

Zitting 1975-1976

13 682

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

Nr. 9

**EINDVERSLAG**

Vastgesteld 2 augustus 1976

De bijzondere Commissie<sup>1</sup> is de Regering dankbaar voor de uitvoerige memorie van antwoord, die echter niet in alle opzichten overtuigd heeft.

De leden van de V.V.D.-fractie zeiden het weinig zinvol te vinden de argumenten ten tweeden male schriftelijk aan de Regering voor te leggen. De overgebleven geschilpunten zullen tijdens de plenaire behandeling en de stemmingen tot een oplossing gebracht moeten worden. De leden van de P.S.P.- en P.P.R.-fracties bleven hun grote bezwaren houden, terwijl de leden van de C.P.N.-fractie zich in hun afwijzende houding gesterkt voelden door het gestelde in de memorie van antwoord.

De beschouwingen over de vergunningenlimiet hadden de leden van de P.v.d.A.- en D'66-fracties niet overtuigd. Zij bleven de voorkeur geven aan de naar hun mening effectievere en meer aanvaardbare middelen, zoals vermeld in de Nota Buitenlandse Werknemers en de Nota inzake de Werkgelegenheid. Zij hadden daarbij het antwoord gemist op hun vraag in het voorlopig verslag welke stappen op elk van deze terreinen inmiddels zijn genomen en welke maatregelen nog in voorbereiding zijn, alsmede welke resultaten inmiddels op deze beleidsonderdelen zijn bereikt. De indruk was niet weggenomen, dat een vergunningenlimiet de buitenlandse werknemer te veel aan een bepaald bedrijf bindt, zonder enige mogelijkheid van opleiding en scholing.

Deze indruk werd nog versterkt door de toevoeging aan artikel 5, vernummerd tot 6, waardoor de vergunning behalve de werkgever en de onderneming, ook het soort arbeid vermeldt, dat mag worden verricht.

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stelden er prijs op hun opmerkingen, in concrete vormen gegoten, bij de artikelen te maken.

Het was de leden van de P.S.P.- en P.P.R.-fracties opgevallen, dat de bewindslieden op blz. 3 van de memorie van antwoord de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. antwoordden dat een zodanige reserve in de limietstelling is ingebouwd, dat rekening wordt gehouden met het feit dat een vergunningenlimiet in verband met de huidige zwakke economische situatie veelal op een te laag aantal zal uitkomen. Betekent dit niet dat de doelstelling van het voorliggende wetsontwerp «het geleidelijk terugdringen van de afhankelijkheid van onze economische structuur van de arbeid van buitenlanders» op losse schroeven wordt gesteld? Zou niet juist het feit dat door conjuncturele oorzaken weinig buitenlanders te werk zijn gesteld moeten worden aangegrepen om bedrijven te dwingen tot een andere wijze van investeren en inrichten van de produktie in plaats van de ruimte in de vergunningenlimieten afhankelijk te stellen van conjuncturele overwegingen?

<sup>1</sup>) Samenstelling: Koekoek (BP), Van Leeuwen (ARP), voorzitter, Vellenga (PvdA), Veder-Smit (VVD), Barendregt (PvdA), ondervoorzitter, Hermesen (KVP), Rietkerk (VVD), Meis (CPN), Van Dis (SGP), Gardeniërs-Berendsen (KVP), Van Dam (ARP), Kruisinga (CHU), Poppe (PvdA), Nootboom, Van der Heem-Wagemakers (PPR), Albers (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP) en Staneke (DS'70).

Het afwijzen door de Regering van het door deze leden voorgestelde alternatief: de huidige wet – zo mogelijk uitgebreid met meer weigeringsgronden voor een arbeidsvergunning – meer restrictief te hanteren, werd naar de mening van genoemde leden onvoldoende beargumenteerd. Sluiswerking kan ook bij het voorliggende wetsontwerp ontstaan, dan wel de mobiliteit van de werknemer zelf wordt, zoals ook deze leden vrezen, inderdaad beperkt. Hoe immers dient anders het verschijnsel benoemd te worden, dat een buitenlander geweigerd wordt elders te gaan werken, omdat de limiet van die bewuste werkgever «vol» is? De leden van de P.S.P.- en P.P.R.-fracties bleven vrezen dat werkgevers met betere arbeidsvoorwaarden eerder «vol» raken of nooit ruimte krijgen om buitenlanders te werk te stellen, wanneer zij bij het in werking treden van de wet geen buitenlanders in dienst hadden. Ook de ontkenning van de Regering, dat een deel van de buitenlanders tot de «vijfjarigen» gaat behoren en derhalve niet langer «aangewezen is op bepaalde arbeidsplaatsen» bevestigt, dat de «nog-niet-vijfjarigen» (blz. 7 memorie van antwoord) wel aangewezen zijn op bepaalde arbeidsplaatsen. Op blz. 8 van de memorie van antwoord blijkt ook wel, dat de Regering deze binding aan arbeidsplaatsen onderkent, waar zij stelt dat de buitenlandse werknemer «slechts» dan een beperking van zijn keuze zou ervaren, indien hij een «bijzondere reden» heeft om juist een bepaalde werkgever te prefereren. Naar het oordeel van genoemde leden hebben werknemers altijd een bijzondere reden wanneer zij een bepaalde werkgever prefereren. Hoe denken de bewindslieden een criterium te kunnen stellen voor het toepassen van artikel 6, lid 2, over welk probleem de leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties bij de artikelen een opmerking wilden maken? Kort samengevat blijven de leden van de P.S.P.- en P.P.R.-fracties van mening, dat de Regering zou moeten volstaan met een stringente toepassing van de bestaande wet, aangevuld met een verhoogde strafbaarstelling in het kader van de wet economische delicten van die werkgevers die illegaal buitenlanders te werk stellen. Deze leden vroegen zich af, waarom de Regering de kwalificatie «overdreven» bezigt bij de mogelijkheid bedoeld delict als misdrijf aan te merken, zoals zij voorgesteld hadden. Bedacht dient toch te worden dat buitenlanders hun eigen toekomst en die van hun gezin op het spel zetten, wanneer zij zich laten verleiden tot illegale arbeid met het risico uit Nederland uitgewezen te worden met alle mogelijke gevolgen in het thuisland. Zij die deze illegale arbeid uitlokken en/of hun medewerking aan het illegaal te werk stellen verlenen en daaraan verdienen, kunnen naar de mening van deze leden zeer wel als plegers van een misdrijf worden beschouwd.

De zorg om de illegale buitenlander, die veel meer als slachtoffer dan als verdachte dient te worden beschouwd, is ook de reden dat de leden van de P.S.P.- en P.P.R.-fracties gevraagd hebben deze buitenlanders bij het ontdekken van de werkgever, die illegaal hen te werk stelt, niet als straf uit ons land te verwijderen, maar een oplossing voor hun verblijf te zoeken. Zij constateerden tot hun spijt dat de Regering deze mensen nog steeds wenst te bestraffen met uitzetting. Heeft de Regering daarbij de consequenties overwogen die zich kunnen voordoen wanneer deze mensen gedwongen worden (immers ook andere Europese landen accepteren hen niet) naar hun vaderland terug te keren, waar elders illegaal werken nog eens afzonderlijk strafbaar kan zijn gesteld?

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat uit de memorie van antwoord naar hun gevoel duidelijk blijkt dat men het aantal buitenlandse arbeiders wil terugdringen in verband met de economische crisis, waarbij wordt gepoogd de Nederlandse arbeiders tegen de buitenlandse arbeiders op te zetten door met het argument van de werkgelegenheid voor de Nederlandse arbeiders te schermen. Hoe onverantwoordelijk het optreden van de ondernemers met betrekking tot het aantrekken van buitenlandse arbeiders is geweest blijkt ook uit de volgende passage in de memorie van antwoord, «Negatieve aspecten, zowel gezien vanuit het belang van de buitenlandse werknemer (ontworteling uit zijn culturele milieu met daaraan verbonden aan-

passingsproblemen, scheiding van gezinnen, onderwijsproblemen met betrekking tot de kinderen na gezinshereniging) als gezien vanuit het Nederlands belang (huisvestingsproblemen en andere congestieproblemen)». Men heeft toch kunnen voorzien dat het aantrekken van buitenlandse arbeiders aanleiding zou geven tot problemen onder meer met betrekking tot de huisvesting die vaak schrikbarend is.

De ondernemers hebben echter alleen naar hun eigen belang gekeken en daarbij tellen menselijke aspecten niet, maar alleen de winst, aldus deze leden.

Dat de nieuwe wet schadelijk en discriminerend is voor de buitenlandse arbeiders hadden deze leden reeds herhaaldelijk gezegd, maar de nieuwe wet kan ook voor de economisch zwakkere bedrijven funeste gevolgen hebben.

*Duidelijk is dat men, zoals reeds van deze zijde in het voorlopig verslag is opgemerkt, in tijden van hoogconjunctuur wil putten uit een reservoir van arbeiders uit de zogenaamde derde wereld, die men, zo meenden althans deze leden, gelijk als slaven in slechtere tijden weer wil laten afvoeren.*

Een dergelijk gesol met mensen wezen de leden van de fractie van de C.P.N. met de grootst mogelijke nadruk af. De buitenlandse arbeiders die hier in Nederland zijn zullen zonder aanzien des persoons op volledig gelijke voet moeten worden behandeld met de Nederlandse arbeiders.

Deze leden handhaafden dan ook hun bezwaren tegen dit discriminerende wetsontwerp en waren van mening dat het beter kan worden ingetrokken.

De leden van de P.v.d.A.- en D'66-fracties handhaafden voor wat betreft het aanvragen van de werkvergunning hun standpunt, dat de bepalingen in het wetsontwerp de buitenlandse werknemers te afhankelijk maken van de werkgevers. Juist het feit, dat de belangen van werkgever en werknemer bij het aanvragen van de vergunning parallel lopen, zou er voor pleiten, dat het initiatief ook door de werknemer moet kunnen worden genomen, hoewel het er in de praktijk op neer zal komen, dat de aanvraag door de werkgever wordt verzorgd en ingediend. Een wijziging van het wetsontwerp, waardoor het mogelijk wordt, dat de aanvraag ook door de werknemer kan worden ingediend, zou in belangrijke mate tegemoet komen aan de grote bezwaren bij de buitenlandse werknemers, zoals deze ter hoorzitting op 23 juni ter kennis van de leden werden gebracht.

De argumentatie die de bewindslieden hanteren op blz. 15 en 16 van de memorie van antwoord met betrekking tot de tewerkstellingsvergunning had de leden van de C.P.N.-fractie niet kunnen overtuigen. Zij bleven van mening dat het de afhankelijkheid van de buitenlandse arbeider van de werkgever vergroot.

Met betrekking tot de overgangsbepalingen bleef het voor de leden van de P.v.d.A. en D'66-fracties de vraag, waarom in de wet niet tot uitdrukking wordt gebracht dat het de bedoeling is om de bestaande vergunningen na registratie binnen 1 jaar om te zetten in vergunningen nieuwe stijl.

*Ten slotte verzochten de leden van de genoemde fracties de bewindslieden hun mening te willen geven over het commentaar van de werkgroep rechtsbijstand in vreemdelingenzaken, in het bijzonder betreffende de internationale verplichtingen.*

Ten aanzien van de ILO-conventie inzake Migration in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers zagen de leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties de meer uitgebreide weergave van het regeringsstandpunt ten aanzien van de bekrachtiging van deze conventie tegemoet. Zij behielden zich het recht voor bij de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsontwerp op deze zaak terug te komen.

In de memorie van antwoord (blz. 14) wordt gezegd dat toetreding tot de op 24 juni tot stand gekomen ILO-conventie om een aantal redenen niet gewenst wordt geacht, zo merkten ook de leden van de C.P.N.-fractie op. Willen de bewindslieden dit direkt al nader toelichten en niet wachten op de Nota? Dit leek de C.P.N.-fractie namelijk noodzakelijk in verband met de voorbereiding van het onderhavige wetsontwerp.

Op blz. 21 van de memorie van antwoord blijkt duidelijk dat het onderhavige wetsontwerp moet worden gezien in het kader van EEG-maatregelen. Onderaan blz. 31 van de memorie van antwoord spreken de bewindslieden over het voorkomen van onaanvaardbare sociale risico's voor Nederland.

De fractie van de C.P.N. wil hierop graag een nadere toelichting van de bewindslieden hebben.

## **Artikelen**

### *Artikel 1*

De leden van de P.S.P.- en P.P.R.-fracties vroegen hoe de inlener juridisch aansprakelijk kan worden gesteld, als hij bij voorbeeld een x-aantal arbeidskrachten vraagt en bij controle blijkt dat een groter aantal buitenlanders daadwerkelijk werkzaam is dan de limiet van de inlener toestaat. **Wie is dan aansprakelijk? Zullen niet een groot aantal civiel-rechtelijke processen ontstaan over schadeclaims? Het was ook opgevallen dat geen antwoord was gegeven op de vraag hoe juist de controle op deze uitzendkrachten zou gaan geschieden.**

### *Artikel 3*

Het nieuwe artikel 3 werd door de commissie als een verbetering beschouwd, hoewel daaraan de vraag werd verbonden, of het de bedoeling kan zijn de vrouwelijke werknemer niet dezelfde rechten toe te kennen als haar mannelijke collega.

In dit verband werd gewezen op de EG-richtlijn van 18 december 1975 betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het arbeidsproces.

### *Artikel 7 (nieuw) tweede lid*

De leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties waren erkentelijk voor de nadere toelichting op art. 6 lid 2.

Zij vroegen of de bedoelingen van deze bepaling duidelijk er tot uitdrukking konden worden gebracht door na de woorden «bijzondere redenen» in te voegen «ontleend aan het belang van de betrokken buitenlandse werknemer».

De P.S.P.- en P.P.R.-leden hadden over dit artikel reeds terloops een vraag gesteld in het algemene deel van dit verslag.

### *Artikel 10 (nieuw), onder b.*

Nu de woorden «en de werkgever om intrekking verzoekt» vervallen zijn kan de vergunning ten alle tijde worden ingetrokken wanneer zij niet gebruikt wordt. Is ook voorzien in een beroepsmogelijkheid voor de werkgever en voor een aspirant-werknemer, zo vroegen de leden van de P.S.P. en P.P.R.-fracties.

### *Artikel 12 (nieuw), tweede lid*

De leden van de K.V.P., A.R.P.- en C.H.U.-fracties hadden er met voldoening kennis van genomen, dat verlaging van een vergunningenlimiet er niet toe zal leiden, dat de reeds in een onderneming werkzame buitenlandse werknemers zouden moeten worden ontslagen. Zij zouden dit gaarne in een wetstekst tot uitdrukking gebracht willen zien.

Wellicht zou een vervanging van het woord «kunnen» door «zullen» ertoe kunnen bijdragen duidelijk te maken, dat het bij het afgeven van tewerkstellingsvergunningen gaat om de toekomstige situatie.

#### *Artikel 16 (nieuw)*

Eveneens hadden deze leden de nadere toelichting op de beschikking met betrekking tot de verlaging van de vergunningenlimiet op prijs gesteld.

Zij vroegen zich af of het niet tot verduidelijking van de bedoelingen van de wet en met name van artikel 16 zou bijdragen, indien aan dit artikel een tweede lid zou worden toegevoegd van ongeveer de volgende bewoordingen:

«Ingeval een beschikking een verlaging van de vergunningenlimiet inhoudt, geeft zij onder vermelding van de gronden daartoe het mogelijk gemaakte alternatief voor de inschakeling van buitenlandse werknemers aan».

#### *Artikel 17 (nieuw)*

Deze leden beseften wel, dat het mededelen van beslissingen op grond van artikel 17 aan buitenlandse werknemers in hun eigen taal een vergaande verplichting voor de administratie inhoudt. Niettemin meenden zij dat beslissingen met een negatieve inhoud voor buitenlandse werknemers meestal van zo grote betekenis zijn, dat zij mededeling daarvan in hun eigen taal, alsmede van de rechtsmiddelen tegen zulk een beslissing toch in overweging zouden willen geven.

Daarbij gaan zij ervan uit dat het aantal negatieve beslissingen in verhouding tot het totale aantal beslissingen betrekkelijk gering zal zijn. Hierbij denken zij ook aan het feit, dat het in het bedrijfsleven gebruikelijk is de arbeidsovereenkomst in de eigen landstaal ter beschikking te stellen.

Onder het voorbehoud dat de Regering op bovenstaande vragen tijdig voor de openbare behandeling, schriftelijk zal antwoorden, acht de Commissie deze openbare behandeling hiermede voldoende beantwoord.

De voorzitter,  
Van Leeuwen

De griffier,  
Hubert