

Vergaderjaar 2011–2012

32 843

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de implementatie van de Richtlijn nr. 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2009 L 168)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 november 2011

1. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het voorstel tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derdelanden. De fracties hebben vragen gesteld over de vormgeving van de notificatieplicht, de sancties die aan werkgevers opgelegd kunnen worden en het toepassingsbereik van de Richtlijn.

In lijn met de volgorde van de gestelde vragen in het verslag zullen de vragen per fractie beantwoord worden. Wanneer verschillende fracties een vraag over hetzelfde onderwerp hebben gesteld, zullen deze vragen gezamenlijk worden beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat de consequenties zijn van het niet halen van de implementatiedatum. In de mededeling over het opleggen van een sanctie bij niet tijdige implementatie heeft de Europese Commissie aangegeven dat na een procedure van minimaal 8 maanden en maximaal 18 maanden een boete kan worden opgelegd. Deze procedure is op 30 september 2011 begonnen met een ingebrekestelling van 20 EU-lidstaten, waaronder Nederland. Na 30 november 2011 kan de Commissie een «met redenen omkleed advies» uitbrengen. Vervolgens kan een procedure bij het Hof van Justitie van de EU volgen, waarbij de Europese Commissie vanaf 30 april 2012 een boete kan eisen van minimaal 3,9 miljoen euro. Een snelle afhandeling van het wetsvoorstel is daarom wenselijk.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Een van de verplichtingen die de Richtlijn oplegt, is dat een werkgever die een vreemdeling uit een derde land tewerkstelt daarvan melding doet. Deze meldingsplicht wordt in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) opgenomen in de vorm van een notificatieplicht.

Naar aanleiding van de meldingsplicht vragen de leden van de VVD-fractie in hoeveel gevallen de meldingsplicht zal gelden ten opzichte van gevallen waarin een tewerkstellingsvergunning vereist is. Tevens vragen zij wat het te verwachten percentage is van gevallen waarin melding niet nodig zal zijn omdat de werkgever op grond van andere bepalingen een meldingsplicht heeft. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie -in verband met de eventuele toename van administratieve lasten- in welke gevallen notificatie niet nodig zal zijn.

De toelichting op de Richtlijn bepaalt dat de meldingsplicht kan meelopen in andere kennisgevingsprogramma's. De notificatieplicht vervalt daarom als de werkgever reeds uit hoofde van andere bepalingen een meldingsplicht in Nederland heeft. Het streven is om werkgevers zo min mogelijk administratieve lasten op te leggen. In de praktijk zal de werkgever daarom slechts in uitzonderingssituaties hoeven te notificeren.

Uitgangspunt is immers dat werkgevers voor vreemdelingen uit derde landen die in Nederland arbeid gaan verrichten een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Daarnaast doet de werkgever in veel gevallen aangifte in het kader van de Wet op de Loonbelasting 1964. Notificatie zal ook niet nodig zijn voor kennismigranten.

Een voorbeeld van een situatie waarin toch notificatie moet plaatsvinden is voor vreemdelingen afkomstig uit derde landen die in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening tijdelijk arbeid verrichten in Nederland in dienst van een in de EU gevestigde onderneming. Deze dienstverrichter hoeft geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen in verband met het vrij verkeer van diensten, tenzij zijn dienst bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Bij algemene maatregel van bestuur zal verder worden uitgewerkt welke meldingsplicht vrijstelling geeft van de notificatieplicht.

Hoe vaak zich deze uitzonderingssituaties zullen voordoen, is niet bekend.

Zowel de leden van de VVD-fractie, PVV-fractie, CDA-fractie als SP-fractie hebben gevraagd hoe de meldingsplicht zal worden vormgegeven.

In artikel 1e van het Besluit uitvoering Wav is de notificatieplicht vastgelegd voor derdelanders, Roemenen en Bulgaren die in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening tijdelijk arbeid verrichten in Nederland in dienst van een in de EU gevestigde onderneming. Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) is daarin aangewezen als verantwoordelijke instantie. Voor de meldingsplicht die uit de Richtlijn voortvloeit, zal worden aangesloten bij deze procedure. Dat betekent dat een werkgever een daartoe opgesteld formulier invult en opstuurt naar UWV. De bewijsstukken die hierbij moeten worden aangeleverd, zijn een kopie van het identiteitsbewijs en een kopie van een geldige verblijfsvergunning.

De leden van de VVD-fractie vragen of de boete van het niet melden correspondeert met het niet hebben van een tewerkstellingsvergunning. Op het niet voldoen aan de notificatieplicht zal het boeteregime van de Wav van toepassing zijn. Indien slechts sprake is van niet notificeren, zal overtreding daarvan minder zwaar beboet worden dan het niet hebben van een tewerkstellingsvergunning. Dit zal nader worden uitgewerkt in de beleidsregels boeteoplegging Wav.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat er gebeurt als de werkgever al een andere meldingsplicht heeft, maar zich daar niet aan houdt.

De werkgever zal worden beboet volgens het regime van de betreffende meldingsplicht. Als hij tevens de notificatieplicht niet naleeft, zal hij ook daarvoor worden beboet.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de melding van nieuwe werknemers bij de Belastingdienst via afdracht van loonbelasting en premies niet voldoende is voor de meldingsplicht die voortvloeit uit de Richtlijn.

Zoals hiervoor is aangegeven, zal deze melding voor de meeste gevallen voldoende zijn. Er zullen zich echter uitzonderingssituaties voordoen van situaties van tewerkstelling van derdelanders waarvoor geen aangifte voor loonheffing bij de Belastingdienst verplicht is.

De leden van de VVD-fractie vragen of het hebben van een tewerkstellingsvergunning niet voldoende is om aan de voorwaarden van de Europese Richtlijn te voldoen. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat een notificatieplicht toevoegt, omdat bevoegde instanties al op de hoogte zijn van de tewerkstelling van deze arbeiders, bijvoorbeeld via de afgifte van tewerkstellingsvergunningen of bij de toepassing van de kennismigrantenregeling.

Werkgevers die voor een werknemer een tewerkstellingsvergunning hebben, zijn bekend bij het UWV en zijn daarom uitgezonderd van de notificatieplicht. Hetzelfde geldt voor kennismigranten die van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een verblijfsvergunning als kennismigrant hebben gekregen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de verwachting van de leden van de VVD-fractie dat de notificatieplicht er niet toe zal leiden dat werkgevers die illegale personen in dienst hebben, zich zullen gaan melden of afgeschrikt worden.

De notificatieplicht die uit de Richtlijn voortvloeit, vormt een extra handhavinginstrument om fraude aan te pakken.

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) bevat mogelijkheden voor uitsluiting van subsidies als de desbetreffende subsidieregeling erin voorziet dat dit uitsluitingssysteem van toepassing is. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeveel gevallen dit systeem niet van toepassing is. Vervolgens vragen zij welke mogelijkheden er dan zijn om de subsidie te verlagen of in te trekken.

Het systeem van de Wet Bibob is toegepast bij het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de andere departementale subsidiebesluiten kan eveneens een intrekingsgrond worden toegevoegd waarbij de subsidie dan kan worden geweigerd, ingetrokken, vastgesteld op een lager bedrag dan bij de verlening is bepaald of onder bepaalde voorwaarden kan worden gewijzigd ten nadele van de subsidieontvanger.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de voorgestelde verdere aanscherping van de Wav gaat handhaven en of de regering extra capaciteit van de arbeidsinspectie beschikbaar stelt.

De notificatieplicht zal leiden tot extra inspanningen van de arbeidsinspectie. Er kan echter nog geen inschatting worden gemaakt van de omvang daarvan. Zodra zicht ontstaat op de omvang zal dit ingepast worden in de prioriteiten en dus leiden tot accentverschuivingen.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom er niet gekozen is voor aparte wetgeving met betrekking tot legaal en illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, gezien hun verschillende positie op de arbeidsmarkt. In het verlengde van deze vraag merken de leden van de CDA-fractie op dat het wetsvoorstel op dit punt verder gaat dan de Richtlijn. Zo heeft de regering er voor gekozen de Richtlijn niet alleen van toepassing te verklaren op illegaal verblijvende derdelanders, maar ook op legaal verblijvende derdelanders. Zij vragen om een nadere toelichting voor deze keuze.

Er is aangesloten bij de systematiek van de Wav. De Wav bepaalt onder welke voorwaarden vreemdelingen in Nederland mogen werken en is ook van toepassing op vreemdelingen die met een geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijven. Ook voor legaal verblijvende vreemdelingen moet daarom een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd, tenzij zij zijn vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningplicht.

De leden van de PVV-fractie vragen wat wordt bedoeld met de term «illegaal tewerkgestelde vrijwilligers». Dit zijn vreemdelingen die vrijwilligerswerk verrichten zonder tewerkstellingsvergunning, terwijl dat wel vereist is.

In dit verband stellen de leden van de CDA-fractie vast dat ook vrijwilligerswerk onder de werking van de wet is gebracht, terwijl de Richtlijn alleen van bezoldigd werk spreekt. De leden van de CDA-fractie vernemen graag een nadere toelichting hierop en vragen of hiermee de mogelijkheden van mensen worden beperkt die legaal in Nederland verblijven om vrijwilligerswerk te verrichten. Zij vragen zich af of de huidige Wav niet voldoende mogelijkheden biedt om schijnconstructies aan te pakken. De Richtlijn verwijst voor het begrip «tewerking» naar de nationale wetgeving. De Wav is ook van toepassing op vrijwilligerswerk en daarom heeft het wetsvoorstel ook betrekking op vrijwilligerswerk. Er verandert dus niets aan de huidige praktijk en de Wav zal een grondslag blijven bieden om schijnconstructies door middel van vrijwilligerswerk tegen te gaan.

Met betrekking tot de meldingsplicht vragen de leden van de PVV-fractie nog of de termijn voor notificatie, namelijk uiterlijk twee werkdagen voorafgaande aan de start van de werkzaamheden niet erg kort is. Bovendien vragen zij of degene die de notificatie doet een bewijs van melding krijgt.

In de uitzonderingsgevallen dat de werkgever moet notificeren, is het wenselijk dat notificatie voor aanvang van de tewerking geschiedt. Hiervoor achten wij een termijn van twee dagen als redelijk. De werkgever die de notificatie heeft gedaan, zal daarvan een schriftelijke bevestiging van UWV ontvangen.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeveel gevallen de uitzettingskosten daadwerkelijk worden verhaald op de werkgever. Voorts vragen zij of de «kan»-bepaling niet kan worden gewijzigd in een dwingende bepaling.

Hoofregel is dat de uitzettingskosten daadwerkelijk worden verhaald. Verhaal van uitzettingskosten is op grond van het Vreemdelingenbesluit nu alleen mogelijk op de vreemdeling zelf of de vervoerder. Na inwerking-treding van het Besluit Modern Migratiebeleid zal het mogelijk worden de uitzettingskosten ook op een werkgever te verhalen. In het kader van de Wav is besloten de uitzettingskosten te verdisconteren in de boetes die aan werkgevers worden opgelegd. Voor een kan-bepaling is gekozen omdat er ruimte moet zijn om de uitzettingskosten niet te verhalen op diegene die redelijkerwijs alles heeft gedaan om tot uitzetting te kunnen overgaan.

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie welke financiële gevolgen en/of administratieve lasten met de voorgestelde wijziging gemoeid zijn. De meldingsplicht zal van werkgevers, die moeten notificeren, een extra administratieve handeling vragen. Nederland heeft zich daarom tijdens de onderhandelingen over de Richtlijn steeds verzet tegen invoering van een meldingsplicht. Nu de meldingsplicht toch in de Richtlijn is opgenomen, zal de regering de lasten tot een minimum beperken door zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande meldingsprocedures.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan uitleggen in hoeverre de voorgestelde regels de mogelijkheid in de praktijk zullen inperken dat mensen die legaal in Nederland verblijven onder bepaalde voorwaarden arbeid kunnen verrichten. Omdat wordt aangesloten bij de huidige regelgeving zal de praktijk ongewijzigd blijven.

Ten aanzien van de ketenaansprakelijkheid vragen de leden van de CDA-fractie of het wetsvoorstel ruimte laat om in sommige situaties, bijvoorbeeld bij een strikte vorm van zelfregulering, werkgevers te vrijwaren van ketenaansprakelijkheid. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid. Uitspraken over mogelijke vrijwaring voor deze aansprakelijkstellingen zijn in dit verband niet aan de orde.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering nader in te gaan op de proportionaliteit van de voorgestelde sancties bij beperkte verwijtbaarheid.

Op de voorgestelde sancties zal het boeteregime van de Wav van toepassing zijn. In de Beleidsregels boeteoplegging Wav is de mogelijkheid opgenomen, boetes te matigen indien de werkgever zich heeft ingespannen om een overtreding van de Wav te voorkomen. In de nieuwe Beleidsregels boeteoplegging Wav (Stcrt. 2011, nr. 19841) wordt expliciet aangegeven met welke percentages, afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de evenredigheid, de boete kan worden gematigd.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie waarom voor een termijn van twee dagen gekozen is. Zoals hierboven aangegeven, is het wenselijk, wanneer een werkgever aan de notificatieplicht moet voldoen, dat notificatie voor aanvang van de tewerkstelling geschiedt.

De leden van de SP-fractie vragen welke instantie belast zal worden met de registratie, controle en handhaving van de van de notificatieprocedure. De notificatieprocedure zal worden uitgevoerd door UWV. De controle en handhaving omtrent de regels van illegale tewerkstelling zal, net zoals nu, de verantwoordelijkheid zijn van de Arbeidsinspectie.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of er andere maatregelen overwogen zijn die terzijde zijn gelegd omdat deze niet in overeenstemming zijn met de detacheringsrichtlijn. Er zijn in relatie tot de detacheringsrichtlijn geen andere maatregelen overwogen.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of de regering bereid is zich binnen de EU in te zetten om de detacheringsrichtlijn aan te passen teneinde gelijke behandeling en ketenaansprakelijkheid vorm te geven. De regering ziet geen verband tussen gelijke behandeling en ketenaansprakelijkheid in het kader van de detacheringsrichtlijn en het voorliggende wetsvoorstel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp