

Vergaderjaar 1993-1994

23 574

Wet tewerkstelling vreemdelingen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 24 mei 1994

ALGEMEEN

1. Inleiding

Diverse fracties gingen in het eindverslag in op de memorie van antwoord en verzochten enkele daarin geconstateerde lacunes in deze nota alsnog te verhelpen. Ook werd verzocht een enkel reeds aangesneden punt van een meer uitgebreide toelichting te voorzien. Daarnaast werden over een breed scala van onderwerpen nieuwe of meer toegespitste vragen gesteld.

In deze nota hoopt het kabinet de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen op een bevredigende wijze en in de gewenste mate van detaillering te beantwoorden.

Op een enkel punt hebben de gestelde vragen, alsmede enige van andere zijde ontvangen opmerkingen, geleid tot een aanpassing van de wetstekst middels een nota van wijziging. Hierop zal te bestemder plaatse nader worden ingegaan.

Ten aanzien van de citeertitel van het wetsvoorstel is er door twee fracties op aangedrongen om hiervoor een alternatief te overwegen.

Zonder aan de ene kant de negatieve reminiscenties die het woord tewerkstelling kan oproepen te willen bagatelliseren, acht het kabinet dit begrip aan de andere kant een term die in de specifieke context van dit wetsontwerp reeds geheel is ingeburgerd. Sinds 1979 worden reeds tewerkstellingsvergunningen aan werkgevers verleend. Andere begrippen brengen minder goed tot uiting dat het verbod om vreemdelingen te laten werken zich juist op de werkgever richt en dat het ook de werkgever is die voordat tot tewerkstelling mag worden overgegaan, over een vergunning dient te beschikken dan wel zich er van dient te verzekeren dat een dergelijke vergunning niet is vereist.

Indien de citeertitel slechts zou spreken over de arbeidsvergunning, dan wordt daarmee onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat het verbod tot tewerkstelling als algemene regel de kern van de wet is en dat de vergunning als gereguleerde uitzondering op het verbod is te beschouwen.

Daarnaast kan het woord arbeidsvergunning gemakkelijk het misverstand wekken dat dit een vergunning is die door de vreemdeling kan worden verkregen, wat uitdrukkelijk niet het geval is.

Per saldo geeft het kabinet er de voorkeur aan de huidige citeertitel te handhaven.

2. Instrumentering van de toelating

2.1. De reikwijdte van de wet

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de voorwaarden waaronder een vergunning tot verblijf als zelfstandige kan worden verkregen, waarmee ten aanzien van de houder een uitzondering geldt op het algemene verbod om zonder vergunning arbeid te laten verrichten.

Voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf als zelfstandige wordt het algemene vreemdelingenbeleid toegepast. Dit wil zeggen dat getoetst wordt of er daadwerkelijk sprake is van zelfstandig ondernemerschap en of de betreffende onderneming naast bestaande ondernemingen voorziet in een behoefte. Uiteraard zal de onderneming voldoende levensvatbaar dienen te zijn om een eventueel beroep op sociale zekerheid uit te sluiten. Een en ander is neergelegd in Hoofdstuk B 12 van de Vreemdelingencirculaire 1994: «Vreemdelingen die een zelfstandig beroep of bedrijf willen uitoefenen, met inbegrip van een horecabedrijf».

De leden van de fractie van GroenLinks waren benieuwd naar de reactie van het kabinet op de kritiek van het NCB op de strijdigheid van het wetsvoorstel met verdragsrechtelijke verplichtingen, met name het Associatiebesluit van de EU met Turkije.

Terzake van de herziening van de Wabw zijn de internationaal-rechtelijke implicaties in een vroeg stadium onderkend. In het gezamenlijk advies van SER en CBA van eind mei 1992 wordt in bijlage 4 uitvoerig ingegaan op de internationaal-rechtelijke implicaties van de wijzigingsvoorstellen Wabw, zoals geformuleerd in de adviesaanvraag Wabw. Daar waar SER en CBA spanning constateerden wat betreft het aanvankelijke voorstel tot tijdelijke vergunningverlening bij structurele arbeidsplaatsen met artikel 13 van het besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, is deze ongedaan gemaakt in artikel 11, derde lid, van het wetsvoorstel, op grond waarvan tijdelijke vergunningen voor maximaal vier en twintig aaneengesloten weken zullen worden afgegeven ten behoeve van niet eerder toegelaten vreemdelingen voor werkzaamheden met naar hun aard een tijdelijk karakter.

In de huidige wetstekst is van de door het NCB geconstateerde strijdigheid geen sprake meer.

2.2. Restrictieve toelating

De leden van de CDA-fractie vroegen naar een nadere verduidelijking van het begrip prioriteit-genietend aanbod en herhaalden hun vraag of dit criterium altijd moet worden toegepast. De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor de door hen onderschreven noodzaak om terughoudend te zijn met het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen.

Prioriteit-genietend aanbod is in het kader van deze wet arbeidsaanbod waarvoor geen vergunning is vereist en dat beschikbaar is en in staat is om de aangeboden werkzaamheden te verrichten. Terzake van de beschikbaarheid mag van de werkgever worden verwacht dat deze ook zijnerzijds bereid is zich enige inspanningen te getroosten, bijvoorbeeld door in het woon-werk vervoer te voorzien of noodzakelijk door de werknemer te maken reiskosten en pensionkosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden. De geschiktheid van de prioritaire werknemers om het

aangeboden werk te verrichten kan onder andere worden afgeleid uit de voor de vacature gestelde opleidingseisen. Overigens zal er steeds van worden uitgegaan dat het voor de werkgever nodig is om nieuwe werknemers, ongeacht hun herkomst, gedurende enige tijd in de nieuwe werkzaamheden in te werken.

Het criterium dat een tewerkstellingsvergunning moet worden geweigerd indien prioriteit-genietend aanbod beschikbaar is, zal inderdaad altijd gelden, behalve in die gevallen waarin de wet zelf een uitzondering toelaat. Het gaat daarbij in concreto om de gevallen genoemd in artikel 8 lid 2. Hierop wordt bij de artikelsgewijze toelichting ook nog nader ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af in hoeverre het criterium voldoende wervingsactiviteiten van de werkgever mede door de inspanningen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt beïnvloed, met name in die gevallen waarin substantiële bemiddeling als een onvoorwaardelijke voorwaarde wordt gezien.

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning zullen uiteraard de inspanningen van de werkgever om in zijn personeelsbehoefte te voorzien op hun eigen merites worden beoordeeld. Dat wil zeggen dat onverhoopte slechte wervingsinspanningen van de zijde van de arbeidsbureaus, voor zover deze niet door de werkgever te beïnvloeden zijn, niet aan de aanvraag zullen kunnen worden tegengeworpen. Echter voor zover de werkgever niet of slechts gebrekkig zelf wervingsinspanningen verricht of niet of slechts gebrekkig meewerkt aan de wervingsinspanningen door de arbeidsbureaus, bijvoorbeeld door beschikbaar arbeidsaanbod niet welwillend in beschouwing te nemen of zelfs onheus te bejegenen, dan wel de wervingsactiviteiten van de arbeidsbureaus tot een beperkte groep te limiteren, kan dit tot afwijzing van de vergunningsaanvraag leiden. Substantiële bemiddeling zal alleen een onvoorwaardelijke voorwaarde kunnen zijn in het geval er op voorhand valt in te schatten dat er voor een groep aangemelde vacatures een behoorlijk, zij het wellicht niet toereikend, binnenlands arbeidsaanbod beschikbaar is. In dat geval zullen vanzelfsprekend pas tewerkstellingsvergunningen kunnen worden verstrekt, nadat het prioriteit-genietend aanbod is uitgeput. Bedrijven die, zolang binnenlands aanbod beschikbaar is, niet meewerken aan actieve bemiddeling, zal later bij een aanvraag voor vergunningen onvoldoende wervingsinspanningen kunnen worden tegengeworpen, ook als inmiddels het binnenlands arbeidsaanbod reeds volledig emplot heeft gevonden.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en de kabinetsvoornemens inzake de ontheffing van de premie- en verzekeringsplicht voor kleine dienstbetrekkingen alsmede naar de uitwerking van de in de memorie van antwoord uiteengezette cirkelgedachte in relatie tot de eventuele beperking van werving tot het eigen RBA.

De kabinetsvoornemens inzake de ontheffing van de premie- en verzekeringsplicht voor kleine dienstbetrekkingen, zoals in de asperges- of aardbeienoogst, beogen het binnenlands arbeidsaanbod voor deze categorie arbeid te bevorderen en voor de werkgever betaalbaarder en dus aantrekkelijker te maken. De mate waarin dat effect wordt bereikt, is overigens mede afhankelijk van de ruimte die de CAO terzake biedt. Het gaat hierbij doorgaans om een groep werknemers die niet voor hun hoofdkomen op dergelijke arbeid is aangewezen.

Het wetsvoorstel WTV beoogt eveneens het inzetten van binnenlands arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt te bevorderen, in dit geval door afscherming tegen buitenlandse concurrentie. Beide voorstellen sporen derhalve uitstekend met elkaar.

Terzake van de beperking van de werving tot de eigen regio: het is op zich goed voorstelbaar dat voor bepaalde kortdurende arbeid de reistijd en de reis- en verblijfskosten bij een grotere afstand tussen de arbeidsplaats en de woonplaats van de werknemer bij een gegeven zelfs minimale beloning te zeer van invloed zijn op de arbeidskosten voor de werkgever. In dat geval is bovenregionale of EG-werving bij handhaving van minimum-beloningseisen niet rendabel. Het valt moeilijk in te zien hoe in dat geval werving van personen afkomstig van buiten de EG wel rendabel kan zijn, zonder dat normaal te achten beloningsverhoudingen in het gedrang komen.

Van een tewerkstellingsvergunning kan in dat geval wel sprake zijn indien het personen betreft die reeds legaal metterwoon in de betreffende regio verblijven, maar nog niet vrij waren om in Nederland arbeid te verrichten.

De leden van de VVD-fractie vroegen het kabinet nader in te gaan op de beschikbaarheid van Nederlandse werklozen in vergelijking met EG-arbeidsaanbod en arbeidsaanbod van buiten de EG.

Met deze fractie is het kabinet van oordeel dat steeds eerst Nederlandse werkzoekenden zouden moeten worden ingezet en dat als dit nodig is er voor uitkeringsgerechtigden die passend werk weigeren een straf sanctiebeleid op zijn plaats is. Dit laatste gebeurt in toenemende mate. Van laksheid van uitvoeringsorganen kan in dit verband zeker niet gesproken worden.

Activering van werklozen is een taak die door de arbeidsbureaus, bijvoorbeeld in streken met veel seizoenarbeid, ook steeds systematischer wordt aangepakt. Het Arbeidsbureau Seizoenbemiddeling Agrarische sector in Limburg is hiervan een goed voorbeeld.

Het aantal lereren dat tot dusverre daadwerkelijk via het Ierse arbeidsbureau is geworven bedraagt enkele tientallen per jaar. Zonodig kan de Ierse arbeidsvoorzieningsorganisatie een beroep doen op veel grotere aantallen. Vorig jaar waren er voor het werk in de bollen een 350-tal Ierse gegadigden beschikbaar, waarvan er uiteindelijk 130 op de nog openstaande vacatures zijn geplaatst. Het betreft meestal jonge alleenstaande lereren, die los van de aard van het werk geïnteresseerd zijn in een tijdlang werken in het buitenland. Een andere reden kan zijn de lagere sociale uitkering in Ierland. Voor alleenstaanden bedraagt deze ongeveer 150 gulden per week.

Naar aanleiding van de vraag naar een mogelijke discrepantie tussen de uitspraken van de minister van SZW gedaan in overleg met de Limburgse Land- en Tuinbouwbond en standpunten ingenomen in de schriftelijke stukken kan het kabinet de VVD-fractie geruststellen: Van een discrepantie is in de werkelijk gedane uitspraken geen sprake. Ook in de toekomst zal het zo zijn dat als na een zorgvuldige werving er geen prioriteit-genietend aanbod beschikbaar blijkt te zijn, aan het afgeven van tewerkstellingsvergunningen niet valt te ontkomen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid, GroenLinks en D66 informeerden naar de positie van de houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf in hun derde verblijfsjaar.

Thans is voor hen de situatie zo dat weliswaar een tewerkstellingsvergunning verplicht is, maar dat bij een aanvraag uitsluitend de feiten namelijk of inderdaad sprake is van een vvtv-er, worden geverifieerd en geen inhoudelijke arbeidsmarkttoets wordt toegepast. Er is overigens nog nauwelijks ervaring met houders van een 9a-status in hun derde verblijfsjaar opgedaan, omdat deze status immers pas vanaf 1 januari 1994 van kracht is. Daarom wil het kabinet niet nu reeds een keuze maken voor de ene of de andere soort regelgeving. In het kader van dit wetsontwerp is een dergelijke keuze thans ook niet aan de orde, omdat de

wetstekst voor een latere keuze geen enkele belemmering vormt en het soort afweging, nl. de mate waarin integratie wordt toegestaan c.q. bevorderd, de reikwijdte van dit wetsontwerp te buiten gaat.

Voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf in hun tweede verblijfsjaar zal ook in de toekomst de werkgever altijd een tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen, omdat getoetst moet kunnen worden of het soort werkzaamheden in overeenstemming is met de beperkingen die daaraan zijn gesteld. Als dit het geval is, zal uiteraard niet, zoals de leden van de fractie van D66 ook reeds veronderstelden, de aanwezigheid van prioriteit-genietend aanbod worden tegengeworpen. Het gaat hierbij over een in de komende jaren in aantal sterk toenemende groep, die in piekperiodes bij kortdurende seizoenarbeid zonder veel rompslomp kan worden ingeschakeld.

Een generieke uitzondering van de werkingssfeer van de wet op basis van artikel 4 lid 2c, zoals bepleit door de fractie van GroenLinks, verdraagt zich niet met het toestaan om op incidentele basis werkzaam te zijn, omdat een dergelijke generieke uitzondering immers volledige vrijheid voor alle soorten werk op de arbeidsmarkt impliceert.

De fractie van GroenLinks informeerde waarom de thans gangbare praktijk van de verklaringen ingevolge de Wabw op de helling wordt gezet en waarom de categorieën die het betreft niet in de wet zelf worden opgenomen.

Zoals ook al in de memorie van toelichting is uiteengezet, heeft het kabinet ter vereenvoudiging van de procedures voor vreemdelingen er voor gekozen om het aparte document ingevolge de Wabw (de verklaring), naast het verblijfsdocument, te laten vervallen en te vervangen door een aantekening op het verblijfsdocument zelf. Uit deze aantekening zal onomstotelijk blijken dat voor de betreffende vreemdeling de beperkingen van dit wetsvoorstel niet van toepassing zijn.

In de huidige praktijk kan een vreemdeling, die niet langer over een geldige verblijfstitel beschikt, soms nog wel een verklaring tonen, die echter door het ontbreken van een verblijfstitel van nul en gener waarde is. Dit heeft een enkele keer verwarring bij werkgevers tot gevolg. In de toekomst zal de geldige verblijfstitel snel en zonder misverstanden uitsluitel kunnen geven. Het voordeel voor de vreemdeling is dat de aparte procedure voor het aanvragen van een verklaring vervalt. Bij de bepaling van de categorieën van vreemdelingen die een aantekening op hun verblijfsdocument zullen krijgen, wordt dezelfde systematiek gevolgd als thans het geval is onder de Wabw; dat wil zeggen dat, naast de twee hoofdgroepen als omschreven in artikel 4 lid 2 onder a en b, precies wordt omschreven in een algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 4 lid 2 onder c van het wetsvoorstel, aan welke andere specifieke groepen vreemdelingen een aantekening wordt verstrekt.

In deze amvb zullen dezelfde groepen worden opgenomen als reeds sinds 19 augustus 1991 in de huidige amvb zijn opgenomen.

De reden om dit door middel van een amvb vorm te geven is gelegen in het feit dat volgens de ervaring van de afgelopen jaren met enige regelmaat de omschrijving van de categorieën blijkt te moeten worden aangepast aan het vreemdelingenbeleid. Daarnaast past het in de opzet van het wetsvoorstel om uitwerkingen per amvb of ministeriële regeling vorm te geven. Ook op andere plaatsen in het wetsvoorstel is deze lijn aangehouden. De rechtszekerheid van de betrokkenen wordt hierdoor op geen enkele wijze aangetast.

2.3. Gescheiden procedure

De leden van de fractie van de PvdA stelden vragen over de rol van de vreemdeling in de procedure bij de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning.

In het wetsontwerp is gekozen voor een eenduidige aanvraag door de werkgever, omdat in een aantal gevallen de personalia van de werknemer op het moment van de eerste aanvraag nog niet bekend hoeven te zijn. In de loop van de procedure, bijvoorbeeld nadat geconstateerd is dat er geen dwingende weigeringsgrond is omdat prioriteit-genietend aanbod ontbreekt, kunnen alsnog de gegevens van de vreemdeling worden opgegeven. Een dergelijke procedure heeft voor de werkgevers het voordeel dat parallel aan de aanvraagprocedure naar een werknemer met de vereiste kwalificaties kan worden gezocht. Bovendien zullen in geval van een snelle afwijzing geen verwachtingen bij vreemdelingen over tewerkstelling in Nederland behoeven te zijn gewekt.

In die gevallen dat de kwalificaties en de persoon van de vreemdeling in hoge mate bepalend zijn voor het oordeel of een tewerkstellingsvergunning kan worden afgegeven, is het uiteraard vanzelfsprekend dit vanaf het begin bij de beoordelingsprocedure te betrekken. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij overplaatsing van sleutelpersoneel binnen internationale concerns. Bij werknemers in de sportsector ligt dit wat gecompliceerder, aangezien er bij deze categorie werknemers wel degelijk een arbeidsmarkttoets op prioriteit-genietend aanbod wordt toegepast, naast de altijd van toepassing zijnde toets of de beoogde werknemer inderdaad over de juiste kwalificaties beschikt voor de aangevraagde vacature.

Voor deze laatste toets zijn exacte gegevens over de vreemdeling in kwestie uiteraard onmisbaar.

De leden van de PvdA-fractie noteerden met instemming de volgende zin in de memorie van antwoord: «Indien het belang van de vreemdeling rechtstreeks bij een beschikking is betrokken, is deze daarmee ingevolge de Algemene wet bestuursrecht belanghebbende en is daarmee tevens het beroepsrecht geregeld». In antwoord op een vraag van deze leden kan worden opgemerkt dat deze zin inderdaad betekent dat de Awb van toepassing is op beschikkingen in het kader van deze wet. In verband met de omstandigheid dat de Awb reeds regelt wie als belanghebbende moet worden aangemerkt, behoeft dit vervolgens niet in dit wetsvoorstel tot uitdrukking te worden gebracht.

In het kader van de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe er gehandeld zal worden indien de Minister van Justitie een «aantekening» op het verblijfsdocument weigert.

In dit geval zijn de normale bezwaar- en beroepsprocedures van de Vreemdelingenwet van toepassing.

Naar aanleiding van vragen van de fracties van de PvdA en de SGP over de relatie tussen de tewerkstellingsvergunningverlening en de legesheffing voor de vergunning tot verblijf kan de regering het volgende antwoorden.

De invoering van een aparte hoge legesheffing voor aanvragen voor vergunningen tot verblijf in verband met arbeid is naar aanleiding van het commentaar dat hierop van diverse kanten is ontvangen nog eens aan een kritische beschouwing onderworpen. Daarbij is gebleken dat deze heffing in een aantal gevallen onbedoelde neveneffecten zou kunnen hebben. In verband daarmee zal de hoogte van de leges op alle aanvragen voor een vergunning tot verblijf in verband met arbeid op gelijk niveau worden gebracht met de overige leges voor personen afkomstig van buiten de Europese Unie.

Terzake van de specifieke vragen kan worden opgemerkt dat er bij het verstrekken van de vergunning tot verblijf geen onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de tewerkstellingsvergunning. De verlaagde leges kan naar het oordeel van het kabinet in alle gevallen als redelijk worden gekwalificeerd.

2.4. Toetsing bij verlenging en bij verandering van werkgever

De leden van de CDA-fractie waren bezorgd dat verlenging van een tewerkstellingsvergunning zonder arbeidsmarktoets ingeval de vreemdeling onvrijwillig werkloos wordt, tot een herleving van de draaideur-constructie zal leiden.

Het aantal vreemdelingen dat onvrijwillig werkloos wordt en thans voor een door een andere werkgever aangevraagde tewerkstellingsvergunning in aanmerking komt, is gering: Uit gegevens van de arbeidsvoorzieningsorganisatie blijkt dat het gaat om tussen de tien en twintig personen per jaar.

In de draaideur-constructie was er sprake van vrijwillig vertrek van de werknemer naar een (ongetoetste) nieuwe functie, waarna de werkgever een vergunning voor een nieuwe werknemer aanvraag. In geval van onvrijwillig ontslag zal normaliter de werkgever die de werknemer heeft ontslagen niet opnieuw voor een tewerkstellingsvergunning in aanmerking kunnen komen.

2.5. Vervallen bepalingen

Door de leden van de fractie van de SGP en de VVD is gevraagd om mogelijke varianten – inclusief voor- en nadelen – te bespreken om de voorwaarde van passende huisvesting tot uitvoering te brengen. Deze leden achtten het niet op voorhand vaststaan dat deze bepaling ten opzichte van de Wabw dient te worden geschrapt.

Het kabinet heeft indertijd bij de indiening van het wetsvoorstel overwogen dat de bepaling inzake passende huisvesting niet of ternauwernood door de arbeidsvoorzieningsorganisatie kan worden gecontroleerd en mede daarom slechts zelden wordt toegepast. Tussen 1990 en 1993 is daarom slechts 14 keer een tewerkstellingsvergunning geweigerd op grond van het niet beschikbaar zijn van passende huisvesting. Als normstellende voorwaarde wordt de eis van passende huisvesting nog wel een enkele keer gebruikt, meestal in sectoren waar zich gemakkelijk misstanden kunnen voordoen, zoals bij seizoenwerk in de agrarische sector. Ook in andere landen is een eis dat passende huisvesting beschikbaar is in die gevallen niet ongebruikelijk.

Staande voor de afweging om een bepaling die niet regulier wordt toegepast te handhaven, of deze als een meestal dode letter te schrappen, heeft het kabinet voor het laatste gekozen. Het beschikbaar zijn van passende huisvesting heeft immers meer van doen met het verblijf van de vreemdeling zelf, dan met de tewerkstelling door de werkgever.

De mogelijkheden om de voorwaarde van passende huisvesting daadwerkelijk tot uitvoering te brengen, waarnaar de VVD-fractie vraagt, zijn niet groot, omdat dit al snel tot onevenredige uitvoeringskosten zou leiden indien op elke aanvraag een fysieke controle op de aanwezigheid van passende huisvesting zou moeten worden uitgevoerd.

Zonder controles zal een vereiste van passende huisvesting al snel weer kunnen verworden tot een dode letter.

3. Consistentie in beleid

Op verzoek van de leden van de fractie van het CDA en de VVD wordt hierna ingegaan op het commentaar van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage d.d. 31 maart 1994 met betrekking tot artikel 21 van het wetsvoorstel, op grond waarvan, in navolging van de onlangs herziene Vreemdelingenwet, het beroep wordt beperkt tot één feitelijke instantie en de behandeling wordt geconcentreerd bij de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage met vier nevenvestigingen.

Wat betreft de opmerking dat het juist lijkt om de toegezegde

evaluatie van het herziene vreemdelingenprocesrecht af te wachten voordat tot invoering van artikel 21 wordt overgegaan, het volgende.

Zoals eerder gesteld is voor wat betreft het voorliggende wetsvoorstel aansluiting gezocht op het herziene vreemdelingenprocesrecht om redenen van doelmatigheid en proceseconomie. Tussen beroepen tegen de weigering van een tewerkstellingsvergunning en die inzake de weigering van een verblijfsvergunning bestaat immers een nauwe samenhang, omdat het oordeel over de arbeidsmarktaspecten, dat is vervat in de beslissing over een tewerkstellingsvergunning, en het oordeel over de toelating tot Nederlands grondgebied, dat is vervat in de beslissing over een verblijfsvergunning, accessoir zijn. Het is derhalve ongewenst om deze procedures in afwachting van de toegezegde evaluatie van het vreemdelingenprocesrecht te laten divergeren. Bovendien is artikel 21 zo vormgegeven dat de aansluiting op het vreemdelingenprocesrecht blijft bestaan ook al mocht na de evaluatie tot aanpassing van het vreemdelingenprocesrecht worden overgegaan.

Op de vraag naar de werkbelasting ten gevolge van de procedures die in het kader van de onderhavige wetgeving zullen worden gevoerd, wil het kabinet benadrukken dat dit geen extra werkbelasting voor het Justitiële apparaat als geheel inhoudt. Immers ook thans worden procedures inzake tewerkstellingsvergunningen gevoerd. Het aantal procedures zal ingevolge dit wetsvoorstel op zich niet wijzigen, wel zal de behandeling, net als in Vreemdelingenzaken, in plaats van voorheen bij de Raad van State bij de aangewezen rechtbanken plaatsvinden. De hiervoor totaal benodigde menskracht wordt geraamd op een drietal formatieplaatsen. Het kabinet gaat ervan uit dat dit bij de vijf betrokken rechtbanken is inbegrepen in de beschikbaar gestelde capaciteit voor vreemdelingenzaken.

Ten aanzien van de opmerking over de extra belasting in verband met de nieuwe procedures rond de Vreemdelingenwet kan geconstateerd worden dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gezien de stand van de parlementaire behandeling niet eerder dan in het laatste kwartaal van 1994 zal plaatsvinden, zodat de betrokken rechtbanken eerst de extra inspanningen kunnen afronden, die thans worden verricht om de procedures van de herziene Vreemdelingenwet ordentelijk te laten verlopen.

De leden van de fractie van GroenLinks zeiden na kennisneming van de memorie van antwoord volstrekt het spoor bijster te zijn geraakt over de beroepsprocedure op grond van de Wtv. Deze leden hadden daaromtrent een aantal vragen waarop hierna wordt ingegaan.

Zoals in de memorie van antwoord reeds is opgemerkt, sluit de in het wetsvoorstel vervatte aanvraagprocedure terzake van een tewerkstellingsvergunning niet uit dat een vreemdeling beroep instelt tegen beschikkingen in het kader van deze wet. De Algemene wet bestuursrecht vereist daarvoor wel dat de vreemdeling belanghebbende is, dat wil zeggen dat het belang van een vreemdeling rechtstreeks bij een beschikking is betrokken. De regeling van artikel 21 sluit aan op die van het vreemdelingenprocesrecht en bevat voor beroepen inzake tewerkstellingsvergunningen een regeling van concentratie van rechtsmacht en uitsluiting van hoger beroep. Deze regeling geldt uiteraard zowel voor de werkgever als de vreemdeling. Ten aanzien van werkgevers is de motivatie die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel om het recht op hoger beroep af te snijden geen andere dan die van doelmatigheid en proceseconomie. Artikel 21 geldt onverkort indien werkgever en vreemdeling tezamen beroep instellen.

4. Bestrijding illegale tewerkstelling

4.1. Maatregelen ter bestrijding

De leden van de PvdA-fractie vroegen of bepalingen met betrekking tot het in rekening brengen bij de werkgever van de kosten voor de verwijdering van illegaal tewerkgestelde vreemdelingen niet in dit wetsontwerp opgenomen moeten worden.

Het kabinet kan zich geheel vinden in de strekking van deze vraag, namelijk dat deze mogelijkheid in een wettelijk kader dient te worden opgenomen, maar acht het vanwege het feit dat dit een wijziging van andere wetten impliceert meer aangewezen om dit op een ander tijdstip bij de betreffende wet te realiseren.

De leden van de fracties van SGP en VVD vroegen opnieuw aan het kabinet te overwegen om de strafmaat te verhogen in verband met de signaalwerking die daarvan zou uitgaan.

Terzake van de strafmaat wijst het kabinet er op dat nog niet zo lang geleden de normale straf een boete van 500 gulden per illegaal was. Thans worden als eerste resultaat van een meer afschrikwekkend strafvorderingsbeleid boetes opgelegd van gemiddeld 1400 gulden bij eerste overtreding. Dit valt nog ruimschoots binnen de maximum strafmaat van 10 000 gulden bij eerste overtreding. Toch is de signaalwerking naar potentiële overtreders toe onmiskenbaar: veel meer dan voorheen maakt men zich in sectoren waar illegale arbeid niet uitzonderlijk is zorgen over de verhoging van de controle-intensiteit op illegale werknemers.

Hieruit blijkt dat het vooral de combinatie is van pakkans en strafmaat die een effectief afschrikkende signaalwerking heeft. Binnen de huidige wettelijke maxima is nog voldoende ruimte aanwezig om de strafvordering indien nodig verder te verhogen. Daarbij dient echter bedacht te worden dat de rechter onafhankelijk de hoogte van de boetes bepaalt en in het verleden, mede vanwege een gebrekkige controle-intensiteit, niet genegen was hoge boetes op te leggen.

De VVD-fractie was benieuwd of het kabinet het risico van een aanzuigende werking in aanmerking heeft genomen door het invoegen van artikel 23.

Dit is inderdaad het geval. Het kabinet heeft daarbij overwogen dat elke mogelijke aanzuigende werking in de richting van illegalen echter meer dan gecompenseerd zal worden door de verhoging van de afschrikkende werking in de richting van (potentiële) werkgevers. Tegelijkertijd is deze bepaling een mogelijkheid om ergerlijke gevallen van uitbuiting aan te pakken, die tot nu toe in bewijstechnische problemen bleven steken.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het juist is dat illegalen thans in aanmerking kunnen komen voor een Ziektewet- of WAO-uitkering luidt bevestigend. Met de leden van deze fractie is het kabinet echter van oordeel dat dit ongewenst is. In het kader van het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot introductie van een «koppelingsbeginsel» als algemeen principe van het Nederlandse vreemdelingenrecht wordt hier dan ook aandacht aan besteed. Onder koppelingsbeginsel wordt verstaan dat vreemdelingen in beginsel slechts aanspraken op collectieve voorzieningen kunnen verkrijgen – waaronder aanspraken krachtens de sociale verzekeringen – indien zij rechtmatig in Nederland verblijven. Het kabinet verwacht dit voorstel over enige tijd aan de Tweede Kamer voor te kunnen leggen.

De SGP-fractie vroeg naar de hoogte van de bestraffing in andere landen. Uit de beschikbare (OESO)-documentatie blijkt dat de straffen in

België in de laatste jaren liggen op een niveau van boetes van 500 tot 5000 gulden per illegaal en dat meestal tot schikkingen wordt overgegaan met een boete tussen de 250 en 500 gulden. Thans is een systeem ontworpen waarbij de minimum-boete wordt verhoogd tot ten minste 750 gulden (ook bij schikkingen) teneinde het vereiste afschrikwekkende effect te bewerkstelligen.

In Frankrijk kan bij tewerkstelling van vreemdelingen bij een eerste overtreding een straf worden opgelegd van tussen de 1000 en 10 000 gulden per illegale employée, alsmede een gevangenisstraf van twee maanden tot drie jaar. Daarnaast kan in Frankrijk een rijke diversiteit aan additionele straffen in specifieke situaties worden opgelegd.

4.2. Intensivering toezicht

De leden van de SGP-fractie vroegen aan te geven of er nu de DIA wordt uitgebreid geen opstoppingen bij het Openbaar Ministerie of de Rechterlijke Macht ontstaan.

Daarover kan worden gemeld dat tot de uitbreiding van de opsporingscapaciteit van de DIA binnen I-SZW in nauw overleg met de Minister van Justitie besloten is en dat deze gefaseerd plaatsvindt over een periode van vier jaren. Er hebben het kabinet geen signalen bereikt dat de realisering van de eerste fase van de uitbreiding heeft geleid tot een zodanige toename van het aantal processen-verbaal dat deze niet door het OM zouden kunnen worden verwerkt. Daarnaast kan erop gewezen worden dat, indien vanuit I-SZW acties in een bepaalde sector worden voorbereid, waarbij grote aantallen processen-verbaal worden verwacht, contact wordt gezocht met het OM over de afstemming en de verwerking van de processen-verbaal.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er het voornemen bestaat bepaalde wijzigingen aan te brengen in de categorieën die thans in aanmerking komen voor een verklaring en daarmee tot het prioriteitgenietend aanbod behoren. Dit is niet het geval. Zoals ook reeds onder 2.2. is vermeld zullen dezelfde categorieën als thans voor een verklaring ingevolge de Wabw in aanmerking komen, na het in werking treden van deze wet een aantekening op hun verblijfsdocument krijgen.

Artikel 3

Eerste lid onderdeel a

De leden van GroenLinks informeerden naar de wijze waarop werkgevers zijn geattendeerd op het vrij verkeer van werknemers ingevolge het in werking treden van het verdrag op de Europese Economische Ruimte.

Een aparte voorlichtingscampagne is in dit verband niet gevoerd; wel zijn naast de formele bekendmaking in de Staatscourant alle arbeidsbureaus over de nieuwe situatie geïnformeerd, zodat zij voorkomende vragen van werkgevers kunnen beantwoorden. Ook in de algemene pers en de vakpers voor werkgevers is op ruime schaal over de inwerkingtreding van het EER-verdrag gepubliceerd.

Artikel 6

De toelichting op artikel 6 bracht de leden van de fractie van GroenLinks op de vraag of het kabinet nader kan ingaan op de vraag of de tewerkstellingsvergunning geacht moet worden te zijn verleend, indien niet binnen acht weken op de aanvraag is beslist.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Het niet tijdig beslissen heeft tot gevolg dat er sprake is van een zogenaamde fictieve weigering. Ingevolge de Awb wordt het niet tijdig beslissen voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit, zodat direct een bezwaarschrift kan worden ingediend.

Artikel 8

Eerste lid onderdeel b

De leden van de SGP-fractie vroegen met betrekking tot de meldtermijn van vijf weken voor wat betreft de vacature (artikel 8, eerste lid, onder b), in hoeverre de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een langere termijn kan vragen zoals bijvoorbeeld de periode van zo'n drie maanden die voor de asperge-oogst geldt.

In antwoord hierop kan gesteld worden dat de termijn van 5 weken tezamen met de periode van 8 weken waarbinnen een beslissing inzake een aangevraagde vergunning dient te worden genomen, een periode van drie maanden omvat. Pas drie maanden na de eerste melding van de vacature zal sprake kunnen zijn van een fictieve weigering van de zijde van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waartegen beroep mogelijk is.

Daarnaast blijft gelden dat ingeval er sprake is van een sectorgewijze aanpak van een vacatureproblematiek, deelname daaraan (inclusief een tijdige opgave van de benodigde menskracht) ook los van de wettelijke minimumtermijn van vijf weken in artikel 8 in het kader van artikel 9 onderdeel a als toets zal kunnen worden gebruikt.

Eerste lid onderdeel c

De PvdA-fractie vraagt met betrekking tot de in het wetsvoorstel vervatte imperatieve weigeringsgrond terzake van een vreemdeling die niet beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige vergunning tot verblijf noch een zodanige vergunning heeft aangevraagd (artikel 8, eerste lid, onder c 1°), of het systeem van artikel 5, tweede lid, van de Wabw, waarin in een zodanig geval een aanvraag niet in behandeling wordt genomen, blijft gelden.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Dit houdt verband met de omstandigheid dat de tewerkstellingsvergunning ingevolge het wetsvoorstel uitsluitend door de werkgever wordt aangevraagd en, anders dan ingevolge de Wabw, niet meer tezamen met de vreemdeling.

De PvdA-fractie informeerde tevens naar de procedure ten aanzien van vreemdelingen die op wettelijke gronden niet kunnen worden uitgezet.

Deze vreemdelingen zullen doorgaans in aanmerking komen voor een vtv, waarvoor speciale regels over de toegang tot de arbeidsmarkt gelden.

Eerste lid onderdeel d

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie de vraag hoe de inkomenseis zich verhoudt tot de tewerkstelling voor een eenmalig optreden of voor enkele dagen van musici, heeft het kabinet onderkend dat dit thans in het wetsvoorstel te stringent is geregeld.

Daarom zal voor internationale culturele contacten een uitzonderingsmogelijkheid in artikel 8 lid 2 worden neergelegd.

Tweede lid

Bij nota van wijziging is dit artikellid gewijzigd.

In de memorie van antwoord was reeds toegezegd dat gezien zou worden op welke wijze in geval van calamiteiten van artikel 8, eerste lid onder b kan worden afgeweken. Dit is thans geregeld.

Naar aanleiding van vragen van de diverse fracties naar de relevantie van de inkomenseis voor artiesten en musici die slechts (zeer) kort in Nederland verblijven, is hiervoor een uitzonderingsmogelijkheid in het wetsvoorstel opgenomen.

Blijkens vragen die het departement van verschillende zijden bereikten bleek het daarnaast nodig om voor enige andere groepen een uitzonderingsmogelijkheid in het wetsontwerp op te nemen. Dit betreft internationale (jongeren-)uitwisselingen die geen doorbreking van het restrictieve toelatingsbeleid inhouden. Daarnaast is de bevoegdheid geregeld om voor vreemdelingen die reeds over een voor arbeid geschikte (v)vtv beschikken de brede arbeidsmarkttoets niet altijd toe te hoeven passen. Het zal hier in concreto gaan om vtv-ers in het tweede verblijfsjaar alsmede om personen die gedurende de looptijd van hun vtv-arbeid onvrijwillig werkloos zijn geworden.

Artikel 23

De leden van de PvdA-fractie vroegen of dit artikel ook van toepassing is in die gevallen waarin de werkgever wel belasting en premies afdraagt.

In antwoord hierop kan gesteld worden dat deze situatie zich sinds illegalen geen Sofi-nummer meer krijgen nog maar uiterst zelden zal kunnen voordoen. Voor zover echter aan alle administratieve formaliteiten is voldaan zal het de werkgever niet moeilijk vallen de periode van tewerkstelling exact aan te tonen. Het rechtsvermoeden zoals dit in artikel 23 is vastgelegd, is derhalve makkelijk vatbaar voor tegenbewijs in geval de werkgever loon betaalt en belasting en premie afdraagt. Op grond van dit artikel zal de vreemdeling dan ook verder geen rechten kunnen doen gelden. *Wanneer illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen worden uitgewezen, vindt geen verrekening van mogelijk betaalde premies plaats.*

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen het kabinet in hoeverre zij oplossingen wil aanreiken voor het door hen geschetste financiële probleem van de werknemersorganisaties als deze in het kader van artikel 23 bijvoorbeeld rechtshulp zouden geven aan enige duizenden illegalen.

Tevens vroegen zij in dit kader of aan de vreemdelingendiensten een instructie zal worden gegeven om ervoor te zorgen dat illegale werknemers, voordat hun uitzetting wordt gerealiseerd, op hun rechten op grond van dit artikel worden geattendeerd.

Ten aanzien van het eerste probleem merkt het kabinet op dat voorschands niet valt in te schatten welke aantallen illegalen een beroep op rechtshulp in verband met dit artikel zullen doen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat dit duizenden illegalen per jaar zal betreffen. Het is dan ook prematuur om thans voor dit hypothetische probleem oplossingen te bedenken, te meer daar evenmin valt te voorspellen aan wie de rechtshulp zal worden gevraagd.

Het kabinet is bereid te bezien of het mogelijk is om uit te zetten vreemdelingen die te kennen geven uitgebuit te zijn op een of andere wijze te attenderen op de mogelijkheid een loonvordering in te stellen met

behelp van dit artikel. Dit zal echter het vertrek uit Nederland niet mogen vertragen. Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat het niet de bedoeling is om allerlei procedures als het ware uit te lokken, maar uitsluitend om vreemdelingen die een correcte beloning voor hun arbeid is onthouden, in staat te stellen zonder de huidige bewijsproblemen hun recht te doen gelden.

Artikel 27

Naar aanleiding van kritische opmerkingen van de zijde van de fractie van GroenLinks kan het kabinet slechts herhalen dat de noodzaak om tot een duidelijke afbakening te komen van de groep die zich bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als werkzoekend mag inschrijven enerzijds voortkomt uit het algemene beleid om illegalen van maatschappelijke voorzieningen uit te sluiten en anderzijds ingegeven is door de praktijk waarbij voor vele duizenden vreemdelingen zinloze tijdrovende administratieve procedures worden verricht, waaraan betrokkenen soms ook nog de volstrekt ongefundeerde verwachting ontlenu tot de Nederlandse arbeidsmarkt te zullen worden toegelaten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries