

Vergaderjaar 2003–2004

**28 442**

## **Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de werving van arbeidsaanbod uit landen van buiten de Europese Economische Ruimte op een bij convenant overeengekomen wijze**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 januari 2004

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties in het voorlopig verslag ter zake van bovengenoemd wetsvoorstel.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, SGP en CU leggen een verband tussen het voorliggende voorstel en de komende toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU). Als werknemers uit deze landen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt zullen verkrijgen, zou het wetsvoorstel naar de mening van de leden van deze fracties (grotendeels) overbodig zijn. Ik wil daarop als volgt reageren. Het wetsvoorstel beoogt een juridisch adequate basis te geven aan sectorale afspraken over de werving en tewerkstelling van vreemdelingen binnen het wettelijk kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze afspraken kunnen worden gemaakt ter ondersteuning van het sectorale arbeidsmarktbeleid. De inhoud van de convenanten hoeft geen betrekking te hebben op de werving en tewerkstelling van onderdanen van de aanstaande nieuwe lidstaten van de EU. Het convenant Chinese horeca is bij uitstek een voorbeeld van een convenant dat geen betrekking heeft op de tewerkstelling van onderdanen van de aankomende EU-lidstaten. Het convenant arbeidsmarkt zorgsector is evenmin gericht op de tewerkstelling van onderdanen van de aankomende lidstaten. Het convenant bevat een aantal afspraken en maatregelen ter ondersteuning van het sectorale arbeidsmarktbeleid en is gericht op het oplossen van de personeelsproblematiek in brede zin; afspraken over de tewerkstelling van vreemdelingen zijn slechts een onderdeel van het gehele pakket. Ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel in 2002 waren afspraken over de werving en tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten een concreet en actueel voorbeeld van een afspraak die in een convenant geregeld zou kunnen worden. In het perspectief van hun komende toetreding tot de EU zou het immers wenselijk zijn om bij afwezigheid van prioriteitgenietend aanbod aan deze groep werknemers voorrang te verleen boven werknemers uit andere niet-EER landen. Ook de SER had in het advies «arbeidsmobiliteit in de EU» voor een zekere prioritering van arbeidsaanbod uit de nieuwe lidstaten gepleit. Of dit voorbeeld na 1 mei 2004 nog relevant, is afhankelijk van de besluitvorming van het kabinet over de implementatie van het vrij verkeer van werknemers. Het kabinet

zal in de tweede helft van januari 2004 zijn besluit hierover kenbaar maken. Dan zal ook de door de leden van de fractie van de VVD in de Tweede Kamer gevraagde notitie over de voor- en nadelen van het vrij verkeer van werknemers aan de Eerste en Tweede Kamer worden aangeboden.

Anders dan de leden van de fracties van SGP en CU lijken te veronderstellen leidt het afsluiten van een convenant over de werving en tewerkstelling van onderdanen van de Midden- en Oost-Europese landen er niet toe, dat het prioriteitgenietend aanbod wordt uitgebreid en in het verlengde daarvan het arbeidsaanbod wordt vergroot.

Convenantsafspraken dienen binnen het wettelijk kader van de Wav te passen en kunnen de toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod niet opzij zetten. Er kan, na constatering dat er een tekort aan prioriteitgenietend aanbod is, wel een verschil in prioriteit worden aangebracht tussen vreemdelingen van buiten de EER. Zo kan aan onderdanen van de Midden- en Oost-Europese landen voorrang worden verleend boven vreemdelingen uit de rest van de wereld, maar zij kunnen – in de huidige situatie waarin zij nog geen aanspraak kunnen maken op het vrij verkeer van werknemers – niet gelijkgesteld worden aan binnenlands en EER-aanbod: dit aanbod blijft prioriteit houden. Het restrictieve beleid met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt dat is geïnstrumenteerd in de Wav blijft ondanks eventuele convenantsafspraken in stand. Hiermee heb ik meteen de functie van de Wav aangegeven: vacatures dienen allereerst te worden vervuld door binnenlands en EER-aanbod, en pas als uit dit aanbod geen werknemer meer beschikbaar is, kan een tewerkstellingsvergunning worden verleend voor een vreemdeling die niet vrij is op de Nederlandse arbeidsmarkt. De primaire doelstelling van de Wav – de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt tegen (goedkope) arbeidskrachten van buiten de EER – blijft ook na de wetswijziging onverkort van kracht. Dit is eens te meer van belang nu met de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand het begrip «passende arbeid» is vervangen door «algemeen geaccepteerde arbeid», waardoor een ruimer prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is voor met name de lager gekwalificeerde functies op de arbeidsmarkt.

De leden van de fractie van de PvdA hebben een aantal vragen gesteld over de activiteiten van de Arbeidsinspectie met betrekking tot de bestrijding van illegale tewerkstelling.

De Arbeidsinspectie treft veel illegale tewerkstelling aan in de land- en tuinbouw en de horeca. Daarnaast is ook de bouw een sector die gevoelig is voor illegale tewerkstelling.

De illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw wordt langs diverse lijnen aangepakt. De Arbeidsinspectie heeft in 2002 bij meer dan 900 land- en tuinbouwbedrijven controles uitgevoerd. Daarbij zijn 127 processen-verbaal opgemaakt. Het Westland Interventie Team (WIT) is een multidisciplinair samenwerkingsverband tussen Arbeidsinspectie, Belastingdienst, UWV en Vreemdelingendienst. Naar aanleiding van overtredingen die tijdens WIT-controles zijn gesignaleerd heeft de Arbeidsinspectie nog eens 82 processen-verbaal toegestuurd aan het Openbaar Ministerie. In preventieve zin ondersteunde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de afgelopen twee jaar het LTO-project seizoenarbeid. De ondersteuning van het project Certificering handmatig loonbedrijven loopt nog tot 2005 door. Beide projecten zijn gericht op de ondersteuning van werkgevers bij de legale personeelsvoorziening. Ook voorlichting aan werkgevers over de vereisten inzake de tewerkstelling van vreemdelingen maakt onderdeel uit van het handhavingsbeleid van het ministerie. De SIOD bestrijdt grootschalige fraude

en georganiseerde illegale tewerkstelling en is in voorkomende gevallen ook actief in genoemde sectoren.

Ook de horeca is een sector waar een fors gedeelte van de illegale tewerkstelling plaatsvindt. De Chinees-Indische horeca vormt daarop geen uitzondering. Er vinden dan ook regelmatig controles van de Arbeidsinspectie in deze sector plaats. In 2002 zijn 191 inspecties uitgevoerd in Chinees-Indische horecagelegenheden, in 2003 (t/m derde kwartaal) 222. In deze jaren is respectievelijk 96 en 87 keer een proces-verbaal wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen opgemaakt.

De zorgsector behoort niet tot de sectoren waar de Arbeidsinspectie meer dan incidenteel handhavend optreedt. Het aantal inspecties van de Arbeidsinspectie bij instellingen die behoren tot zorgsectoren op welke het convenant arbeidsmarkt zorgsector van toepassing is bedroeg zowel in 2002 als in 2003 (t/m derde kwartaal) 12. De inspecties hebben niet geleid tot het indienen van een proces-verbaal.

Het convenant dat in deze sector is afgesloten heeft veeleer betrekking op het ondersteunen van het sectorale arbeidsmarktbeleid met als doel het bereiken van een structurele oplossing voor de personeelsproblematiek, dan op de bestrijding van illegale tewerkstelling. Het convenant stelt feitelijk aanvullende voorwaarden aan de tewerkstelling van personeel van buiten de EER dat alleen tewerkgesteld kan worden na volledige toetsing aan de weigeringsgronden die in de Wav zijn opgenomen en alleen zal worden ingezet indien dit strikt noodzakelijk is om de acute personeelsproblematiek voor de korte termijn op te lossen.

De Arbeidsinspectie heeft de bouwsector reeds een aantal jaren als speerpunt benoemd met betrekking tot het tegengaan van illegale arbeid. In 2003 heeft de Arbeidsinspectie in toenemende mate signalen ontvangen met betrekking tot illegale tewerkstelling in de particuliere sector. In dat jaar is tegen meer dan 30 particulieren proces-verbaal opgemaakt wegens overtreding van de Wav. Naar aanleiding daarvan zullen de controles in de particuliere woningbouw/woningrenovatie in 2004 – in projectverband – worden geïntensiveerd. Aan het einde van 2004 zal de Arbeidsinspectie de onderzoeksresultaten evalueren en bezien of de ingezette koers aanpassing behoeft.

Gevraagd wordt of ik tevreden ben over de resultaten die de Arbeidsinspectie heeft bereikt. Ik ben tevreden over de inzet van de Arbeidsinspectie. Gelijktijdig constateer ik, dat er méér nodig is om de illegale tewerkstelling een wezenlijke slag toe te brengen. Ik verwacht veel van de thans in ontwikkeling zijnde forse uitbreiding van de inspectiecapaciteit van de Arbeidsinspectie en de groeiende samenwerking met o.a. Belastingdienst, UWV, Vreemdelingendienst en gemeenten in de landelijke interventieteams. Het kabinet heeft in september 2003 ingestemd met het voorstel om in de Wav de bestuursrechtelijke handhaving in te voeren. Een wetsvoorstel om dit mogelijk te maken binnen de Wav kan naar verwachting binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend. Snelle afhandeling van geconstateerde overtredingen en aanmerkelijke hogere boetebedragen dan momenteel opgelegd worden, zullen hun uitwerking op werkgevers naar verwachting niet missen.

De leden van de fractie van de PvdA stellen vragen bij de betrokkenheid van de vakorganisaties. Het convenant moet voldoende draagvlak hebben bij de sector waar de afspraken betrekking op hebben. Dit element zal worden meegenomen in de ministeriële regeling die een nadere uitwerking geeft aan de mogelijkheid om convenanten te sluiten. Ik ga er vanuit dat CWI altijd zal proberen om zowel de organisaties van

werkgevers als de vakbeweging bij een convenant te betrekken. De werkgevers zijn in ieder geval een noodzakelijke partij. Werkgevers dragen immers de verantwoordelijkheid voor de personeelswerving en zijn daardoor degenen op wie de afspraken van toepassing zijn. Betrokkenheid van de vakbeweging is niet noodzakelijk, maar wel wenselijk, bijvoorbeeld al vanwege de bredere samenhang van afspraken over de personeelsvoorziening met het sectorale arbeidsmarktbeleid en eventueel de inzet van middelen uit O&O-fondsen. Desalniettemin is het mogelijk dat voldoende draagvlak bij de vakorganisaties ontbreekt, maar dat de overige partijen toch een convenant afsluiten.

De leden van de fractie van de SP wijzen erop, dat als de onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt er nog steeds het risico bestaat dat zij worden onderbetaald of onder slechte arbeidsomstandigheden hun werk moeten verrichten of dat nog steeds illegale tewerkstelling plaatsvindt. Ik kan niet ontkennen dat dit risico bestaat. Zolang de beloningsverschillen tussen de huidige en de nieuwe EU-lidstaten aanzienlijk zijn, bestaat de kans dat een werknemer uit de nieuwe lidstaten bereid zal zijn – al dan niet gedwongen – om met een lager loon dan waar hij op grond van de wet- en regelgeving recht heeft, dan wel onder omstandigheden die niet aan de wettelijke normen voldoen, het werk zal aanvaarden. De Arbeidsinspectie treedt handhavend op wat betreft de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Arbeids-tijdenwet. Op basis van een risico-analyse vinden inspecties plaats in sectoren en/of bedrijven die het meest vatbaar lijken te zijn voor overtreding van de hierop betrekking hebbende wet- en regelgeving. Bij overtredingen van de voorschriften betreffende het minimumloon en CAO-afspraken gaat het feitelijk om een civielrechtelijk traject. Hier ligt ook een belangrijke rol voor de sociale partners. Net zoals dat nu al het geval is zal de Arbeidsinspectie ook reageren op klachten en meldingen van werknemers zelf over situaties waarin de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd en op signalen van de vakbeweging.

De fractie van de SP stelt ook het vraagstuk van de braindrain aan de orde. Dit thema is in de afgelopen periode actueel geweest met name naar aanleiding van de tewerkstelling van medisch personeel uit Zuid-Afrika in ons land. Het is niet wenselijk, dat Nederland tekorten aan gespecialiseerd aanbod op de arbeidsmarkt oplost door tewerkstelling van goed opgeleide vreemdelingen uit het buitenland, als dat aantoonbaar leidt tot een tekort aan aanbod in het land van herkomst van de vreemdeling. Een wettelijk verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen die zouden kunnen leiden tot braindrain is lastig uitvoerbaar. Het is moeilijk om vanuit Nederland een oordeel te geven over de arbeidsmarktsituatie in een ander land en de vraag of tewerkstelling van bepaalde vreemdelingen inderdaad leidt tot een onaanvaardbare braindrain elders. Bedacht moet hierbij worden, dat de Nederlandse arbeidsmarkt internationaal gezien zeer beperkt is en dat Nederland het probleem van de braindrain niet door een nationaal verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen kan tegengaan. Het is van belang dat de discussie over braindrain op Europees niveau wordt gevoerd. Zowel bij de Europese Commissie als bij de Raad van Europa is het probleem van braindrain onderkend en onderwerp van studie. Ik hoop dat er goede afspraken zullen komen tussen de lidstaten van de EU en de desbetreffende landen.

Tevens is in de hiervoor genoemde kwestie van de tewerkstelling van medisch personeel uit Zuid-Afrika gebleken dat juist het buitenland niet zal vragen om een verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen, omdat dit het recht van burgers om in een ander land arbeid te aanvaarden zou aantasten. Daarbij speelt ook het internationaal rechtelijke

principe van vrijheid van beweging, zoals onder meer verwoord in het VN Verdrag inzake burgerlijke en politieke vrijheden een rol. Een verzoek van een land om in dit land niet te werven staat daarmee op gespannen voet. Tegen deze achtergrond ligt het opnemen van specifieke bepaling in de Wav niet in de rede.

Veeleer geef ik er de voorkeur aan om via afspraken over de werving van personeel in convenantsverband braindrain tegen te gaan. In dergelijke sectorale convenanten kunnen gelijktijdig veel bredere afspraken ter ondersteuning van het sectorale arbeidsmarktbeleid worden gemaakt, bijvoorbeeld over de opleiding van binnenlands personeel, en de aanvullende opleiding en begeleiding van het buitenlands personeel en eventueel ondersteuning van de sector in het land van herkomst. Het convenant Arbeidsmarkt Zorgsector is een voorbeeld van een convenant waarin zulke afspraken zijn opgenomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M. Rutte