hij over voldoende eigen bestaansmiddelen zal kunnen beschikken. Ten tweede is in de nieuwe wet neergelegd a) dat een aanvraag van een tewerkstellingsvergunning met betrekking tot een vreemdeling die nog niet in het bezit is van een verblijfsvergunning niet in behandeling zal worden genomen zolang de betrokken vreemdeling nog geen verblijfsvergunning heeft aangevraagd (artikel 4), b) dat een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd indien deze een vreemdeling zou betreffen van wie gebleken is dat hem het verblijf in Nederland is

geweigerd (artikel 6), c) dat een tewerkstellingsvergunning wordt ingetrokken indien deze een vreemdeling betreft van wie gebleken is dat hem het verder verblijf in Nederland is geweigerd (artikel 8).

Is gebleken dat de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft aangevraagd, dan kan ook de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning zonder meer worden afgehandeld; wordt gedurende de loop van deze verdere afhandeling de verblijfsvergunning geweigerd op justitiële gronden (b.v. de vreemdeling is illegaal ons land binnengekomen, of hij heeft criminele antecedenten), dan zal ook de tewerkstellingsvergunning worden geweigerd; mocht in een bepaald geval eerst na afhandeling blijken dat de verblijfsvergunning is geweigerd, dan zal de tewerkstellingsvergunning alsnog worden ingetrokken. Door deze opzet worden de nadelen van de huidige regeling ondervangen.

Op de overgangs- en slotbepalingen zal worden ingegaan bij de artikelsgewijze toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel bevat enige definitiebepalingen.

Ingevolge onderdeel b wordt voor de toepassing van deze wet ook als werkgever beschouwd:

a. degene die een ander op grond van een bij algemene maatregel van bestuur voor de toepassing van deze wet met een arbeidsovereenkomst gelijkgestelde overeenkomst arbeid doet verrichten; voor een zodanige gelijkstelling komt, zoals onder vigeur van de bestaande wet, in aanmerking de overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten met musici en artiesten;

b. de inlener in geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. De feitelijke werkgever dient dus in het bezit te zijn van een vergunning.

De in onderdeel d. vervatte definitie van het begrip «onderneming» is ontleend aan die in de Wet op de ondernemingsraden. Uit de definitie volgt dat ook hier winstoogmerk niet relevant is voor de vraag of van een onderneming sprake is. Bepalend is ook hier of het samenwerkingsverband in de samenleving als zelfstandige eenheid optreedt, alsmede of binnen deze eenheid werkzaamheden krachtens arbeidsovereenkomst worden verricht. De omstandigheid dat twee zaken onder dezelfde leiding staan verhindert niet dat zij voor de toepassing van deze wet als twee afzonderlijke ondernemingen kunnen worden beschouwd.

Artikel 2

Voor wat betreft de onderdelen a-c zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Ten aanzien van onderdeel b zij nog opgemerkt dat het vereiste van een verklaring van de Minister van Sociale Zaken ertoe dient het de vreemdeling mogelijk te maken op eenvoudige wijze aan te tonen dat de wet niet op hem van toepassing is, alsmede om ook de werkgever op dit punt zekerheid te verschaffen.

Onderdeel d maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur categorieën van personen van de werking van de wet uit te zonderen, welke mogelijkheid ook nu reeds op grond van artikel 9 van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen bestaat. Het ligt in het voornemen de categorieën welke thans reeds zijn uitgezonderd, o.m. zeeschepelingen, buitenlandse pers-agenten, gastdocenten, sportlieden alsmede medewerkers die door hun buitenlandse werkgever geleverde apparatuur monteren of repareren zonder in Nederland woonachtig te zijn, ook van de werking van de nieuwe wet uit te zonderen.

Artikel 3

In samenwerking met wat in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt over de vraag wie strafbaar moet worden gesteld en wie derhalve in het bezit moet zijn van een vergunning, is in het wetsontwerp – anders dan in de Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen – alleen een verbodsbe-
paling opgenomen die zich tot de werkgever richt. Wie als werkgever wordt aangemerkt is omschreven in artikel 1, eerste lid, onder b, van de wet.

Artikel 4

De in het algemeen deel van deze toelichting beschreven procedure om de verlening van een verblijfsvergunning en van een tewerkstellingsvergunning beter op elkaar af te stemmen, is in het wetsvoorstel geëffectueerd door de bepaling in het vierde lid, onder b, van dit artikel. Een aanvraag van een tewerkstellingsvergunning zal niet in behandeling worden genomen indien het betreft een vreemdeling die niet beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning en die een zodanige vergunning ook nog niet heeft aangevraagd. Uit de gegevens welke door de aanvrager worden overgelegd zal kunnen blijken of aan deze eis is voldaan.

De in het vijfde lid genoemde termijnen zijn termijnen van orde, evenals die, genoemd in artikel 12, vierde lid.

Artikel 5

Het tweede lid biedt de mogelijkheid dat aan een vergunning voorschriften worden verbonden welke betrekking hebben op de vorm van de arbeidsovereenkomst. Op dit punt wordt met name gedacht aan het voorschrift dat de arbeidsovereenkomst met een vreemdeling, die afkomstig is uit een wer-
vingsland, mede wordt gesteld in de taal van die vreemdeling.

Artikel 6

In het eerste lid onder a, wordt de relatie gelegd tussen de verlening van een tewerkstellingsvergunning en een vergunningenlimiet, in die zin dat een beslissing omtrent een tewerkstellingsvergunning moet vallen binnen de grenzen die door de vergunningenlimiet zijn getrokken. Het tweede lid van artikel 6 staat echter toe dat in een bepaald geval om bijzondere redenen een tewerkstellingsvergunning ook met overschrijding van een vergunningenlimiet kan worden verleend. Waar in het algemeen deel van deze toelichting werd ingegaan op de vrees dat invoering van de figuur van de vergunningenlimiet de arbeidsmobiliteit van vreemdelingen zal beperken kwam deze bepaling reeds ter sprake.

In het eerste lid, onder b, is neergelegd dat een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd ten aanzien van een vreemdeling aan wie een vergunning tot verblijf in Nederland is geweigerd. Op de problematiek met betrekking tot de samenhang van tewerkstellingsvergunning en verblijfsvergunning is in het algemeen deel van deze toelichting reeds ingegaan. De in onderdeel b vervatte bepaling geldt niet in die gevallen waarin de vreemdeling op grond van de artikelen 32 of 38 van de Vreemdelingenwet niet kan worden uitgezet in verband met een door hem ingesteld beroep tegen de weigering van de verblijfsvergunning.

Artikel 7

Het eerste lid brengt de weigeringsgrond, welke thans is vervat in artikel 4, tweede lid, van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen beter tot uitdrukking. De strekking van de bepaling is tweeledig. Ten eerste staat zij toe dat een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd indien voor de desbetreffende arbeidsplaats vervangend aanbod van de kant van Nederlanders, of

van op grond van artikel 2 van de wet met Nederlanders gelijkgestelde personen, aanwezig is. Van deze mogelijkheid zal minder gebruik worden gemaakt naarmate een vreemdeling langer voor het verrichten van arbeid in Nederland verblijft, en hij dus de status van «vijfjarige» nadert, na het bereiken waarvan hij geen vergunning meer nodig heeft. Ten tweede biedt dit artikellid de mogelijkheid om reeds in Nederland krachtens tewerkstellingsvergunning werkzame vreemdelingen, die van werkkring moeten of willen veranderen, voorrang te verlenen boven vreemdelingen die nog niet krachtens tewerkstellingsvergunning in het Nederlands arbeidsproces zijn ingeschakeld.

Het tweede lid heeft uitsluitend betrekking op vreemdelingen die nog niet eerder in Nederland in een onderneming hebben gearbeid, dan wel die na zodanige arbeid hun hoofdverblijf buiten Nederland hebben gevestigd. Het begrip hoofdverblijf heeft hier dezelfde feitelijke betekenis als welke daaraan in het kader van de vreemdelingenwetgeving wordt toegekend. In twijfelgevallen of een vreemdeling al dan niet geacht moet worden zijn hoofdverblijf in Nederland te hebben gehandhaafd zal de administratie aan de veilige kant blijven, en redelijke twijfel te zijnen gunste doen strekken. De bepalingen van dit tweede lid zullen niet worden toegepast ten aanzien van een vreemdeling die in het kader van de gezinshereniging tot Nederland is toegelaten.

Voor wat de in het tweede lid onder a-c, vermelde weigeringsgronden betreft zij opgemerkt dat weigering van de vergunning tot verblijf om overeenkomstige redenen kan plaatshebben. Hieronder vallen immers tevens gronden, ontleend aan het algemeen belang (artikel 11, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet). In de huidige situatie wordt van deze mogelijkheid ook wel gebruik gemaakt. Wanneer de hierbij voorgestelde wet in werking zal zijn getreden, ligt het voor de hand dat de Minister van Justitie een vergunning tot verblijf niet op deze gronden zal afwijzen wanneer tevens een verzoek om een tewerkstellingsvergunning bij de Minister van Sociale Zaken aanhangig is. Overwegingen die samenhangen met de arbeidsvoorziening, kunnen naar hun aard beter in laatstgenoemd kader worden onderzocht. Een dubbel gebruik van de hier bedoelde gronden heeft trouwens geen zin.

Voor wat de in het tweede lid onder d, vervatte vereiste van passende huisvesting betreft zij nog het volgende opgemerkt. De vreemdeling zal zelf in zijn huisvesting moeten voorzien. Hiervoor is hij echter op bemiddeling aangewezen. Deze bemiddeling kan wellicht in sommige gevallen worden verleend door in Nederland woonachtige familieleden of anderen, doch het is wel duidelijk dat het in vele gevallen de werkgever zal zijn, die deze taak op zich zal moeten nemen, wil hij voor een tewerkstellingsvergunning in aanmerking komen. Bij de vraag of een bepaalde huisvestingsmogelijkheid als passend kan worden aangemerkt zal er scherp op worden toegezien of de beschikbare huisvesting voldoet aan de normen die in de gemeentelijke pensionverordeningen zijn opgenomen. Het onderzoek naar een en ander in het kader van de vergunningverlening zal, zoals thans reeds gebruikelijk is, worden ingesteld door een speciaal daartoe in het leven geroepen onderdeel van het Departement van Sociale Zaken.

Artikel 8

Ook hier geldt dat een tewerkstellingsvergunning niet zal mogen worden ingetrokken indien de vreemdeling tegen de weigering van het verblijf beroep heeft ingesteld, en hij ingevolge artikel 32 dan wel 38 van de Vreemdelingenwet niet mag worden uitgezet.

Artikel 9

Bij de hantering van de in onderdeel a vervatte bevoegdheid tot intrekking zal met het belang van de werknemer ernstig rekening dienen te worden gehouden; slechts indien diens kwade trouw aanneemelijk is, is intrekking te zijnen opzichte verantwoord.

Onderdeel b is opgenomen omdat een werkgever er, met het oog op de overschrijding van de voor zijn onderneming vastgestelde vergunningenlimiet, belang bij kan hebben dat een tewerkstellingsvergunning waarvan geen gebruik wordt gemaakt, b.v. daardat de vreemdeling bij een andere werkgever in dienst is getreden, wordt ingetrokken.

Artikel 11

De artikelen 11–15 voeren het nieuwe stelsel van de vergunningenlimiet in. De gronden die voor dit stelsel pleiten zijn reeds uitvoerig uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting. In aanvulling hierop zij nog het volgende opgemerkt.

Artikel 11, eerste lid, geeft aan dat een vergunningenlimiet in ieder geval moet zijn vastgesteld alvorens aan een werkgever kan worden vergund tegelijkertijd meer dan 20 vreemdelingen in zijn onderneming te doen arbeiden. Uiterlijk bij de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van de 21ste buitenlandse werknemer moet de werkgever dus een aanvraag tot vaststelling van een vergunningenlimiet indienen.

Het tweede lid van artikel 11 geeft aan welke werking een eenmaal vastgestelde vergunningenlimiet heeft: deze limiet beperkt, zoals de naam ook al aangeeft, het aantal tewerkstellingsvergunningen dat kan worden verleend. Er is slechts een indirecte relatie tussen de hoogte van een vergunningenlimiet en het aantal vreemdelingen dat in de desbetreffende onderneming mag worden ingeschakeld. In het algemeen deel van deze toelichting is er reeds op gewezen dat de vaststelling van een vergunningenlimiet op een bepaald aantal niet betekent, dat ook altijd zonder meer tewerkstellingsvergunningen tot aan dit aantal zullen worden verleend. Het zal dus mogelijk zijn dat een werkgever minder vreemdelingen krachtens tewerkstellingsvergunning in zijn onderneming mag doen arbeiden dan de vergunningenlimiet aangeeft. Omgekeerd is ook mogelijk dat een werkgever op een gegeven moment een groter aantal vreemdelingen krachtens tewerkstellingsvergunning mag doen arbeiden dan het door de vergunningenlimiet aangegeven aantal; met name ingeval één of meer tewerkstellingsvergunningen zijn verleend met toepassing van artikel 6, tweede lid, dan wel ingeval een vergunningenlimiet op grond van artikel 14 is verlaagd, kan deze situatie zich voordoen.

Een vergunningenlimiet geeft dus *niet* rechtstreeks aan hoeveel vreemdelingen tegelijkertijd in een bepaalde onderneming tewerkgesteld mogen worden; dit aantal volgt uitsluitend uit het aantal aan de werkgever verleende tewerkstellingsvergunningen. De vergunningenlimiet beperkt *wel* het aantal tewerkstellingsvergunningen dat alsnog, gelet op het aantal reeds aan de werkgever verleende tewerkstellingsvergunningen, kan worden verleend. Deze constructie maakt het mogelijk een restrictief beleid ten aanzien van de inschakeling van buitenlandse werknemers te voeren zonder onmiddellijke ingreep in een eenmaal ontstane situatie. Mocht, in het kader van een zodanig beleid, besloten worden de vergunningenlimiet voor een onderneming te verlagen tot beneden het aantal in die onderneming werkzame buitenlandse werknemers, dan heeft dit niet tot gevolg dat een deel van deze werknemers ontslagen moet worden. Wel zal dit ertoe leiden dat de werkgever tijdelijk het natuurlijk verloop van de in zijn onderneming werkzame buitenlandse werknemers ziet zal kunnen compenseren door het aantrekken van weer andere buitenlandse werknemers.

Artikel 13

Met betrekking tot de in artikel 13, tweede lid, neergelegde criteria voor de vaststelling en herziening van een vergunningenlimiet zij, in aansluiting op hetgeen daaromtrent reeds in het algemeen deel van deze toelichting is gesteld, nog het volgende opgemerkt.

Met name het in onderdeel a vervatte criterium, de noodzaak om, in het belang van de werkgelegenheid, in de onderneming vreemdelingen te doen

arbeiden, zal mogelijk maken ter zake van de inschakeling van buitenlandse werknemers een restrictief beleid te voeren. Ten eerste zal op grond van dit criterium de inschakeling van buitenlandse werknemers in een bepaalde onderneming kunnen worden beperkt indien door deze inschakeling niet of nauwelijks een bijdrage wordt geleverd tot de werkgelegenheid. Deze bijdrage tot de werkgelegenheid moet in een ruimer kader worden gezien; het gaat daarbij niet alleen om de werkgelegenheid die de onderneming zelf biedt, doch evenzeer om de positie van b.v. toeleveringsbedrijven. Voorts zal op grond van dit criterium deze inschakeling kunnen worden beperkt indien door de inschakeling van buitenlanders weliswaar de werkgelegenheid zou worden gewaarborgd, c.q. vergroot, doch waar zulks ook op andere wijze dan door inschakeling van buitenlanders zou kunnen geschieden. Over de toetsing van het in onderdeel a vervatte criterium zal overleg met het Ministerie van Economische Zaken dienen te worden gepleegd.

Het criterium van onderdeel b dient ertoe te kunnen voorkomen dat door een onderneming buitenlanders worden aangetrokken zonder dat in een passende huisvestingsmogelijkheid voor buitenlanders kan worden voorzien. Bij het onderzoek van de vraag of er passende huisvesting is zal uiteraard overleg met de gemeenten plaatsvinden.

Het derde lid is opgenomen om elk misverstand uit te sluiten, dat bij de overweging van de noodzaak als bedoeld in het tweede lid, onder a, in ieder geval aandacht dient te worden geschonken aan de stand of ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

Artikel 14

Artikel 14 biedt de mogelijkheid een eenmaal vastgestelde vergunningenlimiet, op aanvraag van de werkgever dan wel ambtshalve, te herzien. In geval van ambtshalve herziening van een vergunningenlimiet zal er veelal sprake zijn van een verlaging. Ten einde de criteria voor vaststelling van de vergunningenlimiet goed toe te passen dient over gegevens te worden beschikt welke veelal alleen aan de betrokken werkgever bekend zijn. Voor het geval deze werkgever in gebreke zou blijven deze gegevens te verschaffen stelt de laatste volzin van het derde lid van het artikel buiten twijfel dat de Minister dan een beslissing kan nemen welke slechts gebaseerd is op de gegevens welke hem uit anderen hoofde bekend zijn.

Waar één van de redenen voor invoering van de vergunningenlimiet – zoals vermeld – is een werkgever zoveel mogelijk zekerheid te verschaffen in hoeverre eventuele aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor toewijzing in aanmerking komen, zal het middel van de ambtshalve verlaging uiteraard zeer zorgvuldig moeten worden gehanteerd. In dit verband is van belang dat ook over herziening van vergunningenlimieten overleg met het Ministerie van Economische Zaken zal plaatsvinden.

Het ligt in het voornemen een eenmaal vastgestelde vergunningenlimiet ten minste gedurende 1 jaar te handhaven.

Artikel 16

Het wetsontwerp voorziet in een stelsel van rechtsbescherming, dat in sterke mate geënt is op de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Laatstgenoemde wet kent voor beschikkingen van de lagere overheid het systeem dat degene die door een beschikking in zijn belang is getroffen, daartegen bij het orgaan dat de beschikking heeft genomen een bezwaarschrift kan indienen. Tegen de beslissing op het bezwaarschrift staat dan weer beroep open op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Voor beschikkingen van de centrale overheid zal ingevolge artikel 11 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen een facultatieve bezwaarschriftenregeling gelden, omdat niet voor alle beschikkingen van de centrale overheid de voordelen van een verplichte aan het beroep voorafgaande bezwaarschriftenprocedure zwaarder wegen dan de nadelen (memo-

rie van antwoord wetsontwerp Arob, blz. 28 rechterkolom, tweede volle alinea tot en met 9 rechterkolom, vierde volle alinea). Het spreekt vanzelf dat bij speciale wet een eigen regeling in het leven kan worden geroepen, die afwijkt van deze bepaling door met betrekking tot de op grond van die wet te nemen beschikkingen voor te schrijven, dat voor de belanghebbende die bezwaar wil maken, steeds een bezwaarschriftenprocedure, als in de artikelen 13-15 van de Wet Arob bedoeld, openstaat. Een zodanige vorm van beroep binnen de administratie zal met name zinvol zijn in situaties waarbij, mede in verband met het aantal aanvragen, de beslissing in eerste instantie in belangrijke mate is overgelaten aan uitvoeringsinstanties en het mede uit beleidsoverwegingen gewenst is dat de centrale autoriteiten in elk geval waarin de belanghebbende bezwaar heeft tegen de beslissing, de zaak volledig heroverwegen. Het steeds toepassen van het systeem van de artikelen 11 en 12 van de Wet Arob zou dan tot onnodige vertraging leiden. Zo een geval doet zich hier voor. Om deze reden wil het onderhavige wetsontwerp voor het daardoor bestreken terrein de bezwaarschriftenprocedure in de bijzondere wet zelf vastleggen. Op deze wijze wordt, met voorkoming van onnodig tijdverlies, de justitiabele een maximum aan rechtsbescherming geboden. Door het indienen van een bezwaarschrift bereikt hij immers dat binnen de administratie de zaak nog eens wordt bekeken en doorgaans op een hoger niveau wordt afgedaan dan de eerste maal het geval geweest is. Is de belanghebbende dan toch niet tevreden, dan kan hij zich alsnog tot de onafhankelijke rechter wenden.

Terwille van de uniformiteit van het administratief procesrecht worden op het stuk van de procedure (in ruime zin) de desbetreffende voorschriften van de Wet Arob van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 17

Onder vigeur van de bestaande wet worden twee soorten arbeidsvergunningen uitgegeven. Aan buitenlanders die korter dan 5 jaar in Nederland werkzaam zijn wordt een arbeidsvergunning verleend die beperkt is naar werkgever en die een werkingsduur heeft van een jaar; aan buitenlanders, die reeds langer dan 5 jaar in Nederland werkzaam zijn geweest, wordt een zgn. «permanente vergunning» verleend, dat wil zeggen een arbeidsvergunning die noch een beperking naar tijd noch een beperking naar werkgever kent. De nieuwe wet zal ten aanzien van werknemers aan wie thans een permanente vergunning is verleend niet van toepassing zijn; de door de Minister van Sociale Zaken verleende permanente vergunning kan worden beschouwd als een door deze Minister afgegeven verklaring als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van het wetsontwerp. Artikel 17 bepaalt dat de overige vergunningen, voor de periode van hun werkingsduur, hun waarde behouden doordat zij zullen worden beschouwd als tewerkstellingsvergunningen, verleend krachtens de nieuwe wet.

Artikel 18

Dit artikel stelt voor die ondernemingen, waarin op de dag van inwerkingtreding van de wet op grond van artikel 17 meer dan 20 buitenlandse werknemers te werk mogen worden gesteld, een vergunningenlimiet vast gelijk aan het bestaande aantal. Zou een dergelijke bepaling niet worden opgenomen, dan zou de administratie na de inwerkingtreding van de wet in korte tijd worden overstroomd met aanvragen tot vaststelling van een vergunningenlimiet. Nu zal de vaststelling c.q. herziening van een vergunningenlimiet slechts behoeven te worden aangevraagd indien het aantal buitenlandse arbeiders dat in een onderneming is ingeschakeld na de inwerkingtreding van de wet wordt uitgebreid.

Artikel 23

De vreemdeling die arbeid verricht, zonder dat een tewerkstellingsvergunning is verleend, zal in het algemeen geen vergunning tot verblijf bezitten, zodat hij eventueel Nederland kan worden uitgezet. Dit is echter anders voor die vreemde arbeidskrachten die eerst bij een werkgever in dienst treden die voor hen een tewerkstellingsvergunning heeft, maar die, nadat aan die arbeidsverhouding een eind is gekomen, zijn gaan werken bij een werkgever, die geen tewerkstellingsvergunning heeft. Er is geen reden deze categorie buitenlandse werknemers in een gunstiger positie te plaatsen dan de eerstgenoemde groep. Derhalve dient een vergunning tot verblijf te kunnen worden ingetrokken, indien de grond die tot de verlening daarvan heeft geleid, is vervallen.

In de huidige situatie wordt dit probleem opgelost doordat de vreemdeling die zonder vergunning arbeid verricht zelf strafbaar is. Dit strafbare feit kan er, op grond van artikel 12, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet toe leiden dat de vergunning tot verblijf wordt ingetrokken. Nu het onderhavige wetsontwerp de strafbaarheid voor de vreemdeling zelf wil opheffen, is het noodzakelijk het illegaal verrichten van arbeid zelfstandig tot een grond tot intrekking van een vergunning tot verblijf te maken.

De Minister van Sociale Zaken,
J. Boersma

De Minister van Justitie,
A. A. M. van Agt.

