

Vergaderjaar 2012–2013

**33 475**

## **Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 24 juni 2013

Het kabinet is verheugd dat de fracties van de VVD en de PvdA met belangstelling kennisgenomen hebben van de voorgenomen Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen. De fracties van het CDA en D66 hebben kennisgenomen van het voorstel. De leden van de PVV-fractie hebben naar aanleiding van de voorgestelde herziening van de Wet arbeid vreemdelingen nog enige vragen. De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat het wetsvoorstel fundamenteel enkele uitgangspunten van de Wet arbeid vreemdelingen wijzigt. Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Voor zover vragen elkaar overlappen zijn de antwoorden geclusterd. Verder is de volgorde van het verslag aangehouden.

### **Aanleiding aanscherping beleid**

De fracties van het CDA, D66 en GroenLinks hebben vragen gesteld over de noodzaak van de verdere aanscherping van de toets op het prioriteitgenietend aanbod. Zij wijzen er op dat door de komst van immigranten uit de nieuwe lidstaten het aantal vergunningen voor werknemers van buiten de EU al behoorlijk is gedaald, van 75.000 in 2006 naar 12.000 nu. Zij vragen of op grond van deze ontwikkeling ook is overwogen af te zien van de voorgestelde aanscherping van de wet.

De daling van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen is inderdaad voornamelijk veroorzaakt door de uitbreiding van de Europese Unie (EU)<sup>1</sup>. Nederland kan nu profiteren van de interne arbeidsmarkt binnen de EU. Vacatures in Nederland kunnen worden vervuld door het enorme arbeidsaanbod dat binnen de EU voorhanden is, zeker als vanaf 2014 het vrije verkeer van werknemers ook op Bulgarije en Roemenië van toepassing is. Voorkomen moet worden dat dan nieuwe migrantenstromen van buiten de EU naar Nederland ontstaan. Het zou onwenselijk zijn als concurrentie op arbeidsvoorwaarden zou ontstaan als nieuwe

<sup>1</sup> Korthedshalve wordt hier de EU genoemd. Het vrije verkeer van werknemers is echter van toepassing is op alle landen van de Europese Economische Ruimte (tot 1 januari 2014 met uitzondering van Bulgarije en Roemenië) en Zwitserland.

groepen laaggeschoolde werknemers van buiten de EU toegang zouden kunnen krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Het kabinet ziet daarom niet af van de aanscherping van de toets op prioriteitgenietend aanbod.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering – gezien de daling van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen – aan te geven in welke mate de uitbreiding van de EU tot een nieuw arbeidsaanbod in Nederland heeft geleid, in werkzame aantallen per jaar en uitgesplitst naar EU-herkomstlanden en werksectoren. Is een actualisatie over 2012 te geven? Deze leden vragen voorts of in die context kan worden aangegeven hoe in dezelfde periode het zogenaamde prioriteitgenietende aanbod zich heeft ontwikkeld en in welke mate van deze binnenlandse arbeidscapaciteit door werkgevers gebruik is gemaakt? Heeft in dat kader een toets plaatsgevonden op dit aanbod?

Met de uitbreiding van de EU en het daarbij behorende vrije verkeer van werknemers is er binnen de EU een groot arbeidspotentieel ontstaan, waarvan Nederland gebruik kan maken. Een groot aantal arbeidsmigranten uit de andere lidstaten heeft al zijn weg naar ons land gevonden. De Migrantenmonitor van het CBS geeft inzicht in hoeveel migranten uit de EU er in Nederland zijn, wat ze doen en waar ze vandaan komen. Hierover heb ik de Tweede Kamer eerder dit jaar geïnformeerd (Kamerstukken II 2012/13, 29 407, nr. 162).

Het prioriteitgenietend aanbod bestaat uit alle Nederlanders en alle inwoners van de EU waarvoor vrij werknemersverkeer geldt. Het UWV toetst bij aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen of er prioriteitgenietend aanbod is. Voor veel banen is prioriteitgenietend aanbod beschikbaar. Werkgevers werven hun personeel onder dit aanbod en hoeven voor veel werknemers ook geen tewerkstellingsvergunningen aan te vragen. Het aantal aanvragen is, zeker sinds werknemers uit de nieuwe toetreders tot de EU (waaronder Polen) vrij zijn op de arbeidsmarkt, daarom ook afgenomen. Het is niet bekend wat de herkomst is van de werknemers die afzien van het aanvragen van een tewerkstellingsvergunningen.

De leden van de PVV-fractie informeren tevens of inzicht kan worden gegeven in de omvang en aard van schijnconstructies zoals deze in de praktijk veelvuldig voorkomen en waarover de regering heeft toegezegd de Tweede Kamer per 1 mei 2013 te zullen informeren.<sup>2</sup> Kan ook worden aangegeven welke de concrete voornemens zijn om aan deze constructies een einde te maken, alsmede op welke wijze en met welk resultaat hier de afgelopen jaren op geacteerd is? Kan tevens worden aangegeven in welke mate dit soort schijnconstructies in specifieke sectoren hebben geleid tot afname van bonafide bedrijven?

Op 11 april jl. heb ik gelijktijdig met mijn brief over het sociaal akkoord het actieplan voor het bestrijden van schijnconstructies aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 428). Met het actieplan presenteerde het kabinet op 11 april een groot aantal maatregelen op het gebied van voorlichting, samenwerking, aanpassing van wet- en regelgeving en handhaving. De speerpunten van het kabinet zijn het aanpakken van schijnzelfstandigheid, tegengaan van het ontduiken van het minimumloon en van cao's, en het aanpakken van de ontwijking van premieafdracht via onder andere postbusondernemingen.

Om te kunnen vaststellen of voorliggende wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen effectief zal zijn, achten de leden van de D66-fractie het

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 475, nr. 6, p. 3

noodzakelijk de huidige cijfers omtrent het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen, gespecificeerd per sector, opleidingsniveau en soort werkgever (bijvoorbeeld MKB), te kennen. De minister heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van 17 april toegezegd deze cijfers beschikbaar te stellen. Wanneer kunnen deze cijfers worden verwacht, zo vragen deze leden. Dit geldt in het bijzonder voor de 3.000 verstrekte tewerkstellingsvergunningen voor langer dan een jaar.

Het UWV registreert op de aard van de toets. Op grond van de Wet arbeid vreemdelingen hoeft het UWV bij bepaalde groepen arbeidsmigranten niet te toetsen of er prioriteit genietend aanbod beschikbaar is. Het gaat hier o.a. om stagiairs, praktikanten, werkstudenten en internationaal concernpersoneel. Wel wordt dan beoordeeld of aan de overige voorwaarden is voldaan, zoals marktconforme beloning.

#### Verleende tewerkstellingsvergunningen naar arbeidsmarkttoets totaal

Soort toets	2013 <sup>1</sup>	2012	2011	2010	2009	2008
Geen (verlengingen)	115	373	455	490	623	670
Beperkte toets	2.100	7.771	7.262	6.995	6.862	8.200
Volledige arbeidsmarkttoets	424	2.430	4.098	6.274	6.193	6.504
onbekend <sup>2</sup>	15	18	141			
<b>Totaal</b>	<b>2.639</b>	<b>10.592</b>	<b>11.972</b>	<b>13.759</b>	<b>13.678</b>	<b>15.374</b>

<sup>1</sup> Cijfers t/m mei 2013

<sup>2</sup> Door het UWV is per 5-9-11 het nieuwe registratiesysteem VerA ingevoerd. Een aantal verleende twv's is niet naar soort toets geregistreerd.

Het UWV rapporteert op nationaliteit van de vreemdeling ten behoeve waarvan de tewerkstellingsvergunning wordt verleend en de functie die de vreemdeling gaat vervullen. Deze rapportages zijn niet uitgesplitst naar soort toets. Het betreffen dus zowel tewerkstellingsvergunningen die zijn verleend met als zonder toets aan de arbeidsmarkt.

Het UWV registreert evenmin op grootte werkgever (wel of niet MKB), noch naar opleidingsniveau.

#### Top 10 totaal aantal verleende tewerkstellingsvergunningen in 2012 naar nationaliteit

nationaliteit	Verleende twv's in 2012
Indiase	1.841
Chinese	1.792
Amerikaanse	844
Japane	687
Bulgaarse	533
Roemeense	508
Russische	264
Turkse	239
Zuid Koreaanse	231
Indonesisch	206

#### Top 10 totaal aantal verleende tewerkstellingsvergunningen in 2012 naar functie

Functie	Verleende twv's in 2012
Onderzoeken/analyseren	1.289
Informatica ontwikkelen/adviseren	1.027
Voedsel bereiden	947
Serveren	634
Wetenschappelijk onderzoeken	502
Adviseren: technisch	393
Verkopen/vertegenwoordigen	389

Functie	Verleende twv's in 2012
Personeelswerk verrichten	339
Leidinggeven: meewerkend	326
Acteren/regisseren	311

### Toetsing prioriteitgenietend aanbod

De leden van de VVD-fractie hebben allereerst een vraag over de wetsystematiek. Ingevolge het voorgestelde artikel 8, lid 1 onder a wordt een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien voor de desbetreffende arbeidsplaats prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt aanwezig is. Ingevolge hetzelfde artikel, lid 1 onder c is bepaald dat een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd indien de werkgever niet kan aantonen voldoende inspanningen te hebben gepleegd de arbeidsplaats door prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt te vervullen. Begrijpen deze leden het goed dat hiermee een zeker bewijslastmodel wordt gecreëerd, waarbij werkgever en het UWV over en weer moeten beargumenteren dat er wel/niet prioriteitgenietend aanbod aanwezig is c.q. voldoende inspanningen zijn verricht en dat deze stellingen elkaar beïnvloeden? Zij krijgen hierop graag een toelichting. Ook de leden van de D66-fractie hebben hierover een vraag. Het UWV definieert het aantal werkzoekenden in Nederland op basis van het krijgen van een uitkering. Er is echter een groot aantal werkzoekenden dat niet in aanmerking komt voor een uitkering, bijvoorbeeld als het gezinsinkomen te hoog is, of de werkzoekende een voormalig zzp'er of een schoolverlater is. Hoe betreft het UWV deze groep werkzoekenden in de toets omtrent tewerkstellingsvergunningen?

Een tewerkstellingsvergunning dient te worden geweigerd indien er voldoende prioriteitgenietend aanbod aanwezig is, zo bepaalt de dwingende weigeringsgrond van artikel, eerste lid, onder a, van de Wet arbeid vreemdelingen. Dit aanbod beperkt zich niet tot de bij het UWV ingeschreven werkzoekenden. Iedereen die in Nederland mag werken zonder tewerkstellingsvergunning, waaronder het aanbod uit landen van de EU waarvoor een vrij verkeer van werknemers geldt, behoort hiertoe. Het al dan niet beschikbaar zijn van het prioriteitgenietend aanbod is in belangrijke mate afhankelijk van hetgeen een werkgever zelf aan inspanningen heeft verricht om in vervulling van de vacatures te voorzien, zeker omdat het aanbod zich niet beperkt tot de bij het UWV ingeschreven werkzoekenden.

Bij een aanvraag om een tewerkstellingsvergunning dient de werkgever aan te tonen dat hij voldoende wervingsinspanningen heeft verricht om de arbeidsplaatsen door middel van het beschikbare prioriteitgenietend aanbod te vervullen. Ingevolge het huidige artikel 9, eerste lid, onder a, van de Wet arbeid vreemdelingen kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd indien de werkgever niet kan aantonen voldoende inspanningen te hebben verricht om de arbeidsplaats door middel van prioriteitgenietend aanbod te vervullen. Voorop staat dat een werkgever zelf verantwoordelijk is voor het mobiliseren van dit aanbod. Het is aan de werkgever om aan te tonen dat hij voorafgaande aan, alsmede na de vacaturemelding bij het UWV, zelf pogingen heeft verricht om zijn vacatures te vervullen. Dit dient te blijken uit het benaderen van (internationale) uitzendbureaus, plaatsen van advertenties in vakbladen of kranten, zoeken via internet, benaderen van bemiddelingsinstanties etc. In het wetsvoorstel wordt de huidige facultatieve weigeringsgrond omgezet naar een dwingende om nog meer te benadrukken dat de werkgever zelf verantwoordelijk is voor het vervullen van zijn vacatures met prioriteitgenietend aanbod.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke ruimte het UWV nog heeft om met bedrijven maatwerkafspraken te maken over wat prioriteitgenietend aanbod inhoudt, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het bedrijf, dan wel specifieke kenmerken van de sector waarbinnen het bedrijf opereert? Juist nu de toets abstracter wordt (aanwezig aanbod in plaats van beschikbaar aanbod), is het risico groot dat de werkgever met niet te vervullen vacatures komt te zitten.

Het UWV toetst en blijft toetsen aan de bepalingen zoals neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen en de lagere regelgeving. Per aanvraag zal het UWV toetsen of er voor de concrete vacature prioriteitgenietend aanbod aanwezig is en of de werkgever zelf voldoende wervingsinspanningen heeft verricht om te werven. Afhankelijk van de aard van de functie en de door werkgever aangetoonde inspanningen om in Nederland en de EU te zoeken zal het UWV beoordelen of in dat individuele geval aanbod aanwezig is. Het UWV maakt geen maatwerkafspraken met werkgevers, het is aan de werkgever om aan te tonen waarom er voor de concrete vacature geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Indien de werkgever dit goed onderbouwd aantoon, dan kan het UWV een tewerkstellingsvergunning verlenen.

Een argument voor de aanscherping van het beleid is de wens meer laaggeschoolde werklozen aan een baan te helpen. De leden van de CDA-fractie ondersteunen dit element, maar vragen zich af of een aanscherping van de werving van buiten de EU wel voldoende is om dit te bereiken. Deelt de regering de mening van deze leden dat dit onderdeel zou moeten zijn van totaalbeleid? Zo ja, wanneer kunnen zij een dergelijke beleidsvisie tegemoet zien?

Het arbeidsmigratiebeleid is inderdaad nauw verbonden met het re-integratiebeleid. Het inschakelen van laaggeschoolde werklozen in het arbeidsproces is een belangrijke prioriteit in het kabinetsbeleid. Het wetsvoorstel voor de invoering van de Participatiewet maakt het mogelijk voor gemeenten om tot een integraal beleid te komen voor de onderkant van de arbeidsmarkt en daarmee krijgen meer mensen de mogelijkheid zelfstandig te participeren (bijvoorbeeld door middel van loonkostensubsidies).

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat binnen het huidige voorstel weinig ruimte is voor maatwerk. Een amendement om dit wel mogelijk te maken, is verworpen. Er is wel de kennismigrantenregeling, zuiver gebaseerd op inkomen. Echter, inkomens spelen voor bijvoorbeeld Thaise restaurants hoogstwaarschijnlijk een minder belangrijke rol. Hiervoor geldt meer het culturele element en deze leden kunnen zich voorstellen dat een Thais restaurant met louter Hollandse koks bij veel consumenten als minder Thais overkomt. Is de regering bereid hiermee rekening te houden?

Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van prioriteitgenietend aanbod zijn uitsluitend de functie-eisen van belang. Toetsing aan andere criteria zou betekenen dat een werkgever oneigenlijke eisen aan kandidaten kan stellen, waarna hij een tewerkstellingsvergunning voor een vreemdeling zou kunnen krijgen. Wel blijft het uiteraard zo dat indien een restaurant met een speciale keuken geen geschikt personeel in Nederland of de rest van de EU kan vinden, een tewerkstellingsvergunning voor een kok uit het buitenland kan worden verkregen.

Het UWV krijgt meer verantwoordelijkheid en speelruimte als het gaat om het beoordelen of een bedrijf voldoet aan de toets voor prioriteitgenietend aanbod en/of een tewerkstellingsvergunning kan ontvangen. Met het oog

op de recente bezuinigingsrondes bij het UWV, vragen de leden van de PvdA-fractie op basis waarvan de regering er zeker van is dat het UWV de kennis en middelen in huis heeft om deze verantwoordelijkheden en taken op zich te nemen. Zij krijgen graag een onderbouwde reactie van de kant van de regering.

De nieuwe toets op het prioriteitgenietend aanbod zal voor het UWV minder belastend zijn dan de huidige werkwijze. Het UWV hoeft immers niet meer te onderzoeken of voor de desbetreffende vacature concreet een geschikte kandidaat voorhanden is, maar kan volstaan door in algemene zin te onderzoeken of er kandidaten zijn die aan de functie-eisen voldoen. De vacaturesite van het UWV «Werk.nl» heeft een centrale rol in de arbeidsbemiddeling en het transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Iedere uitkeringsgerechtigde is verplicht zich als werkzoekende bij het UWV in te schrijven en is daardoor ook ingeschreven op Werk.nl. Ook werkende werkzoekenden kunnen zich inschrijven op deze vacaturebank. Daardoor heeft het UWV inzicht in het aantal ingeschreven werkzoekenden per beroepsgroep. Daarnaast maakt het UWV deel uit van het Eures-netwerk. In dit netwerk wisselen de arbeidsmarktvoorzieningen van de lidstaten informatie uit ten behoeve van grensoverschrijdende vacaturevervulling.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de memorie van toelichting is aangepast naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat het voorstel de stimulans tot het zoeken van werknemers eenzijdig bij de werkgever legt. Er is verduidelijkt dat wordt gestreefd naar een efficiënte werking van de arbeidsmarkt waarbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voorop staat. Deze aanpassing roept bij de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen op. Wat verstaat de regering onder een efficiënte werking van de arbeidsmarkt? In hoeverre is er sprake van een efficiënte werking van de arbeidsmarkt naar de mening van de regering? En welke rol ziet de regering voor zichzelf om de efficiënte werking van de arbeidsmarkt te bevorderen? De leden van de PVV-fractie vragen wat in dit kader wordt bedoeld met een «nieuwe visie om vraag en arbeid transparant te maken»? En zijn de diverse beoogde actoren die deze visie operationeel dienen te maken, met name het UWV en de gemeenten, al feitelijk in staat om het beoogde beleid te realiseren en zo ja, op welke termijn?

In een efficiënte arbeidsmarkt is er voldoende transparantie van vraag en aanbod, waardoor werkgevers en werkzoekenden elkaar optimaal weten te vinden. De taak van de overheid is een faciliterende, namelijk het transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het UWV verschaft daartoe informatie over de landelijke, regionale en sectorale arbeidsmarktsituatie, zodat onder meer inzicht ontstaat in welke sectoren krimp aan de orde is en in welke sectoren juist baanopeningen gevonden kunnen worden. Door dit inzicht in de arbeidsmarktsituatie weet de werkgever waar het arbeidspotentieel is waarmee hij vacatures kan vervullen en worden werkzoekenden in staat gesteld om werk te vinden. Op grond van de maatregelen in dit wetsvoorstel zullen werkgevers in sommige gevallen meer moeite moeten doen om kandidaten uit het prioriteitgenietend aanbod te werven en (verder) op te leiden, maar zij kunnen daarvoor de nu al beschikbare – publieke – dienstverlening van het UWV gebruiken, zoals werk.nl en de Europese dienstverlening van het UWV (Eures). Anderzijds worden zwaardere sancties opgelegd als uitkeringsgerechtigden zich onvoldoende inspanssen om op de arbeidsmarkt terug te keren.

Dit past binnen de verantwoordelijkheidsverdeling op de arbeidsmarkt, waarbij werkgevers verantwoordelijk zijn voor de vervulling van hun

vacatures en uitkeringsgerechtigden de plicht hebben een baan te accepteren die hen wordt aangeboden.

De leden van de PVV-fractie informeren wat de inschatting is ten aanzien van een verdere daling van tewerkstellingsvergunningen in de komende jaren als gevolg van aanscherping van het restrictief toelatingsbeleid tot de arbeidsmarkt van arbeidsaanbod van buiten de EU. Ook de fractie van D66 vraagt in hoeverre de daling van de afgelopen jaren zich zonder ingang van deze wijziging verder zal doorzetten?

Gezien de aanscherpingen die dit wetsvoorstel bevat, alsmede gezien het arbeidsaanbod binnen de Europese arbeidsmarkt, verwacht het kabinet dat in de toekomst nog slechts in uitzonderingsgevallen een tewerkstellingsvergunning met een arbeidsmarkttoets wordt afgegeven. Hoeveel gevallen dit zullen zijn, is echter nu niet te voorzien.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering van oordeel is dat instelling van een quotum op dit moment niet aan de orde is? Zij vragen of niet reeds op voorhand middels een opgave van het UWV van aantallen tewerkstellingsvergunningen in combinatie met een prioritair aanbod, is aan te geven dat een quotum in specifieke sectoren geboden is? Welke sectoren worden gekenmerkt door een relatief hoog aantal tewerkstellingsvergunningen? Is daarbij aan te geven wat het UWV in deze gevallen aan activiteiten heeft verricht om tot inzet te komen van prioritair arbeidsaanbod en tot welke resultaten dit mogelijk geleid heeft in termen van toegenomen arbeidsparticipatie van genoemd aanbod onder gelijktijdige afname van genoemde vergunningen? De leden van de D66-fractie vragen op basis van welke criteria wordt bepaald dat een sector voor een quotum in aanmerking komt.

Het instellen van een quotum is een uiterste middel dat niet vooraf wordt opgelegd, maar achteraf als gesprekken met de sector geen resultaat hebben. Op dit moment valt bijvoorbeeld het hoge aantal Aziatische frituurkoks op waarvoor een tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven. Het UWV heeft laten onderzoeken, welke kwalificaties nodig zijn om het beroep van frituurkok te kunnen uitoefenen, en in hoeverre Nederlandse uitkeringsgerechtigden kunnen worden ingezet op deze functie. Het is nog niet aan de orde om een quotum op te leggen. Pas als zou blijken dat binnen een sector onvoldoende inspanningen worden verricht om te werven uit het prioriteitgenietend aanbod en de desbetreffende sector onvoldoende bereid is om potentiële kandidaten op te leiden, komt de vraag in beeld of een quotum moet worden opgelegd.

Ook vragen de leden van de PVV of -gegeven het primaire streven naar een efficiënte werking van de arbeidsmarkt- kan worden geconcretiseerd in welke mate het bedoelde activerende beleid werkzoekenden heeft geprikkeld breed te solliciteren en met welk resultaat.

Als voor een maatstaf voor activering wordt gekeken naar de resultaten van re-integratie voor personen met een WWB-uitkering dan zijn de resultaten van jaar op jaar verbeterd, ondanks de recessie waar de Nederlandse economie in is geraakt. Zo laat de SZW-begroting 2013 zien dat het aantal door WWB-ers (en mensen zonder uitkering) gestarte banen na re-integratieondersteuning is toegenomen van 54.000 in 2009 tot 73.000 in 2011, terwijl de beschikbare middelen voor re-integratie zijn afgenomen.

Ten principale is de vraag welke visie dit kabinet heeft ten aanzien van een langetermijnbeleid voor arbeidsmobiliteit en met name ten aanzien van de arbeidsmigratie in de EU in een brede maatschappelijke context. De

leden van de PVV-fractie vernemen hierop graag de reactie van de regering.

In mijn brief van 14 januari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 29 407, nr. 153) heb ik aangekondigd dat het kabinet een advies aan de SER zal vragen onder andere over de rol en mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst, in aanvulling op de inzet van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland. Ook zal worden gevraagd welke maatschappelijke gevolgen deze arbeidsmigratie met zich mee kan brengen. Het kabinet zal in zijn reactie op dit advies ingaan op de rol en bijdrage van arbeidsmigratie op de lange termijn.

De facultatieve weigeringsgrond van het UWV om een tewerkstellingsvergunning af te geven, die wordt ingezet bij onvoldoende wervingsinspanningen van de werkgever, wordt met voorliggende wijziging van dwingende aard. De leden van de D66-fractie vragen op basis waarvan deze maatregel in de wijziging is opgenomen. In hoeveel gevallen heeft het UWV op basis van deze facultatieve weigeringsgrond afgelopen jaar toch een tewerkstellingsvergunning afgegeven? Om wat voor een soort vacatures ging het en wat was de reden dat de tewerkstellingsvergunning alsnog werd toegekend?

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven wordt met deze wijziging de vaste uitvoeringspraktijk van het UWV geformaliseerd. Het UWV wijst standaard aanvragen om een tewerkstellingsvergunning af als de werkgever onvoldoende inspanningen heeft verricht.

Voorliggende wijziging geldt niet voor personen die naar verwachting een bijdrage leveren aan de Nederlandse (kennis)economie. Voor hen wordt een tewerkstellingsvergunning voor maximaal drie jaar verstrekt. De leden van de fractie van D66 achten een dergelijke regeling noodzakelijk, wil Nederland te boek staan als een hoogstaande kenniseconomie met ruimte voor innovatie, creativiteit en excellentie. Met aangescherpte regels omtrent prioriteitgenietend aanbod kunnen de criteria voor het aanwijzen van vacatures die in deze categorie vallen worden gewijzigd. Aan welke criteria moet een vacature nu en in de nabije toekomst voldoen om in aanmerking te komen voor een langere tewerkstellingsvergunning met het oog op de (kennis)economie?

Het kabinet is het met de leden van de D66- fractie eens dat de Nederlandse kenniseconomie gebaat is bij het aantrekken van hooggekwalificeerde werknemers. Het restrictieve toelatingsbeleid geldt daarom niet voor deze groep arbeidsmigranten. Nederland spant zich juist in om hoogopgeleid personeel aan te trekken. Om hoogopgeleide werknemers naar Nederland te halen is in 2005 de zogenoemde kennismigrantenregeling ingevoerd. De regeling kent alleen een salaris criterium voor de toelating tot Nederland (op dit moment € 52.010, – per jaar voor personen van 30 jaar en ouder). Deze vergunning kan voor maximaal vijf jaar worden toegekend, waarna de betrokken werknemer vrij is op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Daarnaast kunnen op grond van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) werknemers die een bijdrage aan onze economie leveren tot de Nederlandse arbeidsmarkt worden toegelaten. Het kabinet wil deze mogelijkheden uitbreiden. Zo is een herziening van het BuWav in voorbereiding waarin de eis van een tewerkstellingsvergunning niet wordt gesteld voor alle onderzoekers en docenten van buiten de EU als zij hier korter dan drie jaar komen werken. Deze wijziging betekent met name een verruiming voor docenten die aan een universiteit of hogere beroepsopleiding werken. Voor hen kan nu slechts een tewerkstellingsvergunning voor één respectievelijk of twee jaar worden toegekend zonder toets aan



de arbeidsmarkt of kan een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningplicht voor gastdocenten worden verleend van maximaal een jaar. Ook kan worden gewezen op de pilot voor de kennisindustrie waarin grote ondernemingen die actief zijn in de kennisindustrie, onder voorwaarden geen tewerkstellingsvergunning meer hoeven aan te vragen voor buitenlands personeel van hun klanten. Deze wijziging treedt met ingang van 1 juli a.s. in werking.

De regering streeft ernaar dit wetsvoorstel op 1 juli 2013 in werking te laten treden. Tewerkstellingsvergunningen worden vanaf dat moment niet meer verlengd. De leden van de fractie van D66 verwachten dat werkgevers die tewerkstellingsvergunningen komende maanden zien aflopen enige voorbereidingstijd nodig zullen hebben in de vorm van het zetten van advertenties en het benaderen van uitzendbureaus. Om hoeveel tewerkstellingsvergunningen gaat het, zo vragen deze leden.

Het UWV houdt niet bij hoeveel vergunningen op korte termijn aflopen. Wel zal een voorlichtingscampagne worden gehouden, waarbij alle werkgevers die nu een tewerkstellingsvergunning hebben zullen worden aangeschreven om hen over de wijzigingen te informeren. Overigens is de streefdatum voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nu 1 oktober 2013.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een aantal vragen over de vervanging van de term «beschikbaar» door «aanwezig» in artikel 8, lid 1 onder a Wav. Zij vragen of het inderdaad zo is dat van de kandidaten die in het kader van de nieuwe arbeidsmarkttoets door het UWV aan de werkgever worden voorgesteld, wel het cv medebepalend is, maar dat niet langer hoeft vast te staan in hoeverre zij ook daadwerkelijk beschikbaar en geschikt zijn voor de functie? De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts hoe bedrijven hun verantwoordelijkheid kunnen nemen, als ze niet tevens het vertrouwen en de mogelijkheden krijgen om op basis van hun deskundigheid en behoefte te selecteren? Deze leden vragen in hoeverre dit bedrijven voldoende mogelijkheid geeft om in de concurrentie met internationale bedrijven, ook om de geschikte werknemer, optimaal te presteren?

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt was het tot nu toe uitsluitend aan de werkgever om te beoordelen of de door het UWV voorgedragen kandidaten geschikt zijn om zijn vacatures te vervullen. Is dit in de ogen van UWV niet het geval dan, zal het UWV uiteindelijk een tewerkstellingsvergunning moeten afgeven, ook als de voorgedragen kandidaten aan alle functie-eisen voldoen. Dit is een onwenselijke situatie, omdat de werkgever het voor een deel in eigen hand heeft vast te stellen dat er geen prioriteitgenietend aanbod is, waardoor hij kan terugvallen op – vaak goedkopere – arbeidskrachten van buiten Europa. Het kabinet wil, zeker bij de huidige werkloosheidscijfers, werkgevers er toe aanzetten gebruik te maken van het arbeidsaanbod uit Nederland en de rest van de Europa.

Dit gaat niet ten koste van het concurrentievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven. Is er binnen de Europese arbeidsmarkt geen arbeidsaanbod aanwezig dat aan de vereiste kwalificaties voor de functie voldoet, dan kan immers altijd nog een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven. Bovendien kan de werkgever gebruik maken van de kennismigrantenregeling om hoogopgeleid personeel aan te trekken. Tot slot kennen nagenoeg alle landen een restrictief toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten (niet zijnde kenniswerkers). Er is dus sprake van een level playing field.

De leden van GroenLinks vragen in hoeverre het zoeken van werknemers vooral bij de werkgever wordt gelegd en in hoeverre de verantwoordelijkheden van gemeenten, het UWV en uitkeringsgerechtigden minder worden benadrukt.

Zoals hiervoor is uiteengezet streeft het kabinet naar een efficiënte arbeidsmarkt waarin werkgevers en werkzoekenden elkaar optimaal weten te vinden. De taak van de overheid is faciliteren van de marktpartijen door het transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het UWV verschaft daartoe informatie over de landelijke, regionale en sectorale arbeidsmarktsituatie, zodat onder meer inzicht ontstaat in welke sectoren krimp aan de orde is en in welke sectoren juist baanopeningen gevonden kunnen worden. Dit past binnen de verantwoordelijkheidsverdeling op de arbeidsmarkt, waarbij werkgevers verantwoordelijk zijn voor de vervulling van hun vacatures, en uitkeringsgerechtigden de plicht hebben de baan te accepteren die hen wordt aangeboden.

Ook het laten vervallen van de bevoegdheid om een tewerkstellingsvergunning te verlengen beperkt de mogelijkheden van werkgevers aanzienlijk, evenals die van de buitenlandse werknemers. Na een jaar zal steeds een nieuwe aanvraag moeten worden ingediend, die opnieuw aan een volledige toets onderhevig is. De leden van de fractie van GroenLinks begrijpen de intentie van de regering om werkzoekenden in Nederland voldoende kansen te bieden, maar zien in deze beperking niet het juiste instrument. Ook hier laten de aantallen toegekende tewerkstellingsvergunningen immers zien dat er ook nu al strenge criteria gelden die strikt getoetst worden. Voor een verleende tewerkstellingsvergunning is er dus al een geldige reden. Waarom dan niet de geldigheidsduur relateren aan de arbeidsovereenkomst?

Er is bewust niet voor gekozen om de duur van de tewerkstellingsvergunning samen te laten lopen met de duur van het arbeidscontract. Ongeacht de duur van het arbeidscontract wordt de tewerkstellingsvergunning met arbeidsmarkttoets slechts afgegeven voor maximaal een jaar. Binnen dat jaar kunnen zich ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voordoen waardoor het niet meer nodig is een nieuwe aanvraag in te dienen. Bovendien kan de werkgever een werknemer uit het prioriteitgenietend arbeidsaanbod opleiden of trainen, zodat deze werknemer geschikt is om de desbetreffende functie te vervullen.

Is de regering niet bevreesd, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie dat de regeling ontduiking van de regels uitlokt, omdat de jaarlijkse aanvragen aanzienlijke administratieve lasten met zich meebrengt? Gaat de regering de procedures zodanig registreren, dat bij een evaluatie voldoende is na te gaan hoeveel aanvraagprocedures dezelfde arbeidsmigrant betreffen?

In dit verband is het echter van belang op te merken dat de Inspectie SZW dit wetsvoorstel handhaafbaar heeft geacht. Het UWV zal gevraagd worden bij te houden in hoeveel gevallen een nieuwe tewerkstellingsvergunning voor dezelfde werknemer wordt verstrekt.

De leden van de fractie van GroenLinks willen van de regering weten in hoeverre een quotum bedreigend kan zijn voor de concurrentie op de Europese arbeidsmarkt, en daarmee in strijd komt met het beoogde level playing field. Zij vragen op welke wijze de regering dit risico heeft meegewogen?

De quotumregeling is niet uniek voor Nederland. De quotumregeling past in de systematiek van de Europese regelgeving op het terrein van

arbeidsmigratie, zoals in 2009 in werking getreden (Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PbEG L155/17) en de voorgenomen richtlijn voor seizoenarbeid). Op grond van deze richtlijnen kunnen lidstaten quota toepassen. Ook hier is dus sprake van een level playing field.

### **Concurrentie op arbeidsvoorwaarden en positie arbeidsmigranten**

De regering stelt in de memorie van toelichting dat de voorgestelde maatregelen om werkgevers te kunnen aanpakken die de normen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en passende huisvesting voor vreemdelingen/arbeidsmigranten niet naleven, zullen bijdragen aan het tegengaan van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Een en ander vereist wel dat er goede werkafspraken worden gemaakt, met name met de Inspectie SZW over uitwisseling van gegevens met het UWV. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven hoe zij dit gaat bevorderen c.q. regelen.

Goede samenwerking tussen de verschillende instanties is essentieel om arbeidsmisstanden te bestrijden. Gegevensuitwisseling is daarom een van de speerpunten uit het Actieplan bestrijden van schijnconstructies dat als bijlage bij mijn brief van 11 april jl. over het bestrijden van schijnconstructies aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 428).

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat een jaarlijks terugkerende toets een risico betekent voor de arbeidsmigrant, omdat hij of zij feitelijk gedurende vijf jaar in onzekerheid verkeert omtrent de toekomst in Nederland. De afweging om al dan niet het gezin te laten overkomen wordt moeilijk, goede huisvesting vinden zal lastiger worden vanwege het gebrek aan zekerheid (ook voor een verhuurder), en de prikkels tot integrerende activiteiten zullen geringer zijn. Al met al komt dit de integratie van deze arbeidsmigranten niet ten goede, wat nadelig uitpakt voor de samenleving als geheel. Heeft de regering deze risico's gewogen?

Bij het besluit dat de arbeidsmarktgetoetste tewerkstellingvergunning voor maximaal een jaar kan worden toegekend is meegewogen dat het hier gaat om vacatures voor laag- en middengediplomeerd personeel, waarvoor in principe prioriteitgenietend arbeidsaanbod aanwezig zou moeten zijn. De duurbepering van een jaar is opgenomen om de werkgever aan te moedigen de desbetreffende vacature zo snel mogelijk te laten vervullen door een werknemer uit Nederland of een andere EU-lidstaat. De werkgever kan dit doen door potentieel geschikte werknemers uit het prioriteitgenietend aanbod op te leiden of te trainen voor de desbetreffende functie.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de jaarlijkse toets de facto een verslechtering van de arbeidsrechtelijke positie van de arbeidsmigrant betekent, nu een werkgever heel eenvoudig van zijn werknemer af kan komen. Kan een dergelijk kwetsbare positie niet juist uitbuiting in de hand werken? Welke rechtvaardiging heeft de regering voor deze ongelijke arbeidspositie? In dit opzicht vormt het wetsvoorstel een breuk met één van de doelen van de Wav (en de voorgangers Wauw 1979 en Wav 1969), namelijk om de rechtspositie van de arbeidsmigrant te waarborgen. Kiest de regering er nu expliciet voor om dat uitgangspunt te verlaten? Ziet de regering het risico dat een arbeidsmigrant juist vanwege de zwakkere rechtspositie aantrekkelijker wordt om aan te nemen dan andere kandidaten met meer ontslagbescherming? Daartegenover staat

dat werkgevers met een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar of langer geprikkeld worden om, gelet op de zwaardere verplichtingen, een veel bewustere keuze te maken voor de betreffende kandidaat.

De vraagstelling impliceert dat een werkgever de keuze heeft om een arbeidsmigrant van buiten de EU aan te nemen, dan wel een kandidaat uit het prioriteitgenietend aanbod. Dit is echter niet het geval. Een werkgever kan alleen maar een tewerkstellingsvergunning krijgen als er geen binnenlands of Europees aanbod is. De vraag doet zich daarom niet voor of een arbeidsmigrant al of niet aantrekkelijker is om aan te nemen, dan een werknemer uit het prioriteitgenietend arbeidsaanbod, omdat beide groepen niet in een concurrentieverhouding tot elkaar staan.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het wetsvoorstel bepaalt dat werknemers van buiten de EU zich pas na vijf jaar zonder tewerkstellingsvergunning op de arbeidsmarkt mogen begeven, in plaats van de huidige drie jaar. Deze verlenging leidt in de praktijk dus tot een verplichte jaarlijkse aanvraag en toets, ook al staat buiten kijf dat de betreffende werknemer in een grote behoefte voorziet en niet te vervangen is. Heeft de regering meegewogen dat dergelijke unieke kandidaten met deze lange onzekerheid sneller zullen kiezen voor een andere lidstaat of voor een arbeidsmarkt buiten de EU? Heeft ze het belang van het bedrijfsleven en de Nederlandse economie betrokken bij het nemen van dit risico?

Zoals hiervoor vermeld worden tewerkstellingsvergunningen in hoofdzaak afgegeven voor laag- en middelgeschoold werk. Voor dit type werk is in beginsel altijd prioriteitgenietend aanbod. Indien het gaat om een werknemer met unieke kwaliteiten kan de werkgever gebruik maken van de kennismigrantenregeling. Het Nederlandse economisch belang wordt hierdoor niet geschaad. Alle landen binnen de EU schermen de onderkant en het middensegment van hun arbeidsmarkt af voor werknemers van buiten de EU, zodat geen concurrentienadeel ontstaat.

Volgens de regering wordt met dit wetsvoorstel de tijdelijkheid van arbeidsmigratie bevorderd. Is het juist dat ook deze doelstelling tot nu toe niet ten grondslag heeft gelegen aan de Wet arbeid vreemdelingen en dat het dus een wijziging van de uitgangspunten betreft? Graag krijgen de leden van de GroenLinks-fractie daarom een nadere onderbouwing hoe dit uitgangspunt en de overige wijzigingsvoorstellen zich verhouden tot de doelstellingen van de Wav en zijn voorgangers. In wiens belang is het precies dat werknemers om het jaar worden vervangen door waarschijnlijk, gelet op de eerder verleende tewerkstellingsvergunning, een andere arbeidsmigrant van buiten de EU?

Reden voor deze herziening van de Wet arbeid vreemdelingen is dat economische en maatschappelijke ontwikkelingen een aanscherping wenselijk maken van het al restrictieve toelatingsbeleid tot de Nederlandse arbeidsmarkt van laag- en middengeschoolde vreemdelingen, dat aan de Wet arbeid vreemdelingen ten grondslag ligt. Het uitgangspunt blijft onveranderd – een restrictief toelatingsbeleid – maar de omstandigheden zijn veranderd. Immers, sinds de uitbreiding van de EU en de opgelopen werkloosheid zullen vacatures waarvoor nu nog tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven, kunnen worden vervuld door prioriteitgenietend aanbod. Het arbeidspotentieel in Nederland en de rest van de EU zal voldoende zijn om in de behoefte aan arbeid te voorzien. Dit betekent dat nog slechts in uitzonderingsgevallen een tewerkstellingsvergunning zal worden verstrekt om tijdelijk een vacature te vervullen waar nu nog geen binnenlands of Europees aanbod is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de verlenging van vijf jaar voor het arbeidsovereenkomstenrecht betekent waar de verlenging van een jaarcontract slechts tweemaal is toegestaan? Indien de werkgever daarna een vast contract aanbiedt omdat hij de werknemer wil behouden, loopt hij kans om (voor eigen rekening en risico) toch het contract te moeten beëindigen als hij na vier jaar geen tewerkstellingsvergunning krijgt toegekend.

Zoals hiervoor is aangegeven is er bewust voor gekozen om de duur van de tewerkstellingsvergunning niet samen te laten lopen met de duur van het arbeidscontract. Het enige criterium voor het – opnieuw – toekennen van een tewerkstellingsvergunning is het ontbreken van prioriteitge-nietend aanbod. De onderliggende rechtsverhouding tussen de werkgever en de werknemer is hiervoor niet van belang.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een aantal vragen over de samenhang van het wetsvoorstel met de Richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2003/109). Zij vragen in hoeverre de jaarlijks terugkerende toets gedurende vijf jaar een bedreiging vormt voor de opbouw van het recht op een langdurig ingezetene status? Indien de toetsingsprocedure door toedoen van de overheid zolang duurt dat er een verblijfs gat voor de betrokken werknemer ontstaat, wordt dit de werknemer dan aangerekend bij zijn aanvraag voor een langdurig ingezetene status? Indien als gevolg van een beroepsprocedure alsnog een tewerkstellingsvergunning wordt verleend, kan de beroepsprocedure zelf en het eventuele opgelopen verblijfs gat, tot gevolg hebben dat de werknemer daarom niet meer voldoet aan de eis van de richtlijn, dat hij vijf jaar onafgebroken rechtmatig verblijf moet hebben genoten?

Als gevolg van de aanscherpingen van dit wetsontwerp zal nog maar in uitzonderingssituaties, en dan nog voor beperkte duur, een arbeidsmarkt-getoetste tewerkstellingsvergunning worden afgegeven. Het is niet te verwachten dat arbeidsmigranten van buiten de EU zo lang in Nederland blijven dat zij een beroep kunnen doen op de Richtlijn langdurig ingezetenen. Dit ligt anders voor hooggekwalificeerd personeel. Op grond van de kennismigrantenregeling kan voor hen een verblijfsvergunning van maximaal vijf jaar worden toegekend, waarna zij vrij zijn op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher