

Vergaderjaar 1999–2000

**27 022**

## **Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de uitvoering en de verbetering van de handhaving van die wet**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

Met ingang van 1 september 1995 is de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) vervangen door de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De WABW was in de loop van de tijd als gevolg van een groot aantal wijzigingen en een aanzienlijke uitbreiding van de daarop gebaseerde nadere regels erg ondoorzichtig geworden. Die wet voldeed niet meer aan de «heldere en eenduidige wet» die de wetgever destijds voor ogen stond. Gelet hierop, daarbij in aanmerking genomen dat de arbeidsmigratie sedert de totstandkoming van de WABW aanzienlijk was toegenomen, werd destijds besloten tot invoering van een geheel nieuwe wet, de Wav. In de memorie van toelichting bij de Wav is de bedoeling van deze wet duidelijk verwoord, namelijk «de contouren van het toelatingsbeleid tot de Nederlandse arbeidsmarkt nog eens helder te schetsen, alsook, en niet minder belangrijk, de instrumentering hiervan te verduidelijken». Aan de doelstellingen van de WABW, te weten de restrictieve toelating van arbeidsmigranten, de verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt, de bestrijding van illegale tewerkstelling en het laten van een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze aan eenmaal duurzaam tot Nederland toegelaten vreemdelingen, en de rechtspositie van vreemdelingen, werd in de Wav niet getornd.

Tegen de achtergrond van voormeld motief (de contouren van het toelatingsbeleid tot de Nederlandse arbeidsmarkt «nog eens» helder schetsen en de instrumentering hiervan te verduidelijken) is besloten om de Wav door een extern onderzoeksbureau (Regioplan) te doen evalueren. De centrale vraagstelling in dit evaluatieonderzoek was: «In hoeverre worden de doelstellingen van de (als meer helder beoogde en beter geïnstrumenteerde) wet bereikt?» Deze breed geformuleerde vraag is vervolgens nader geconcretiseerd in tal van specifieke onderzoeksvragen met betrekking tot de navolgende thema's:

- het vergunningenbeleid,
- de preventieve werking,
- de uitvoerbaarheid,
- de handhaafbaarheid,
- de (realisatie van de) doelstellingen van de wet,

- de aansluiting op andere (aanpalende) regelgeving, en
  - een vergelijking met de regelgeving in enkele andere Europese landen.
- Gelet op het feit dat het ondoenlijk was om de Wav in zijn volle breedte (het gehele bedrijfsleven omvattend) te evalueren heeft het onderzoek zich toegespitst op een zevental sectoren, te weten: de agrarische sector, de metaalindustrie, de vleesverwerkende industrie, het transport (zowel wegvervoer als binnenvaart), de horeca (toegesplitst op Chinese, Mexicaanse en Indiase horeca-ondernemingen), de IT-sector en het Hoger onderwijs.

De generale conclusie uit dit onderzoek is dat de Wav niet alleen een duidelijke en goed uit te voeren wet is, maar ook voldoende mogelijkheden biedt om overtredingen aan te pakken. De wet, die conform zijn doelstellingen restrictief wordt uitgevoerd, blijkt voldoende flexibel te zijn om adequaat op knelpunten op de arbeidsmarkt in te spelen. Deze positieve bevindingen laten echter onverlet dat het onderzoek wel aanleiding geeft om de Wav op onderdelen aan te passen.

In aansluiting op voormeld evaluatieonderzoek is bij de instanties belast met de uitvoering en de handhaving van de Wav geïnventariseerd of aldaar anderszins, in aanvulling op de bevindingen die uit het evaluatieonderzoek naar voren zijn gekomen, nog wensen/ideeën bestonden, die de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en de handhaving van de Wav (verder) zouden kunnen verhogen. Doel van deze aanvullende inventarisatie was om te komen tot één pakket van op elkaar afgestemde voorstellen tot wijziging van de Wav-regelgeving en aldus te vermijden dat deze voorstellen over de tijd verspreid fragmentarisch zullen worden gedaan. Ook uit deze aanvullende inventarisatie is gebleken dat het noodzakelijk is om op een aantal onderdelen verbeteringen aan te brengen in de Wav.

Bij mijn brief van 23 juni 1999, kenmerk AM/AAB/99/35992 (SOZA-99-526) heb ik de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal het evaluatierapport doen toekomen en het parlement geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen van de Wav-regelgeving, waartoe het evaluatierapport en de aanvullende inventarisatie mij aanleiding geven. Zoals ik in deze brief heb aangegeven zijn de voorstellen tot wijziging te onderscheiden in drie categorieën, te weten:

- a. voorstellen gericht op verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wet door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (de bevoegdheid tot het afgeven, verlengen en intrekken van tewerkstellingsvergunningen is op grond van artikel 5, tweede lid, van de Wav geheel aan de Algemene Directie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie overgedragen);
- b. voorstellen gericht op verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving van de wet door de Arbeidsinspectie (de Arbeidsinspectie is op grond van artikel 14, eerste lid, van de Wav aangewezen om namens de minister toezicht te houden op de naleving van de wet), en
- c. voorstellen die erop gericht zijn bestaande onduidelijkheden weg te nemen, casu quo aan de bestaande uitvoeringspraktijk een meer heldere juridische grondslag te geven.

Het evaluatieonderzoek is op 2 september 1999 in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken (Kamerstukken II 1998/99, 26 800 XV, nr. 4).

Achtereenvolgens wordt nu ingegaan op de drie hiervoor genoemde categorieën voorgestelde wijzigingen in de Wav. Vervolgens wordt inge-

gaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en wordt kort ingegaan op de relatie met het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000.

Ad a: Voorstellen gericht op verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wet door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Onderdelen C, onder 1, D, E en F van artikel I)

Uit het bestaande artikel 11, tweede lid, van de Wav blijkt dat ingeval aan een tewerkstellingsvergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in artikel 10, onderdelen a en b, van de wet de tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste één jaar wordt verleend. Deze duurbeperking is opgenomen, teneinde zeker te stellen dat in ieder geval na een jaar kan worden bezien of het gestelde voorschrift daadwerkelijk is nagekomen.

De uitvoeringspraktijk door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wijst echter uit dat na een jaar niet altijd is vast te stellen of het voorschrift «is» nagekomen, maar dat hooguit geconstateerd kan worden dat de werkgever doende is met de nakoming van het opgelegde voorschrift. Dit in aanmerking nemende kan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wanneer zij overweegt om aan de tewerkstellingsvergunning een voorschrift te verbinden, waarvan op voorhand zeker is dat daaraan binnen een jaar niet volledig voldaan kan worden, ofwel afzien van het opleggen van een dergelijk voorschrift (geen verplichting opleggen waarvan in redelijkheid van de adressant niet gevergd kan worden dat hij/zij binnen de gestelde termijn daaraan voldoet), dan wel toch besluiten om een dergelijk voorschrift aan de vergunning te verbinden, waarbij er rekening mee wordt gehouden (en ook aan de adressant kenbaar wordt gemaakt) dat het beoogde resultaat niet volledig binnen de gestelde termijn bereikt zal kunnen worden. De keuze voor zowel het een als voor het ander is onbevredigend. Gelet hierop is het dan ook gewenst dat ook aan vergunningen die voor een langere periode dan een jaar worden verleend zo nodig voorschriften kunnen worden verbonden. Aldus kan onder andere van de werkgever worden verlangd om ook aan (om-)scholingsprojecten, die langer duren dan een jaar, mee te werken. De tussentijdse controle op de naleving van het aan de vergunning verbonden voorschrift kan – zoals overigens ook thans zou kunnen – plaatsvinden door middel van periodieke rapportages, dan wel door middel van een door de Arbeidsinspectie verrichte controle.

Gelet op het bovenstaande is het oorspronkelijke tweede lid, van artikel 11 geschrapt. Daardoor kunnen in het vervolg ook aan tewerkstellingsvergunningen die voor een periode langer dan een jaar worden verleend, voorschriften worden verbonden.

Mede in het verlengde van het vorenstaande is in het onderhavige voorstel tevens voorzien in de mogelijkheid dat bij de uitvoering van de wet in meer gevallen dan thans, bepaald kan worden dat de vergunning niet voor verlenging vatbaar is. Ingevolge artikel 11, derde lid, bestaat deze mogelijkheid thans uitsluitend ten aanzien van tijdelijk werk voor ten hoogste 24 weken, indien de arbeid wordt verricht door een niet eerder toegelaten vreemdeling, die gedurende een periode van 28 weken direct voorafgaande aan de tewerkstellingsvergunning niet de beschikking heeft gehad over een voor het verrichten van arbeid geldige vergunning tot verblijf.

Om de mogelijkheden van een niet voor verlenging vatbare vergunning uit te breiden wordt in artikel I, onderdeel E, onder 3 en 4, een nieuw vierde lid aan artikel 11 van de Wav toegevoegd.

Deze mogelijkheid zal worden gebruikt om bij algemene maatregel van bestuur een einde te maken aan de situatie dat een werkgever een vergunning vraagt voor tijdelijke tewerkstelling van een vreemdeling en

wanneer de vreemdeling aan de desbetreffende functie-eisen voldoet vervolgens verlenging van die vergunning vraagt (en op basis van de huidige regelgeving ook verkrijgt). De tijdelijke tewerkstellingsvergunning heeft hiermee onbedoeld de functie gekregen van een soort proefperiode. Indien de werkgever bij de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning expliciet aangeeft dat het een tijdelijke vacature betreft, is het ook alleszins redelijk dat de tewerkstelling van de vreemdeling ook beperkt blijft tot de door de werkgever opgegeven periode.

Naast hetgeen hiervoor is overwogen is het gewenst dat ook ten behoeve van de tewerkstelling van vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven en een asielaanvraag hebben ingediend dan wel houder zijn van een al dan niet voorlopige vergunning tot verblijf en arbeid mogen verrichten gelet op de verbetering van de kwaliteit van het verblijf, niet verlengbare tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven. Zo is nu al in de uitvoeringsregels behorende bij het Delegation- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdeling voorzien in de mogelijkheid dat houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf die niet vrij tot de Nederlandse arbeidsmarkt zijn toegelaten, alsmede asielzoekers die over een zogenaamd W-document beschikken, onder bepaalde voorwaarden binnen een bepaald tijdsbestek maximaal 12 weken tewerkgesteld mogen worden om «naar hun aard kortdurende werkzaamheden» te verrichten. Met name tegen de achtergrond van het voornemen van het kabinet om op zeer korte termijn de beperking «naar zijn aard kortdurende werkzaamheden» te doen vervallen en het aldus mogelijk te maken dat asielzoekers alle voor handen zijnde werkzaamheden kunnen verrichten is, zoals is neergelegd in de brief van 10 januari 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 53), het noodzakelijk dat eerst in de Wav zeker wordt gesteld dat de periode waarbinnen het asielzoekers toegestaan is om arbeid te verrichten, door middel van een door de werkgever gevraagde verlenging van de vergunning, niet overschreden kan worden. Daartoe wordt in artikel I, onderdeel E, onder 1 en 2, een nieuw tweede lid aan artikel 11 toegevoegd. Deze bepaling houdt in dat tewerkstellingsvergunningen ten behoeve van bovengenoemde categorie vreemdelingen niet vatbaar zijn voor verlenging.

Om een beter zicht te krijgen op de aantallen tewerkstellingsvergunningen die zijn afgegeven voor werkzaamheden te verrichten door asielzoekers en vvtv'ers worden hierbij de aantallen vermeld; in 1998 zijn 1 597 tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor deze categorieën vreemdelingen. In de eerste drie kwartalen van 1999 zijn er voor deze categorieën vreemdelingen 3 226 tewerkstellingsvergunningen afgegeven door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het is nog niet te voorzien hoeveel tewerkstellingsvergunningen afgegeven gaan worden indien de mogelijkheden tot uitbreiding van arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers en vvtv's tot stand zijn gebracht.

Hiervoor is reeds melding gemaakt van de mogelijkheid dat als voorschrift aan de vergunning wordt verbonden dat de werkgever meewerkt aan de (om-)scholing van prioriteitgenietend aanbod. Een dergelijk voorschrift wordt thans gesteld op grond van artikel 10, onderdeel a, van de wet, te weten het voorschrift dat ertoe strekt dat de werkgever inspanningen pleegt om arbeidsplaatsen door prioriteitgenietend aanbod te doen vervullen. Zolang dit voorschrift betrekking heeft op een kortdurende opleiding, waaraan voor de werkgever nauwelijks kosten zijn verbonden is dit in de praktijk geen probleem; problematisch wordt het echter wanneer sprake is van een langdurige opleiding waaraan relatief hoge kosten zijn verbonden. In dat geval ontstaat discussie over de vraag of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in redelijkheid kan vergen dat een werkgever een dusdanig zware inspanning levert om – op een meer langere

termijn – arbeidsplaatsen door prioriteitgenietend aanbod te doen vervullen. Gegeven het feit dat voor een aantal vacatures geldt dat daarvoor ook op een langere termijn alleen dan prioriteitgenietend aanbod beschikbaar zal kunnen zijn, als de werkgever meewerkt aan de langdurige (om-)scholing van dit aanbod en het toch niet zo kan en mag zijn dat een werkgever, vanwege het feit dat hij/zij hieraan zijn/haar medewerking weigert, de situatie in stand kan houden dat ook voor zijn/haar toekomstige vacatures per definitie tot in lengte van jaren personeel van buiten de EER tot de Nederlandse arbeidsmarkt moet worden toegelaten, is het noodzakelijk dat expliciet als voorschrift in de wet wordt opgenomen dat een werkgever meewerkt aan de (om-)scholing van prioriteitgenietend aanbod. Uiteraard is deze medewerking beperkt tot datgene dat in redelijkheid van een werkgever verlangd mag worden. Mocht desalniettemin verschil van mening ontstaan over de vraag of deze grenzen al dan niet overschreden zijn, dan kan zo nodig de bestuursrechter hierover zijn oordeel geven.

In de hiervoor genoemde brief aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal is tevens als voorstel «gericht op verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie» vermeld, het wegnemen van de bestaande onduidelijkheden met betrekking tot de vraag wat verstaan dient te worden onder «in de arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen of arbeidsomstandigheden gelegen beletselen voor de vervulling van een arbeidsplaats door prioriteitgenietend aanbod» (artikel 9, onderdeel b), alsmede het wegnemen van onduidelijkheid met betrekking tot de gronden voor het weigeren van een verlenging van een tewerkstellingsvergunning» (artikel 13). Hoewel het wegnemen van discussies over onduidelijkheden, zoals door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is aangegeven, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering uiteraard bevordert, zouden deze voorstellen met evenveel recht geschaard kunnen worden onder het kopje «Verbeteringen die ertoe strekken om aan de bestaande uitvoeringspraktijk een heldere juridische grondslag te geven». Wat hiervan ook zij, feit is in ieder geval dat ingeval een wettekst onbedoeld voeding geeft aan uiteenlopende interpretaties, die tekst vanzelfsprekend verduidelijkt moet worden. Het onderhavige voorstel voorziet hierin.

Zo wordt met betrekking tot de bestaande onduidelijkheid inzake artikel 9, onderdeel b, voorgesteld om de gewraakte zinsnede te vervangen door de zinsnede inhoudende dat de arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen of -omstandigheden niet op een lager niveau gelegen mogen zijn dan hetgeen wettelijk vereist is of in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk is. Met betrekking tot artikel 13 is een eenvoudige redactionele wijziging opgenomen, waardoor beter tot uitdrukking wordt gebracht dat bij verlenging en intrekking van de tewerkstellingsvergunning dezelfde weigeringsgronden gehanteerd worden.

Ad b: Voorstellen gericht op verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving van de wet door de Arbeidsinspectie (Onderdelen C, onder 2, G en H van artikel I en artikel II)

Bij de wijziging van 4 september 1998 (Stcrt. 1998, 166) is in paragraaf 22 van de uitvoeringsregels behorende bij het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen voorzien in de mogelijkheid dat zonder toets op met name de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod een tewerkstellingsvergunning kan worden verleend, indien:

- a. de tewerkstelling betrekking heeft op een bepaalde categorie asielzoekers (houders van een zogenaamd W-document) die beschikken

- over een door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) nader aangeduide verklaring;
- b. de in de vergunningsaanvraag bedoelde werkzaamheden «naar hun aard kortdurend» zijn;
  - c. de in de vergunningsaanvraag bedoelde werkzaamheden onder marktconforme voorwaarden zullen worden verricht, en
  - d. de in de vergunningsaanvraag genoemde vreemdeling een arbeidsperiode van in totaal 12 weken in een tijdsbestek van 12 maanden niet overschrijdt. De onderhavige mogelijkheid om zonder toets op name de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod een tewerkstellingsvergunning te verlenen, bestond sedert de inwerkingtreding van de Wav reeds ten aanzien van de tewerkstelling van vreemdelingen die over een voorwaardelijke vergunning tot verblijf beschikken, te weten, de houders van een zogenaamd F1- en F2-document.

Na de inwerkingtreding van voormelde wijziging constateerde de Arbeidsinspectie dat die werkgevers die asielzoekers zonder de vereiste tewerkstellingsvergunningen te werk hadden gesteld, na het opmaken van het procesverbaal wegens de illegale tewerkstelling onmiddellijk de vereiste vergunning aanvroegen en ook verkregen, omdat nu eenmaal voor wat de doelgroep van de regeling en de aard, duur en beloning van de werkzaamheden betreft alsnog volledig voldaan werd aan het gestelde in paragraaf 22 van vorenbedoelde uitvoeringsregels. Deze gang van zaken, waarbij een geconstateerde illegale situatie achteraf alsnog gelegaliseerd werd, was voor het Openbaar Ministerie aanleiding om op grond van het opportuniteitsbeginsel af te zien van verdere vervolging, waardoor feitelijk de situatie ontstond dat illegale tewerkstelling (met de mogelijk daaraan verbonden negatieve aspecten, zoals uitbuiting, onderbetaling, concurrentievervalsing, enz.) zonder enig gevolg kon plaatsvinden.

Teneinde te voorkomen dat voormelde gang van zaken zich zal kunnen ontwikkelen tot een vaste modus operandi van werkgevers is in bijgaand voorstel voorzien in de mogelijkheid dat de tewerkstellingsvergunning geweigerd kan worden, indien de werkgever anderszins belemmeringen heeft opgeworpen waardoor de arbeidsplaats niet overeenkomstig het bij of krachtens de Wav bepaalde door aanbod op de arbeidsmarkt vervuld heeft kunnen worden. Tot deze belemmeringen dient uitdrukkelijk gerekend te worden de illegale tewerkstelling van vreemdelingen. Door middel van de nieuw voorgestelde bepaling in artikel 9, onderdeel g, wordt het voor werkgevers niet alleen onaantrekkelijk om vreemdelingen illegaal te werk te stellen (dit kan er immers toe leiden dat een nadien aangevraagde tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd), maar wordt het tevens weer van belang dat het Openbaar Ministerie de vervolging doorzet. Het weigeren van de tewerkstellingsvergunning kan immers slechts plaatsvinden, nadat de werkgever onherroepelijk is veroordeeld wegens overtreding van de Wav.

Voorziet voormelde bepaling erin dat door de Arbeidsinspectie geconstateerde overtredingen van de Wav niet onbedoeld zonder gevolg blijven, een andere belangrijke wijziging gericht op verhoging van de effectiviteit en efficiency van de handhaving van de Wav betreft de verbetering van de juridische grondslag voor de gegevensuitwisseling tussen de Arbeidsinspectie en andere diensten belast met de uitvoering van wettelijke taken. In de huidige situatie is het de Arbeidsinspectie in een aantal gevallen alleen dan toegestaan om opsporingsgegevens, die primair de verantwoordelijkheid van een andere dienst betreffen, ter beschikking te stellen aan die andere dienst na verkregen toestemming van de rechter-commissaris. Gelet op het feit dat die toestemming in de praktijk als regel wordt verleend, waardoor de onderhavige procedure door betrokkenen als nodeloos belastend en tijdrovend wordt ervaren, daarbij in aanmerking genomen dat een goede handhaving van de Wav gediend is met een

adequate gegevensuitwisseling tussen de Arbeidsinspectie en andere diensten (bijvoorbeeld in verband met de berekening van het wederrechtelijk genoten voordeel wegens niet afgedragen belasting en premies), voorziet het onderhavige voorstel erin dat de Arbeidsinspectie, evenals dat bij andere diensten thans reeds het geval is, een eigenstandige bevoegdheid verkrijgt om bepaalde gegevens aan andere diensten beschikbaar te stellen, c.q. van die diensten te eisen.

In het kader van de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving van de Wav is het van belang dat de Wav uitgebreid wordt met een identificatieplicht ten behoeve van de feitelijke werkgever. In het kader van haar handhavingsonderzoeken verricht de Arbeidsinspectie zowel werkplekcontroles als administratieve controles. Onder meer aan de hand van de administratieve verplichtingen die bij de Wet op de identificatieplicht (Wid) zijn doorgevoerd in de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 wordt nagegaan of de werkgever over tewerkstellingsvergunningen in het kader van de Wav moet beschikken. Bij de werkplekcontroles wordt zo nodig inzage van de identiteitsbewijzen gevorderd van de werkenden, een en ander tevens om de uitkomsten van het administratieve onderzoek te verifiëren. De thans bestaande regeling brengt voor de uitvoeringspraktijk een aantal knelpunten met zich. Ten eerste ligt de identificatieverplichting momenteel alleen bij de formele werkgever (bijvoorbeeld de uitlener of de hoofdaannemer). De Wav en in het verlengde de handhaving van deze wet richt zich echter ook op de feitelijke werkgever (derhalve de inlener, of de onderaannemer). Het nieuwe artikel zorgt er voor dat de verificatie- en bewaarplicht ook gaat gelden voor de feitelijke werkgever, dat wil zeggen de werkgever die de werkenden op welke wijze dan ook heeft ingeleend (met name uitzend- of detacheerde arbeidskrachten). Dit betekent in de praktijk niet anders dan dat de formele werkgever een afschrift van het identiteitsbewijs van de werkende doorgeleid naar de feitelijke werkgever en dat ook deze werkgever de identiteit vaststelt van de werkende, waardoor de Arbeidsinspectie bij handhavingsactiviteiten in het kader van de Wav inzage kan vorderen in de administratie van de feitelijke werkgever. De toename van de administratieve lasten voor de werkgever blijft door deze opzet beperkt van aard. Tegenover de verplichting van de feitelijke werkgever om de identiteit vast te stellen staat een verplichting van de werknemer om de feitelijke werkgever inzage te verlenen in een op hem betrekking hebbend identificatiedocument. Overigens is de Arbeidsinspectie op grond van artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het kader van haar toezichthoudende taak ten aanzien van de Wav bevoegd inzage te vragen in zakelijke gegevens en bescheiden, dit zijn onder andere documenten als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, diploma's, tekeningen en foto's. Artikel 5:20 van de Awb bepaalt dat een ieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het weigeren te voldoen aan de verplichting van onder andere artikel 5:17 van de Awb kan onder omstandigheden een overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan ambtelijk bevel) opleveren.

Ten tweede heeft de Arbeidsinspectie thans geen mogelijkheid om bij het aantreffen van een onvolledige «Wid-administratie» een werkgever te dwingen zijn administratie in orde te maken c.q. aan te vullen. Het ontbreken van dan wel een onvolledige administratie vormt een serieuze belemmering voor de handhaving van de Wav. Met het thans strafbaar stellen van het overtreden van het nieuwe artikel 15 wordt beoogd de handhaving te verbeteren.

Ad c: voorstellen die erop gericht zijn aan de bestaande uitvoeringspraktijk een meer heldere juridische grondslag te geven (Onderdelen A en B van artikel I)

Uit met name de nadere inventarisatie is gebleken dat het wenselijk is om op een tweetal punten de juridische grondslag van de thans bestaande uitvoeringspraktijk te verhelderen.

Zo is bij de wijziging van 30 september 1997 (Stb. 1997, 405) het Besluit ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen voorzien in de mogelijkheid dat houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, alsmede asielzoekers die in het bezit zijn gesteld van een zogenaamd W-document vrijwilligerswerk kunnen verrichten. Hoewel formeel gezien aldus op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wav een categorie vreemdelingen geduid is, is materieel gezien tevens een categorie van werkzaamheden geduid. In aanmerking nemende dat het beleidsmatig wenselijk kan zijn om in bepaalde gevallen uitsluitend een beperking aan te brengen met betrekking tot een categorie, c.q. categorieën van werkzaamheden die toegestaan worden, voorziet het onderhavige voorstel nu uitdrukkelijk in deze mogelijkheid.

Ook met betrekking tot de toepassing van het bestaande artikel 8, tweede lid, onder 3°, is het gewenst duidelijker tot uitdrukking te brengen ten aanzien van welke (categorieën van) vreemdelingen en in welke situatie afgeweken kan worden van het bepaalde in het eerste lid van dit artikel, onderdelen a, b en d. Thans is in paragraaf 22 van de Uitvoeringsregels behorende bij het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen sedert de inwerkingtreding van de Wav voorzien in de mogelijkheid dat houders van een zogenaamd F1- of F2-document onder bepaalde voorwaarden voor «naar hun aard kortdurende werkzaamheden» tewerkgesteld kunnen worden. Met ingang van 6 september 1998 is deze regeling uitgebreid met een bepaalde categorie asielzoekers die over een zogenaamd W-document beschikt. Ten aanzien van beide documenten, derhalve zowel het F-document, als het W-document, is door de Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat deze – indien en zolang voldaan wordt aan het bepaalde in paragraaf 22 van voormelde uitvoeringsregels – aangemerkt dienen te worden als een voor het verrichten van arbeid geldige vergunning tot verblijf. De duidelijkheid wordt uiteraard bevorderd indien in artikel 8 expliciet wordt vermeld dat kan worden afgeweken ten behoeve van de tewerkstelling van vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven en beschikken over door Onze Minister van Justitie vast te stellen documenten. Bovendien is afwijking alleen aan de orde gelet op de verbetering van de kwaliteit van het verblijf c.q. de opvang van vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven. Hiervoor dient een adequate juridische grondslag in de Wav te bestaan. Deze grondslag wordt thans op het niveau van een algemene maatregel van bestuur door middel van artikel I, onderdeel B, onder 2, neergelegd in artikel 8, tweede lid, van de Wav. De voornemens van het kabinet betreffende de uitbreiding van de mogelijkheden van arbeid voor asielzoekers zijn neergelegd in de eerder genoemde brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 januari 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 53). De thans bestaande regeling op grond van het Delegatie en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, met de door het kabinet gepresenteerde uitbreiding, zal daartoe van genoemde regeling worden overgezet naar de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wav.

Financiële gevolgen; gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht  
Hoewel de verhoging van de efficiency naar verwachting tot enige kostenbesparing zal leiden, kan niet gesteld worden dat vorenstaande voor-



stellen substantiële financiële gevolgen hebben. De onderhavige voorstellen hebben evenmin gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht.

Relatie met het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 en het wetsvoorstel Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000:

Terzijde zij nog opgemerkt dat uit het voorstel om te komen tot een geheel nieuwe Vreemdelingenwet eveneens wijzigingen van de Wav-regelgeving zullen voortvloeien. Deze wijzigingen zijn echter van technische aard – gericht op de onderlinge afstemming tussen de (nieuwe) Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nrs. 1–2) en de Wav – en staan als zodanig los van de in dit voorstel vervatte wijzigingen. De (technische) wijzigingen van de Wav-regelgeving die voortvloeien uit de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 zijn, c.q. worden opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel I, onderdeel A*

In artikel 3, onderdeel c, gaat het om vreemdelingen die werkzaamheden verrichten waarvoor volgens het Besluit ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen geen tewerkstellingsvergunning vereist is. Niet alleen het soort vreemdeling is van belang maar ook de soort werkzaamheid. Dit gaat vooral om bepaalde vormen van kortdurende arbeid door vreemdelingen die hun hoofdverblijf niet in Nederland hebben en die in de regel niet langer dan vier weken mogen duren.

In 1997 zijn twee nieuwe categorieën vreemdelingen toegevoegd; asielzoekers en vreemdelingen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf die vrijwilligerswerk verrichten en vreemdelingen met een sticker in het paspoort waaruit blijkt dat zij vrij zijn op de arbeidsmarkt. In het nieuwe onderdeel c is de delegatiebepaling ruimer geformuleerd. De categorieën waarop dit onderdeel betrekking heeft wordt met name bedoeld op een bepaalde categorie vreemdelingen of een bepaalde categorie die bepaalde werkzaamheden verricht. Hierbij kan worden gedacht aan asielzoekers die vrijwilligerswerk verrichten.

### *Artikel I, onderdeel B*

Het eerste lid, onderdeel c, onder 1°, van artikel 8 wordt zodanig aangepast dat als in voorkomende gevallen het aanvragen van een machtiging tot verblijf achterwege blijft, de tewerkstellingsvergunning zal worden geweigerd. Om de huidige regeling van Vvtv-ers en asielzoekers een betere juridische grondslag te geven wordt in artikel 8, tweede lid, de mogelijkheid geschapen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur af te wijken van artikel 8, eerste lid, onderdelen a, b en d. De bestaande paragraaf 22 van de Uitvoeringsregels behorende bij het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen zullen daartoe, mede gelet op de door het kabinet gewenste uitbreiding van arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers, Vvtv-ers en AMA-VTV'ers, worden overgeheveld naar de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wav.

### *Artikel I, onderdeel C*

Omdat de koppeling in artikel 9, onderdeel b, gelegd wordt naar «beletsen voor de vervulling van de arbeidsplaats door prioriteitgenietend aanbod» kan in de praktijk behoefte bestaan om los van het prioriteitgenietend aanbod te toetsen aan arbeidsomstandigheden, arbeidsvoor-

waarden of arbeidsverhoudingen. Hierbij wordt met name gedacht aan marktconform loon. Het huidige onderdeel b is daarvoor te beperkt geformuleerd. Met onderdeel g van artikel 9 wordt een nieuwe facultatieve weigeringsgrond geïntroduceerd, waarbij het accent komt te liggen op het feit dat de werkgever belemmeringen opwerpt tegen vervulling van de arbeidsplaats overeenkomstig de Wav, dat wil zeggen met een tewerkstellingsvergunning. Voorkomen moet worden dat een werkgever, die eerder werknemers illegaal heeft tewerkgesteld, wordt beloond met een tewerkstellingsvergunning. Door middel van deze bepaling wordt het voor de werkgevers onaantrekkelijk om vreemdelingen illegaal te werk te stellen (dit kan er immers toe leiden dat een nadien aangevraagde tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd).

#### *Artikel I, onderdeel D*

Van de kant van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is verzocht om een voorschrift op te nemen over scholing. Het nieuwe onderdeel d van artikel 10 houdt in dat aan de vergunningverlening een voorschrift verbonden kan worden dat de werkgever geheel of gedeeltelijk door opleiding en scholing zelf voorziet in het in de toekomst aanwezig zijn van voor zijn arbeidsorganisatie geschikt aanbod.

#### *Artikel I, onderdeel E*

De huidige mogelijkheden om voor een bepaalde duur voorwaarden aan de tewerkstellingsvergunning te verbinden zijn te beperkt. Een ruimer gebruik van de vergunning onder voorwaarden voor een langere duur dan een jaar om zo tijdelijk vreemdelingen toe te laten in afwachting van het (al dan niet via scholing) beschikbaar komen van prioriteitgenietend aanbod is wenselijk. Vanuit die gedachte is het oorspronkelijke artikel 11, tweede lid, komen te vervallen. Hierdoor wordt ook een einde gemaakt aan de situatie dat een werkgever een vergunning vraagt voor een tijdelijke tewerkstelling van een vreemdeling en wanneer de vreemdeling aan de desbetreffende functie-eisen voldoet en hij vervolgens verlenging van die vergunning vraagt. De tijdelijke tewerkstellingsvergunning heeft hiermee onbedoeld de functie gekregen van een soort proefperiode. Het nieuwe tweede lid zorgt ervoor dat voor vreemdelingen bedoeld in artikel 8, tweede lid, de tewerkstellingsvergunning niet vatbaar acht is voor verlenging. Het doel van deze bepaling is in het algemeen deel toegelicht. Tenslotte zorgt het nieuwe vierde lid ervoor dat ook voor andere categorieën van vreemdelingen dan die bedoeld in het tweede lid, dan wel voor andere categorieën van werkzaamheden dan die bedoeld in het derde lid een tewerkstellingsvergunning die voor minder dan drie jaar is verleend in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen gevallen niet vatbaar is voor verlenging.

#### *Artikel I, onderdeel F*

De redactie van het huidige artikel 13 wekt door het woord «onderscheidenlijk» in de praktijk verwarring en kan derhalve beter vervangen worden door een onderverdeling in a en b en kan gekarakteriseerd worden als een verbetering die ertoe strekt om aan de bestaande uitvoeringspraktijk een heldere juridische grondslag te geven.

#### *Artikel I, onderdeel G en artikel II*

De met de Wet op de identificatieplicht (Wid) in diverse wetten doorgevoerde wijzigingen inzake de identificatieplicht heeft mede tot doel voor het toezicht en de opsporing van illegale tewerkstelling een instrument te bieden. In de praktijk is echter gebleken dat de regeling in de

Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (OSV) niet voorziet in de verplichting voor de inlener/opdrachtgever om, in aanvulling op de verplichting van de formele werkgever/ uitlener, van die personen die hij feitelijk tewerkstelt de identiteit vast te stellen en een kopie van het identiteitsbewijs op te nemen in de administratie. In het derde lid, is bepaald dat de werkgever, het afschrift tot ten minste vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de werkzaamheden door de vreemdeling zijn beëindigd bewaard. Deze regeling is conform aan de Regeling bewaarplicht identiteitsdocumenten, dat is vastgesteld op basis van de OSV. Voorts voorzag de bestaande regeling niet in een opsporingsbevoegdheid van de Arbeidsinspectie ter zake. Daarom is in aansluiting op de OSV in de Wav de verplichting voor de feitelijke werkgever opgenomen om onverwijld een afschrift van het identiteitsdocument bij de formele werkgever op te vragen en de identiteit van de werkende te verifiëren en de identificatiemiddelen op te nemen in de administratie. Tegenover deze verplichting van de feitelijke werkgever staat een verplichting van de werknemer om inzage te verlenen in een van de aangewezen identiteitsdocumenten. Overtreding van deze verplichtingen wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

In de OSV wordt voorts geregeld (zie artikel II) dat de werkgever in het kader van de OSV de werkgever in het kader van de Wav op verzoek onverwijld na de aanvang van de arbeid een afschrift van het identiteitsbewijs van de werknemer verstrekt als de feitelijke werkgever een ander is dan de formele werkgever. Het nieuwe vijfde lid van artikel 90 OSV is strafbaar gesteld via artikel 108 van de OSV.

#### *Artikel I, onderdeel H*

Artikel 16 bevat een nieuwe, meer moderne, regeling voor de gegevensuitwisseling, uit eigen beweging en verplicht, tussen de Arbeidsinspectie en andere diensten belast met de uitvoering van wettelijke taken. De Arbeidsinspectie heeft reeds in 1996 een samenwerkingsconvenant afgesloten met de Belastingdienst en het Landelijk instituut sociale verzekeringen. Daarnaast verricht de Arbeidsinspectie veel onderzoeken gezamenlijk met de Vreemdelingendienst. In specifieke projecten wordt ook samengewerkt met andere bijzondere opsporingsdiensten. In artikel 16 is aangesloten bij artikel 48 van de huidige Vreemdelingenwet (en artikel 104 van het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000). Aansluiting bij deze bepalingen ligt voor de hand, omdat de Arbeidsinspectie veel onderzoeken gezamenlijk met de Vreemdelingendienst verricht. Daarbij is het van belang dat de Arbeidsinspectie over dezelfde bevoegdheden beschikt als de Vreemdelingendienst. Daarnaast is in het eerste lid van artikel 16 nu het gebruik van het sofi-nummer geregeld. De bevoegdheid van de Arbeidsinspectie om het sofi-nummer in het kader van de Wav te gebruiken is tot heden opgenomen in artikel 2, vijfde lid, van het Besluit gebruik sofi-nummer. Daarin is geregeld dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder andere met het oog op het toezicht en de opsporing in het kader van de Wav gebruik kan maken van het sofi-nummer. Deze bevoegdheid is van genoemd besluit overgezet naar artikel 16, eerste lid, van de Wav. Het sofi-nummer wordt door de Arbeidsinspectie gebruikt in verband met de communicatie met andere bestuursorganen en instanties die het sofi-nummer al rechtmatig gebruiken. Het betreft telkens de gegevensuitwisseling en het gebruik van het sofi-nummer in de publieke sector. Artikel 16, zesde lid, geeft evenals de Vreemdelingenwet (en het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000) ook aan scholen waarvan het bestuur (de gezagsorganen) niet kan gelden als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheid om kosteloos gegevens en inlichtingen te verstrekken aan de door Onze Minister aangewezen ambtenaren. Ook worden in dit lid instellings-

besturen van uit openbare kas bekostigde instellingen (zoals universiteit, hogeschool en instellingen voor educatie en beroepsonderwijs) gelijkgesteld met bestuursorganen.

*Artikel III*

Aan de nieuwe verplichting die opgenomen is in artikel 15 wordt in de Wet economische delicten een strafbaarstelling gekoppeld aan niet nakoming.

*Artikel IV*

Teneinde het wetsvoorstel zo flexibel mogelijk in werking te kunnen laten treden is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
K. G. de Vries