

Vergaderjaar 2016–2017

34 590

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PbEU 2014, L 94)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inhoudsopgave (conform de indeling van het verslag):

1. Inleiding	1
2. Doelgroep van de richtlijn	2
3. Vergunningen voor seizoenarbeid	3
4. Aanpassing van het toelatingsbeleid	3
5. Rechten van seizoenarbeiders	4
6. Financiële gevolgen en administratieve lasten	4
7. Artikelsgewijs	5

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie voor hun inbreng. De beantwoording wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de interactie is tussen deze wetswijziging en de wijziging van de Handhavingsrichtlijn en de IMI-verordening die afgelopen voorjaar door de Tweede Kamer is behandeld en waarin de ketenbepaling is veranderd. Verandert de praktijk hoe om te gaan met seizoensarbeid binnen Nederland door dit wetsvoorstel?

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de praktijk ten aanzien van de Handhavingsrichtlijn en de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt. Zo heeft de Handhavingsrichtlijn tot doel de normen van de Detacheringsrichtlijn beter te kunnen handhaven. Dit wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers, maar op werknemers van buiten de EU die een arbeidsovereenkomst aangaan met een Nederlandse werkgever. De IMI-verordening heeft tot doel de informatievoorziening binnen de EU te faciliteren. Zoals gezegd heeft dit

wetsvoorstel uitsluitend betrekking op werknemers van buiten de EU, waarop de IMI-verordening niet van toepassing is. De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de implementatie van het onderdeel van de richtlijn dat voor Nederland een belangrijke aanleiding vormde om tegen de richtlijn te stemmen. Nederland heeft tegen de richtlijn gestemd vanwege haar restrictieve toelatingsbeleid op de arbeidsmarkt voor laag- en middengeschoolde werkzaamheden. Dit restrictieve beleid geldt in het bijzonder voor seizoenarbeiders. Het gaat hier om werk dat ook door Nederlandse uitkeringsgerechtigden kan worden gedaan. Hoewel het werkloosheidspercentage daalt, staan nog te veel mensen langs de kant. In dit klimaat zou het een verkeerd signaal zijn om de voorwaarden voor toelating en verblijf van seizoenarbeiders van buiten de EU te harmoniseren. De richtlijn verplicht lidstaten overigens niet om het toelatingsbeleid voor seizoenarbeiders te versoepelen. De afgelopen jaren zijn geen tewerkstellingsvergunningen voor seizoenarbeiders afgegeven. Dit wetsvoorstel zal in deze praktijk geen verandering brengen. Daarnaast had Nederland bezwaren op grond van het subsidiariteitsbeginsel. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de richtlijn inzake toelating en verblijf van binnen een internationale onderneming overplaatsbare werknemers (richtlijn EU 2014/66/EU), kent de toelating van seizoenwerkers geen grensoverschrijdende aspecten en had Nederland daarom grote twijfels of dit onderwerp op EU-niveau geregeld diende te worden.

2. Doelgroep van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in afwijking van de richtlijn is gekozen voor een duur van 24 weken. Dit in het licht van de praktijk dat er toch nauwelijks vergunningen voor seizoenswerk worden verstrekt, leidt een inkorting van de termijn wellicht tot onnodige inflexibiliteit.

De richtlijn schrijft in artikel 14, eerste lid, voor seizoenarbeiders een maximale verblijfsduur voor van vijf tot negen maanden binnen een periode van twaalf maanden. De huidige maximum verblijfsduur voor seizoenarbeiders, zoals die is neergelegd in artikel 11, tweede lid, Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en artikel 3.58, eerste lid, onder f, Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), is vastgesteld op 24 weken. Deze termijn is in overeenstemming met de termijnen die zijn voorgeschreven in de richtlijn. Omdat het uitgangspunt van implementatie beleidsneutraliteit is, is de thans geldende termijn gehandhaafd. Met de termijn van 24 weken komt tot uiting dat het gaat om een vergunning voor werkzaamheden met naar hun aard een tijdelijk karakter, waardoor vaststaat dat de betreffende vreemdeling het grootste gedeelte van het jaar buiten Nederland verblijft. De leden van de CDA-fractie geven aan dat het gaat om de bepaling in de richtlijn om een seizoenarbeider die al binnen een periode van vijf jaar eerder is toegelaten, recht te geven op een gefaciliteerde toelating. Zij vragen hoe deze bepaling precies wordt geïmplementeerd. Zij verwijzen naar de memorie van toelichting waar wordt opgemerkt dat dit gebeurt door niet te verlangen dat gegevens en bescheiden verkregen worden, die al verkregen kunnen worden uit de administraties of indien de aanvraag is ingediend door een erkende referent. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven. Over welke gegevens gaat het dan en in hoeverre is dit een aanscherping of juist een versoepeling van de huidige Vreemdelingenwet

Hiermee is aangesloten bij een reeds bestaande bepaling uit de Vreemdelingenwet 2000. In artikel 24a Vreemdelingenwet 2000 is neergelegd dat gegevens en bescheiden niet worden verkregen van de vreemdeling of diens referent, wanneer deze gegevens verkregen kunnen worden uit aangewezen administraties, of wanneer de aanvraag is ingediend door een erkende referent. Het gaat hier om gegevens die reeds ten aanzien

van de vreemdeling in de Basisregistratie personen of de polisadministratie (met gegevens over werknemers) zijn opgenomen, waaronder het bewijs van inschrijving, adresgegevens, of het afschrift van een arbeids-overeenkomst. Voor een erkende referent geldt dat deze de aanvraag om een verblijfsvergunning ten behoeve van de vreemdeling indient, zonder dat hij daarbij de door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) te beoordelen gegevens moet verschaffen en bescheiden moet overleggen die niet reeds uit bestaande administraties kunnen worden verkregen. In plaats daarvan beoordeelt de erkende referent zelf of de vreemdeling wiens toelating hij verzoekt, aan de voorwaarden voldoet. In plaats van de gegevens en bescheiden, legt de erkende referent een eigen verklaring over die ertoe strekt dat aan de voorwaarden wordt voldaan. Hij verklaart volgens de huidige wetgeving onder andere dat:

- hij zich referent stelt voor de vreemdeling;
- hij beschikt over de originele tewerkstellingsvergunning die voor seizoenarbeid is afgegeven of dat deze is aangevraagd bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV);
- de vreemdeling de antecedentenverklaring heeft ondertekend (wordt toegevoegd aan de aanvraag);
- de vreemdeling zijn hoofdverblijf in Nederland heeft of dat hij zich in Nederland gaat vestigen;
- de vreemdeling direct voorafgaand aan de aanvraag gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 14 weken buiten Nederland heeft verbleven.

3. Vergunningen voor seizoenarbeid

De leden van de CDA-fractie melden dat op advies van de Raad van State er nog nadere bepalingen komen over afwijzing van een aanvraag of intrekking van een vergunning met het oog op seizoenarbeid. Deze bepalingen zullen nader worden ingevuld in de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de bepalingen in deze regeling al dan niet facultatief worden ingevuld. Zij vragen of kan worden aangegeven op welke wijze juiste implementatie van de richtlijn gegarandeerd kan worden?

De richtlijn schrijft in een aantal bepalingen imperatieve gronden voor weigering of intrekking van een vergunning met het oog op seizoenarbeid voor. Deze bepalingen zijn voor een deel reeds, facultatief, opgenomen in de Wav. In de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen zal – voor zover dat overeenstemt met de richtlijn – worden opgenomen dat deze weigeringsgronden ten aanzien van seizoenarbeid in voorkomende gevallen steeds zullen worden tegengeworpen. Verder wordt ter implementatie van artikel 6, vijfde lid, van de richtlijn een nieuwe, imperatieve afwijzingsgrond opgenomen in artikel 3.30c, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (risico op illegale immigratie) Dit is opgenomen in artikel I, onder G, van het Besluit van 13 oktober 2016 (Stb. 2016, 408) en wordt uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire 2000.

4. Aanpassing van het toelatingsbeleid

De leden van de VVD-fractie geven aan dat het niet betalen van belastingen en sociale premies de nieuwe weigeringsgrond is. Alhoewel de leden van de VVD-fractie het principe toejuichen, hebben ze nog enkele vragen over de toetsing hiervan in de praktijk. Want wat als werkgevers nu belastingen en premies betalen in een ander land dan Nederland? Gaat de IND hier dan op toetsen? En wat zijn de criteria om vast te stellen dat een onderneming een postbusonderneming is? Is de IND voldoende toegerust om een dergelijk oordeel te vellen?

Het wetsvoorstel heeft betrekking op niet EU-onderdanen die in Nederland willen werken als seizoenarbeider op basis van een arbeids-overeenkomst met een Nederlandse werkgever. In deze situatie dient de Nederlandse werkgever per definitie belastingen en premies af te dragen in Nederland.

Deze leden vragen voorts of deze aanscherping betekent dat bedrijven die in één van de Europese lidstaten belastingen en premies betalen geen seizoenarbeiders uit derde landen naar Nederland mogen halen. Hoe staat dit in verhouding tot de vrijheid van diensten binnen de Europese Unie? En wat betekent dit voor bedrijven die in derde landen belastingen en premies afdragen. Kunnen die geen vergunning meer aanvragen voor hun seizoenarbeiders.

Op grond van het vrije dienstenverkeer mogen werkgevers uit andere lidstaten in beginsel hun werknemers meenemen naar Nederland als zij hier een dienst komen verrichten, ook als deze werknemers geen gemeenschapsonderdanen zijn. Dit wetsvoorstel doet hieraan niet af. Het heeft, zoals gezegd, het oog op niet EU-onderdanen die in Nederland willen werken op basis van een arbeidsovereenkomst met een Nederlandse werkgever. Dit raakt niet aan de beginselen van de interne markt binnen de EU.

Voor de goede orde zij nogmaals opgemerkt dat in de praktijk aanvragen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid in verband met seizoenarbeid, als zij al worden ingediend, zullen worden afgewezen, omdat er voldoende prioriteitgenietend aanbod is.

5. Rechten van seizoenarbeiders

De leden van de D66-fractie zien dat alleen de land- en tuinbouwsector is aangewezen als sector die seizoensarbeid kent en als zodanig is opgenomen in de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Zij vragen wat hiervan de materiële gevolgen zijn, zowel voor de land- en tuinbouwsector als voor sectoren die ook seizoensarbeid kennen, zoals horeca en toerisme, maar niet in de Regeling zijn opgenomen.

De richtlijn schrijft voor dat een lijst wordt opgesteld van sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten voorkomen (artikel 2, tweede lid, van de richtlijn). Deze lijst dient iedere sector te bevatten die voldoen aan de definitie van «seizoenarbeid» uit artikel 3, onderdeel c, van de richtlijn: activiteiten die gebonden zijn aan een bepaalde tijd van het jaar waarin het aantal benodigde arbeidskrachten significant uitstijgt boven het aantal dat nodig is voor de gewoonlijk te verrichten werkzaamheden. Het gaat daarmee om een uitputtende lijst van sectoren, waar vergunningen met het oog op seizoenarbeid voor worden afgegeven. In het verleden zijn er slechts vergunningen aangevraagd voor de land- en tuinbouwsector. Daarom is er van uitgegaan dat slechts deze sectoren voldoen aan de definitie van seizoenarbeid in de zin van artikel 3, onderdeel c, van de richtlijn, met name dat slechts in deze sectoren het aantal arbeidskrachten significant uitstijgt boven het aantal dat nodig is voor de gewoonlijk te verrichten werkzaamheden. Dit was ook de uitkomst van de consultatie van sociale partners op dit punt. Wanneer er in de toekomst blijkt dat andere sectoren eveneens aan deze definitie voldoen, kunnen deze – na overleg met sociale partners – worden toegevoegd aan de lijst uit de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

6. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie verwijzen voorts naar de waarschuwing van het UWV dat de toevoeging van de weigeringsgronden, die aan de regelgeving worden toegevoegd ten aanzien van opgelegde boetes wegens zwart werk kan leiden tot verhoogde regeldruk. Zij vragen om

nader op deze waarschuwing in te gaan. Is het juist dat dit tot verhoogde regeldruk kan leiden?

De opmerking van het UWV over de verhoogde regeldruk is in eerste instantie theoretisch van aard, omdat aanvragen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid voor seizoenarbeiders zullen worden afgewezen vanwege het feit dat er voldoende prioriteitgenietend aanbod is. Deze met het wetsvoorstel in artikel 9 van de Wav opgenomen weigeringsgrond is bovendien facultatief en wordt door middel van wijziging van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen slechts imperatief ten aanzien van aanvragen voor vergunningen voor seizoenarbeid.

7. Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de beoogde inwerkingtredingsdatum van de wet is, met het oog op de in de richtlijn gestelde einddatum van 30 september 2016.

De regering streeft naar een inwerkingtreding uiterlijk 1 juli 2017 van de wet en bijbehorende regeling ter implementatie van de seizoenarbeidersrichtlijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat de wet uiterlijk op 30 september 2016 geïmplementeerd had moeten zijn. Zij vragen waarom deze datum niet gehaald is en wat hiervan de gevolgen zijn.

Na het tot stand komen van de richtlijn 2014/36/EU is in eerste instantie bezien of implementatie door middel van een nul-quotum mogelijk was, waarmee (enkel) zou worden vastgelegd dat er in het geheel geen onderdanen van derde landen tot Nederland zouden worden toegelaten met het doel om arbeid te verrichten als seizoenarbeider. De richtlijn als zodanig laat ruimte om te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen er met het oog op seizoenarbeid worden toegelaten. Deze wijze van implementatie is echter door de Commissie niet toelaatbaar geacht, omdat de Commissie van mening is dat ook in geval van een nul-quotum de toelatingsvoorwaarden uit de richtlijn moeten worden omgezet in de nationale wetgeving. Daarom is een traject tot wetwijziging met vertraging gestart, waarmee de implementatietermijn van 30 september 2016 niet is gehaald. Nederland heeft inmiddels een ingebrekestelling ontvangen van de Europese Commissie vanwege het overschrijden van de termijn. De reactie op deze ingebrekestelling is in voorbereiding. Een gevolg van de overschrijding is dat bepalingen uit de richtlijn die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, rechtstreekse werking hebben. Derdelanders kunnen zich daarmee rechtstreeks op de richtlijn beroepen bij een aanvraag voor een vergunning als seizoenarbeider. Omdat eventuele aanvragen zullen worden afgewezen omdat er voldoende prioriteitgenietend aanbod is, zijn deze gevolgen beperkt.

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