
Vergaderjaar 2009–2010

32 144

Herziening Wet arbeid vreemdelingen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2009

Hierbij doe ik u toekomen de notitie Herziening Wet arbeid vreemdelingen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

Herziening Wet arbeid vreemdelingen

1. Aanleiding en opzet notitie

Bij het debat over de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (kamerstuk 30 573, nr. 10) in de Tweede Kamer, najaar 2008 (kamerstuk 30 573, nr. 15), heb ik u toegezegd de Kamer «zo spoedig mogelijk in 2009» een beleidsnotitie toe te zenden over mogelijkheden tot herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Deze notitie bevat een aantal voorstellen tot herziening van de Wav, waaronder de Kennismigrantenregeling. Concrete aanleiding voor deze notitie zijn de kabinetsvoorstellen in het kader van Modern Migratiebeleid, die ook gevolgen hebben voor de Wav. Twee andere zaken zijn een belangrijke reden tot herziening van de Wav. Allereerst maken ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven herziening mogelijk en gewenst. Ten tweede leveren de uitvoering van de Wav door UWV en de handhaving door de Arbeidsinspectie leerpunten op om de regelgeving beter uitvoerbaar en handhaafbaar te maken.

De paragrafen 2 en 3 van deze notitie schetsen een aantal hoofdpunten uit het arbeidsmigratiedebat van de afgelopen jaren en de beleidsdoelen en instrumenten. Vervolgens geeft het kabinet in paragraaf 4 de uitgangspunten en hoofdlijnen aan van de herziening van de Wav en de Kennismigrantenregeling. Tenslotte worden in paragraaf 5 de concrete voorstellen voor die herziening samengevat. Die voorstellen zijn van uiteenlopend karakter en reikwijdte en worden hier in onderlinge samenhang gepresenteerd. Zij zijn het resultaat van een brede inventarisatie van mogelijke herzieningspunten, die is besproken met betrokken instanties waaronder centrale en sectorale organisaties van werkgevers en werknemers. Na bespreking met uw Kamer zullen de voorstellen verder worden uitgewerkt.

In mei 2009 heeft de Europese Raad twee richtlijnen op het terrein van arbeidsmigratie vastgesteld: de Richtlijn Kennismigratie («Blue card») en de Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende derdelanders. Beide richtlijnen hebben gevolgen voor de Wav-regelgeving. Die gevolgen worden niet meegenomen in deze notitie, maar in de implementatieplannen die momenteel (onder regie van Justitie) worden voorbereid en die najaar 2009 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

2. Het arbeidsmigratiedebat van de afgelopen jaren

Het debat over de sociaal-economische effecten van arbeidsmigratie heeft zich toegespitst op een aantal punten. Belangrijke vraag blijft welke rol arbeidsmigratie vanuit de optiek van onze arbeidsmarkt zou moeten spelen, en hoe daarbij de nationale arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen kunnen worden beschermd. Daarbij is de politiek-maatschappelijke aandacht voor een effectieve uitvoering en vooral handhaving van de Wav de afgelopen jaren sterk toegenomen. Vooral de bestrijding door de Arbeidsinspectie en SIOD van ontduikingsconstructies van werkgevers en de aanpak van malafide uitzendbureaus kunnen hierbij genoemd worden. Een vraag die in het debat hierover herhaaldelijk opduikt is of de bestaande regelgeving daartoe voldoende effectieve instrumenten biedt.

Immers, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven staan niet stil en zijn een belangrijk thema in het arbeidsmigratiedebat. Daarbij gaat het om:

- Een toename van het zakelijke personenverkeer (vaak voor meerdere

korte perioden binnen een kort tijdsbestek) met bedrijven uit snel opkomende landen buiten de EU, zoals India, China; het gaat daarbij vaak om langlopende uitbestedings- en toeleveringsrelaties tussen bedrijven in die landen en in Nederland. In het kader daarvan brengen de betreffende producten en diensten ook noodzakelijke training en scholing met zich mee.

- Een groeiend aantal specialisten (die niet altijd aan de inkomensgrenzen van de kennismigrantenregeling voldoen) stelt zich beschikbaar op de internationale arbeidsmarkt om kortdurende bedrijfsklussen in diverse landen te doen.
- Kenmerkend voor dit type zakelijke contacten is dat de meeste vreemdelingen specifiek voor enkele activiteiten binnen één of enkele bedrijven cq. vestigingen naar ons land komen, van «het langdurig betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt» is geen sprake. Vaak vinden bedrijven het laten verrichten van de betreffende activiteiten door prioritair arbeidsaanbod geen werkbare optie, omdat de zakelijke relatie tussen twee bedrijven of tussen twee onderdelen van hetzelfde internationale concern doorslaggevend is voor de vraag wie de betreffende klus kan, moet en/of mag doen.

Uit overleg met sectorale organisaties vanuit o.a. cultuur, sport en religie blijkt dat verbetering van de regelgeving mogelijk is. Rode lijn door de verzoeken is dat men, gezien de internationalisering in een aantal sectoren, de twv-plicht met de volledige toetsing van vergunningaanvragen in bepaalde gevallen een onevenredige bureaucratische belasting vindt.

Een andere ontwikkeling van de afgelopen jaren is dat – sinds de introductie van de Kennismigrantenregeling per 1 oktober 2004 – het pleidooi van werkgevers voor een eenvoudiger en sneller toelating van kennismigranten is gehonoreerd.

Bij toelating van kennismigranten en hun gezinsleden geldt een verkorte procedure waarbij de IND in het merendeel van de gevallen in twee weken (de normtijd) voor zowel de kennismigrant als diens gezinsleden een verblijfsvergunning afgeeft. Daarbij geldt geen toets op prioritair arbeidsaanbod, de werkgever van de kennismigrant heeft geen aparte tewerkstellingsvergunning nodig.

Tenslotte is door (organisaties van) werkgevers de afgelopen twee jaar aandacht gevraagd voor het beperken van administratieve lasten voor werkgevers.

In de Wav-uitvoeringspraktijk zijn sinds najaar 2008 reeds twee belangrijke stappen gezet in het klantvriendelijker vormgeven van de aanvraagprocedure van een twv voor een werkgever samen met die van een verblijfsvergunning voor een arbeidsmigrant. Allereerst hebben IND en (toen nog) CWI op 1 oktober 2008 één gezamenlijk digitaal loket voor arbeidsmigratie geopend. Daarnaast heeft UWV per 1 januari 2009 de IND gemandateerd om te beslissen op twv-aanvragen in die gevallen waar a) samenloop is van twv en eerste aanvraag voor een verblijfsvergunning en b) de twv-aanvraag niet op prioritair aanbod hoeft te worden getoetst.

3. Beleidsdoelen en -instrumenten

Het arbeidsmigratiebeleid in ons land heeft de volgende doelen:

- Het toelaten van personen van wie verwacht mag worden dat zij door hun arbeidsactiviteiten een bijdrage leveren aan de welvaart(sgroei), en/of van wie is vastgesteld dat zij een functie zullen gaan vervullen waarvoor geen prioritair arbeidsaanbod beschikbaar is¹.
- Het beschermen van de binnenlandse arbeidsmarkt.
- Het beschermen van de nationale arbeidsverhoudingen en het tegen-

¹ Prioritair arbeidsaanbod: binnenlands arbeidsaanbod en aanbod uit die EU-landen waarvoor op enig moment vrij werknemersverkeer geldt (anno 2009 zijn dat alle EU-lidstaten behalve Roemenië en Bulgarije).

gaan van oneerlijke concurrentie door te bewaken dat arbeidsmigranten marktconform worden beloond en tenminste het wettelijk minimumloon ontvangen.

- Het voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling.
- Het zo goed mogelijk waarborgen van het tijdelijk verblijf van niet-kennismigranten van buiten de EU.
- Het voorkomen dat arbeidsmigranten een beroep op de sociale zekerheid doen.
- Het waarborgen van minimale administratieve lasten voor werkgevers (de klanten).

Deze beleidsdoelen leiden tot een vraaggestuurd toelatingsbeleid tot de arbeidsmarkt: het hebben van een baan op het moment van vergunningaanvraag¹ is voorwaarde voor toelating waarbij sprake is van een selectieve toelating van niet-kennismigranten en het stimuleren van de komst/toelating van kennismigranten.

Wettelijk kader is de (onder deze titel sinds 1995 bestaande) Wav. De uitvoering ervan is gedelegeerd aan UWV, terwijl de handhaving door de Arbeidsinspectie (SZW) geschiedt.

Het belangrijkste instrument is de tewerkstellingsvergunning (twv) die wordt aangevraagd door en verleend aan een werkgever. Een werkgever heeft een twv nodig als hij een arbeidsmigrant wil tewerkstellen uit een land waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt en die niet in de regelgeving is vrijgesteld van de twv-plicht. De Wav kent een breed werkgeversbegrip, waaronder alle «schakels» in een opdrachtgever-opdrachtnemerketen vallen, evenals een natuurlijk persoon die een vreemdeling huishoudelijke of andere arbeid binnen een huishouden laat verrichten.

Een belangrijk ander instrument is de bestuurlijke boete die de Arbeidsinspectie kan opleggen aan een werkgever die één of meer vreemdelingen illegaal tewerkstelt.

Wezenlijke randvoorwaarden bij de beleidsdoelen zijn de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving.

Bijlage 1 bevat meer informatie over de Wav-regelgeving en over de toetsing van twv-aanvragen door UWV. Bijlage 2 bevat een samenvatting van ontwikkelingen in de twv-cijfers uit de afgelopen jaren.

4. Uitgangspunten en hoofdlijnen herziening Wav en Kennismigrantenregeling

Naar het oordeel van het kabinet kan arbeidsmigratie (zijnde niet-kennismigratie) een bijdrage blijven leveren aan onze economie door tijdelijke knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op te vangen. Voorwaarde daarbij is echter wel dat onverkort wordt vastgehouden aan de beleidsdoelen van de afgelopen jaren, zoals verwoord in paragraaf 3.

Vanuit het arbeidsmarktbelang bezien vindt het kabinet het beschermen van onze nationale arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen, en het voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling ook in de komende jaren van groot belang. Concreet betekent dit het vasthouden aan een vraaggestuurd toelatingsbeleid voor niet-kennismigranten, aan effectieve toetsing van twv-aanvragen aan beschikbaarheid van prioritair arbeidsaanbod en aan betaling van marktconform (en tenminste wettelijk minimum)loon.

Vanuit de samenleving bezien vindt het kabinet het belangrijk te waarborgen dat arbeidsmigratie positieve maatschappelijke effecten heeft, op kortere maar ook op langere termijn. Concreet betekent dit dat twv-aanvragen ook op het aspect «adequate huisvesting» worden getoetst

¹ Uitzondering hierop is de per 1 januari 2009 als tweejarige proeftuin ingevoerde Regeling Hoogopgeleiden (aanbodgestuurde toelating van afgestudeerden aan één van de top-150 universiteiten ter wereld via een puntenstelsel) die hier verder buiten beschouwing blijft: er zijn tot eind juni 2009 nog slechts enkele personen op deze titel toegelaten.

en dat werkgevers(organisaties), UWV en gemeenten op dat punt goed samenwerken. Ook is het nodig dat onbedoeld en ongewenst beslag door arbeidsmigranten op de sociale zekerheid wordt voorkomen. Belangrijke voorwaarde daarvoor is het waarborgen van de tijdelijkheid van verblijf en arbeid van niet-kennismigranten van buiten de EU, en het bestrijden van illegale tewerkstelling en illegaal verblijf van arbeidsmigranten.

Als instrument om deze doelen te (blijven) realiseren zal een effectieve inzet van de Wav-instrumenten «tewerkstellingsvergunning» en «bestuurlijke boete» naar het oordeel van het kabinet ook de komende jaren nodig zijn. Het instrument «tewerkstellingsvergunning» dient ertoe om in het toelatingsbeleid mede vanuit de actuele arbeidsmarktsituatie te kunnen sturen. Daartoe is nodig dat de regelgeving ten aanzien van zowel de twv-plicht als de toetsing van twv-aanvragen door UWV (wel of geen arbeidsmarkttoets) tijdig wordt aangepast aan structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven, zoals die hiervoor in paragraaf 2 genoemd worden. Het actueel houden van de regelgeving is ook noodzakelijk om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan optimaal te houden.

In paragraaf 5 treft u de voorstellen aan ter wijziging van de Wav-regelgeving en van de Kennismigrantenregeling die het kabinet anno 2009 op basis van de hierboven geschetste uitgangspunten wenselijk acht. Daarbij is ervoor gekozen om de regelgevingsstructuur (zie bijlage 1) van de Wav intact te laten. Die structuur – door critici wel als een «lappendeken van uitzonderingen» betiteld – biedt immers juist goede mogelijkheden om maatwerk voor specifieke arbeidsmarktsectoren en voor specifieke categorieën (veelal tijdelijke) arbeidsmigranten te leveren. Dit bevordert bovendien de naleving van de regelgeving door werkgevers. Ook biedt die structuur de mogelijkheid om actualiseringen in de maatwerkvoorzieningen relatief snel te kunnen doorvoeren.

Uitgangspunt bij de voorstellen is een mix van «soepeler waar mogelijk» en «strenger waar nodig». Dit sluit ook aan bij de uitgangspunten van Modern Migratiebeleid. Versoepeling is mogelijk daar waar in het kader van Modern Migratiebeleid daartoe toezeggingen zijn gedaan, en/of waar recht wordt gedaan aan ontwikkelingen op arbeidsmarkt en in bedrijven zonder dat de beleidsdoelen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gevaar lopen. Aanscherping is nodig daar waar – met het oog op de beleidsdoelen – de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kan worden verbeterd. Versoepeling en aanscherping gaan, zo meent het kabinet, hand in hand: als uitvoerder en handhaver beschikken over effectiever bevoegdheden om de beleidsdoelen te waarborgen, kan meer ruimte worden gegeven aan arbeidsmigranten wier komst met die doelen niet op gespannen voet staat.

De voorstellen zijn gegroepeerd in de volgende categorieën:

- *Voorstellen in samenhang met Modern Migratiebeleid.*
Deze voorstellen zijn door het kabinet al aangekondigd in het kader van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 473, nr. 10). Kenmerkend is dat zij deels een codificatie van bestaande uitvoeringspraktijk (religieuzen, au pairs) zijn, en deels een vereenvoudiging van het toelatingsbeleid (gezinsleden militairen) die bijdraagt aan administratieve lastenverlichting voor werkgevers/referenten, terwijl tegelijkertijd in de uitwerking van de voorstellen de nationale arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen worden beschermd.
- *Voorstellen naar aanleiding van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven.*

Kenmerkend voor deze categorie voorstellen is dat zij een – door de genoemde ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven gerechtvaardigde – versoepeling zijn van het toelatingsbeleid van een aantal specifieke categorieën arbeidsmigranten. De versoepeling bestaat uit het laten vervallen van de twv-plicht voor arbeidsmigranten die slechts een bepaalde klus of project voor een korte periode bij één of enkele werkgever(s) komen doen, zonder dat sprake is van het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. Of uit het niet-toepassen van de arbeidsmarkttoets voor de hogere functies van een bepaalde beroepsgroep, waarbij op het moment van twv-aanvraag verondersteld mag worden dat passend binnenlands aanbod niet beschikbaar is. Het kabinet acht het gewenst de Wav-regelgeving langs deze lijn te actualiseren. De voorstellen dragen bij aan een betere naleving van de regels door en aan minder administratieve lasten voor werkgevers, terwijl in de uitwerking van de voorstellen de nationale arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen worden beschermd.

- *Voorstellen die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid versterken.* Kenmerkend voor deze categorie voorstellen is dat zij de tijdelijkheid van arbeidsmigratie (zijnde niet-kennismigratie) sterker benadrukken. Bovendien reiken zij uitvoerder UWV en handhaver Arbeidsinspectie meer instrumenten aan om te kunnen reageren op (snelle) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en om maatwerk aan werkgevers te kunnen leveren (uitvoerbaarheid) en om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wav-regelgeving door werkgevers te voorkomen en bestrijden (handhaafbaarheid). Gezien het belang van optimale uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid met het oog op de beleidsdoelen (met name aan het voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling) acht het kabinet de hieronder vermelde aanscherpingen gewenst. In de uitwerking zal worden bewaakt dat de administratieve lasten voor werkgevers zo laag mogelijk blijven.

5. De voorstellen

5.1 Voorstellen in samenhang met Modern Migratiebeleid

Het gaat hier om wijzigingsvoorstellen voor drie categorieën: religieuzen, au pairs en gezinsleden van NAVO-personeel.

Een eerste categorie betreft de religieuzen. Hierbij speelt momenteel een debat over twee onderwerpen.

Het eerste is de toetsing door UWV van twv-aanvragen op betaling van tenminste het wettelijk minimumloon. Religieuze organisaties hebben gesignaleerd dat zij, gezien kenmerken van de organisaties en van de betreffende functies, niet altijd kunnen voldoen aan betaling conform de Wet minimumloon. Daarom stelt het kabinet voor in de Wav-uitvoeringsregels op te nemen dat voor religieuze organisaties die als referent optreden bij de IND (en voldoen aan de voorwaarden die gelden voor religieuze of levensbeschouwelijke organisaties die als referent willen optreden) in bijzondere nog nader uit te werken gevallen kan worden afgezien van de WML-toets. Voorwaarde is dat er geen sprake is van dienstbetrekking en dat bijvoorbeeld de armoedegeloofte een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de beginselen van de organisatie. Wel moet de religieuze organisatie dan een verklaring overleggen waarin nader te bepalen onderwerpen worden opgenomen, bijvoorbeeld dat de vreemdeling geen beroep doet op de openbare kas, dat de organisatie zorg draagt voor verzekeringen, en voor kost en inwoning. In totaal moeten de vergoedingen minimaal de hoogte van het WML bereiken. Voor dezelfde organisaties kan (voor andere functies dan «geestelijk voorganger», daarvoor geldt nu al geen arbeidsmarkttoets) ook worden afge-

zien van de verplichte vacaturemelding en de arbeidsmarkttoets, onder de voorwaarde dat het werkzaamheden van bijkomende aard betreft en dat de werkzaamheden noodzakelijk zijn om de doelstelling van de religieuze organisatie te verwezenlijken.

Overigens wordt aan de voorwaarden voor religieuze referenten nog nadere invulling gegeven in de (in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid aangekondigde) «proeftuin» die de IND gaat starten.

Het tweede punt betreft de arbeidsmarkttoets bij twv-verstrekking voor geestelijk bedienaren, die sinds juli 2007 is geschrapt. Uw Kamer heeft in december 2008 een motie aangenomen die het kabinet oproept om, zodra de eerste lichten afstuderen van de Nederlandse imamopleidingen, voor buitenlandse imams de arbeidsmarkttoets bij twv-verstrekking weer in te voeren. Naar het oordeel van het kabinet kan de motie niet uitgevoerd worden. Immers, vanuit het uitgangspunt van gelijke behandeling kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende soorten religies, de arbeidsmarkttoets zou dan ook opnieuw moeten worden ingevoerd voor andere geestelijke voorgangers. De toets is juist afgeschaft omdat deze moeilijk uitvoerbaar is, en omdat de vrijheid van godsdienst en de scheiding tussen kerk en staat impliceren dat een religieus genootschap zijn eigen voorgangers moet kunnen kiezen. Overigens heeft de afschaffing van de vacaturemelding en arbeidsmarkttoets voor geestelijk voorgangers de afgelopen twee jaar niet geleid tot een substantiële toename van het aantal door UWV verstrekte twv's voor imams.

Een tweede categorie zijn de au pairs, wier positie wordt verankerd in de Wav-regelgeving. In de Blauwdruk Modern migratiebeleid is afgesproken dat voor au pairs – voorzover het werkzaamheden als au pair betreft – geen twv-plicht gaat gelden. Die plicht zou (via de verplichting de arbeidsmarkttoets toe te passen en gegeven de situatie dat er vrijwel zeker prioritair aanbod beschikbaar is) leiden tot beëindiging van het au pairschap in zijn huidige vorm. Omdat het au pairschap een waardevolle mogelijkheid voor jongeren is tot zelfontplooiing, wil het kabinet hen, onder strikte voorwaarden, blijven toelaten tot Nederland. Die voorwaarden betreffen onder andere de arbeidstijden (maximaal 30 uur en minimaal twee vrije dagen per week) en de werkhoud (geen ander werk verrichten en niet volledig verantwoordelijk zijn voor huishoudelijke taken). Voldoet het gastgezin en/of de au-pair niet aan deze voorwaarden, dan is er sprake van arbeid waarvoor een twv-plicht geldt. Als de twv ontbreekt kan de Arbeidsinspectie het gastgezin een bestuurlijke boete opleggen wegens niet-naleving van de Wav. Deze voorwaarden bieden duidelijkheid over de positie van de au pair binnen het gastgezin en aanknopingspunten voor de handhaving. IND, Arbeidsinspectie en NAPO (de organisatie van au pairbemiddelingsbureaus) zullen gezamenlijk afspraken over toezicht maken.

Een derde categorie betreft de «gezinsleden van NAVO-geprivilegieerden».

Nu is er niets specifiek geregeld in de Wav of onderliggende regelgeving wat betreft de arbeidsmarktpositie van gezinsleden van in Nederland gestationeerde «geprivilegieerde» NAVO-militairen.

Voor gezinsleden van de op de Joint Force Command-headquarters Brunssum gestationeerde geprivilegieerde NAVO-militairen is in de vreemdelingenregelgeving geregeld dat deze groep voor verblijf op grond van artikel 3.4, derde lid Vreemdelingenbesluit (gereserveerd voor bijzondere vormen van verblijf, conform beschikking Minister van Justitie) in aanmerking komt. Hieraan is de arbeidsmarktaantekening «arbeid vrij toegestaan» verbonden. Zij zijn vrij op de arbeidsmarkt op grond van een NAVO-verdrag.

Voor een andere groep, gezinsleden van geprivilegieerde militairen (en burgerpersoneel) die onder het Verdrag van Ottawa vallen, is dit nu niet geregeld. Deze gezinsleden mogen nu alleen arbeid verrichten als hun werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning. Om het verschil tussen deze twee groepen weg te nemen en daarmee ook het beleid te uniformeren en te vereenvoudigen, is binnen Modern migratiebeleid voorgesteld om voor beide groepen gezinsleden van geprivilegieerde NAVO-militairen in vrijstelling van twv-plicht op de arbeidsmarkt te voorzien. De gezinsleden van geprivilegieerde militairen (en burgerpersoneel) die onder het Verdrag van Ottawa vallen zullen daarom in de Wav-regelgeving van twv-plicht worden vrijgesteld.

Een laatste onderwerp dat te maken heeft met de relatie tussen Modern migratiebeleid en Wav betreft de mogelijke invoering van een referentienmodel (zoals Modern migratiebeleid dat kent) in de Wav. In de brief over de invoering van de Lex Silencio (3 december 2008) heeft het kabinet u toegezegd te onderzoeken of een in het kader van de verblijfsvergunning erkende referent automatisch bij samenloop van vergunningen ook erkende referent voor de Wav-twv kan worden. Ook werkgeversorganisaties hebben bij het kabinet gepleit voor een gunstiger Wav-behandeling van gebleken bonafide werkgevers, bijvoorbeeld via het vervangen van de vergunningplicht op gevalsniveau door convenanten en/of een notificatiesysteem.

Gezien de doelen van het arbeidsmigratiebeleid (en van de twv als instrument daarvan) en gezien de snelle ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, heeft het kabinet besloten hiertoe niet over te gaan. Allereerst is het binnen de huidige Wav-regelgeving in een flink aantal gevallen, met name daar waar arbeidsmigranten voor korte projecten/klussen bij een specifiek bedrijf naar ons land komen, al mogelijk om zonder twv of met twv maar zonder toetsing op prioritair aanbod toegelaten te worden. Het kan dus vaak al snel en eenvoudig. Bovendien is het onderscheid tussen «gewone referent» en «erkende referent» vanuit arbeidsmarktoptiek niet perse relevant. Immers, ook bij erkend referenten is het gewenst om in afzonderlijke gevallen via het toepassen van de arbeidsmarkttoets op de twv-aanvraag in het toelatingsbeleid vanuit de arbeidsmarkt te kunnen sturen. Diezelfde conclusie geldt ook voor het invoeren van een referent-systeem voor de verstrekking van twv's waarbij geen (aanvraag voor een) verblijfsvergunning voor de migrant nodig is.

Het kabinet onderkent ten volle het belang van het beperken van administratieve lasten voor werkgevers en van snelle vergunningprocedures. In 2008 handelde UWV (toen nog CWI) 88% van de twv-aanvragen binnen de wettelijke beslistermijn van vijf weken af. Als er geen arbeidsmarkttoets hoeft te worden toegepast is de streeftermijn twee weken, die wordt meestal gehaald. UWV streeft er de komende tijd naar om waar mogelijk de termijn van vijf weken te bekorten. In de twee wekentermijn zit nauwelijks nog mogelijke tijdwinst. Het kabinet zal kritisch bezien hoe de administratieve lasten voor alle werkgevers kunnen worden verminderd via het vereenvoudigen van de vergunningprocedure. Daarbij gaat het om het beperken van de bij twv-aanvraag over te leggen (originele) documenten, over het gebruik maken van informatie die al bij de overheid bekend is («eenmalige uitvraag») en het kunnen indienen van een digitale aanvraag. Het sinds najaar 2008 bestaande gezamenlijk digitaal loket voor arbeidsmigratie van IND en UWV is een belangrijke stap voorwaarts in klantvriendelijker dienstverlening.

5.2 Voorstellen naar aanleiding van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven

Het gaat hier om negen voorstellen die voor een aantal specifieke catego-

rieën arbeidsmigranten de regelgeving beter laten aansluiten op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven.

Een eerste punt is de twv-aanvraagprocedure voor praktikanten: vreemdelingen die naar Nederland komen om werkervaring op te doen die bij hun toekomstig functioneren in het herkomstland belangrijk is. In de jaren 2006–2008 zijn jaarlijks tussen de 700 en 800 twv's (voor maximaal 24 weken) voor praktikanten verleend. Daarbij geldt geen vacaturemeldingsplicht en arbeidsmarkttoets. Werkgeversorganisaties willen de twv-plicht graag vervangen door een notificatieplicht: omdat, aldus de werkgevers, de praktikant geen productieve arbeid zou verrichten zou de eis dat WML wordt betaald ook niet van toepassing moeten zijn. Naar het oordeel van het kabinet is het gewenst de twv-plicht te handhaven. Doel van die plicht is immers allereerst om te voorkomen dat praktikanten reguliere arbeidsplaatsen bezetten en/of verdringen. Doel van de vergunningplicht is ook te garanderen dat WML wordt betaald (zoals voor alle arbeidsmigranten met twv-plicht), het argument «dat het accent ligt op leren en niet op (productieve) arbeid» is vanuit de optiek van het voorkomen van concurrentievervalsing (arbeidsvoorwaarden) en van een beroep op bijstand niet relevant. Ook ten aanzien van de huisvesting is de twv-plicht relevant.

Wel wil het kabinet de mogelijkheid verkennen om voor de praktikantenregeling een referentensystematiek in te voeren. Als die verkenning ertoe leidt dat dit mogelijk is, leidt dit tot een lastenverlichting voor de «erkende referenten». Ook wil het kabinet de administratieve belasting voor werkgevers verminderen door samen met UWV te bezien welke in de huidige regelgeving verplichte bewijsstukken bij een twv-aanvraag kunnen vervallen (onder de randvoorwaarde van het niet-verminderen van de handhaafbaarheid).

Een tweede punt betreft het vereenvoudigen van de termijnen van de twv-vrijstellingen voor incidentele arbeid zoals opgenomen in artikel 1 van het Besluit ter uitvoering van de Wav.

Werkgevers signaleren dat het regelmatig onduidelijk is of werkzaamheden nu wel of niet onder één van de vrijstellingen van de twv-plicht vallen.

Omdat de nu voor twv-vrijstelling omschreven werkzaamheden niet dekkend zijn voor het totale palet aan «incidentele arbeid-activiteiten» dat zich in de praktijk voordoet, is bovendien de vraag relevant of het niet beter is de limitatieve opsomming te vervangen door een algemener bepaling, en of de genoemde termijnen niet consistenter en ruimer kunnen worden geformuleerd.

Bij in 2009 in werking getreden amvb-wijziging zijn de vrijstellingen onder artikel 1 lid 1, sub a, onder 2 en 3, verruimd. Bovendien is, ook op werkgeversverzoek, een onderdeel o toegevoegd waarbij ook een twv-vrijstelling gaat gelden voor personen die in het kader van ontwikkelingssamenwerking voor maximaal vier aaneengesloten weken per kalenderjaar naar Nederland komen om in samenwerking met Nederlandse ondernemers, vakspecialisten of experts van het project uitzending managers kennis en ervaring op te doen inzake de bedrijfsvoering van bedrijven.

Wat betreft de limitatieve opsomming: het is gewenst dat bij een belangrijk instrument als «vrijstelling twv-plicht» zorgvuldig wordt bepaald voor wie die vrijstelling precies geldt. Een algemener omschrijving (waarbij de precieze benoeming van typen werkzaamheden en typen werknemers achterwege wordt gelaten) draagt het risico in zich dat die de deur open zet naar twv-vrije toegang tot onze arbeidsmarkt van grote groepen arbeidsmigranten. Bovendien biedt een algemene omschrijving geen duidelijkheid aan werkgevers, waardoor deze onbedoeld de wet kunnen

overtreden of twv's gaan aanvragen wanneer dat niet vereist is. Algemene omschrijvingen in de regelgeving zijn ook moeilijk handhaafbaar. Een groot deel van onze arbeidsmigranten (ook die in de land- en tuinbouw, bijvoorbeeld) komt voor korte periodes en voor werk dat binnen de definitie van «incidenteel» kan vallen.

Bovendien zijn de argumenten van werkgevers dat de betreffende werknemers (bij de diverse onderdelen van artikel 1 lid 1, sub a) onze arbeidsmarkt niet betreden en dus niet voor verdringing van binnenlands arbeidsaanbod zorgen, moeilijk controleerbaar.

Het kabinet acht het dan ook gewenst de limitatieve opsomming te continueren. Om de regelgeving voor werkgevers transparanter en voor UWV beter uitvoerbaar te maken zal in overleg met werkgevers en UWV worden bezien welke in de tekst gebruikte begrippen een helderder en waar mogelijk ruimer definitie nodig hebben; die definitie zal dan aan de tekst worden toegevoegd.

Wat betreft de termijnen: bij artikel 1, lid 2, sub b en c, kan versoepeld worden door de bepaling dat het moet gaan om 4 aaneengesloten weken te verruimen tot 6 aaneengesloten weken. Bovendien zal het begrip «week» in de regelgeving worden verduidelijkt. Op deze manier wordt voor «vaak en kort verblijf» meer duidelijkheid en flexibiliteit in het toelatingsbeleid ingebouwd.

Een derde punt is het afschaffen van de arbeidsmarkttoets bij de twv-verstrekking voor native speaking docenten in het internationale onderwijs (buitenlandse nationale scholen). Goed internationaal onderwijs is een voorwaarde voor buitenlandse bedrijven om zich in Nederland te vestigen én voor bedrijven om te blijven. Het internationaal onderwijs groeit, met als gevolg een toename in de vraag naar native speaking docenten die gekwalificeerd en bevoegd zijn om onderwijs te geven. Onder internationaal onderwijs in dit verband wordt bedoeld de buitenlandse nationale scholen en de onafhankelijke internationale scholen. In verband met taalverwerving is het zeker bij (jonge) kinderen van belang om native speakers voor de klas te hebben. Verder verwachten «expatriates» een goede kwaliteit onderwijs voor hun kinderen waarmee zij, zonder onderwijslacunes op te lopen, in het buitenland kunnen instrumen in het (nationale) onderwijs of bij terugkomst gewoon weer kunnen doorstuderen in het nationale onderwijssysteem.

Indien bij voorbaat duidelijk is dat prioritair arbeidsaanbod niet beschikbaar is, leidt toepassing van de arbeidsmarkttoets bij de twv-aanvraag en de verplichting om eerst in Nederland en andere EU-lidstaten te werven, ertoe dat vacaturevulling (te) veel tijd kost. Dit kan leiden tot de onwenselijke situatie van lesuitval en oplopende wachtlijsten. Dat is slecht voor het imago van het internationaal onderwijs in Nederland. Gezien het feit dat het bij de werving van deze docenten om native speakers en grotendeels om specifiek in de schoolsystemen van de betreffende buitenlandse onderwijssysteem opgeleide docenten gaat, is het verdringefect op de arbeidsmarkt klein tot vrijwel nihil. Een groot deel van de docenten kan bovendien geworven worden op de Europese markt, zoals de leraren voor Frans en Duits onderwijs. Naar schatting 15–20 procent dient geworven te worden buiten de EU. Voor native speakers Engels geldt daarbij dat het lang niet in alle gevallen mogelijk is om deze docenten te werven binnen de EU (in casu in het Verenigd Koninkrijk). Het aanbod van gekwalificeerde docenten is daarvoor te klein omdat ook andere landen docenten uit het Verenigd Koninkrijk aantrekken. Dit afwegend wil het kabinet bij deze categorie scholen bij de twv-verlening voor native speaking docenten de arbeidsmarkttoets schrappen.

Een vierde punt betreft de twv-plicht voor professionele persoonlijk begeleiders die artiesten noodzakelijkerwijs vergezellen bij hun van twv-plicht vrijgestelde incidentele arbeid. Vrijstelling van twv-plicht voor incidentele

optredens geldt alleen voor de artiesten en niet voor hun persoonlijk begeleiders, zoals een technicus. Dit betekent dat voor hen wel een twv met arbeidsmarkttoets dient te worden aangevraagd. Dat werkt in de praktijk erg onhandig, omdat veel artiesten een eigen, vaste begeleider uit het buitenland (willen) meenemen en dat als harde voorwaarde voor hun komst hanteren. Daarom vindt het kabinet het gewenst de persoonlijk begeleider, die de artiest vergezelt bij de incidentele optredens, vrij te stellen van de twv-plicht.

Een vijfde punt is een uitbreiding van de arbeidsmarkttoets-vrijstelling bij de podiumkunsten. Sinds begin 2006 kennen de Wav-uitvoeringsregels een bepaling waarbij dwars door de podiumkunsten-CAO's een «zaaglijn» is getrokken. Dit wil zeggen dat voor functies/vacatures vallende onder de podiumkunsten-CAO een inkomenscriterium is vastgesteld, waarbij twv-aanvragen voor functies/vacatures met een bruto-maandinkomen *boven* dit criterium zijn vrijgesteld van vacaturemelding en arbeidsmarkttoets. Het uitgangspunt van de zaaglijn is dat arbeidsaanbod in het hogere segment van de podiumkunstenarbeidsmarkt schaars is en dat werkgevers het binnenlands gedeelte van dit segment goed kennen. Bij twv-aanvragen voor vacatures in dit segment wordt ervan uitgegaan dat de werkgever geen geschikt prioritair arbeidsaanbod heeft kunnen vinden. In de praktijk sluit deze regeling onvoldoende aan bij de werkwijze van met name de grote dansgezelschappen, met name het Nationale Ballet en het Nederlands Danstheater. Deze gezelschappen horen bij de internationale top van dansgezelschappen. Daar hoort bij dat zij hun dansers rekruteren op de internationale arbeidsmarkt. Het is in die context wenselijk om dansers al vroeg in hun carrière aan het gezelschap te binden. De CAO verbindt aan de bijbehorende functiegroep (aspirant/élève) een salaris dat past bij de status van de functie en het feit dat de betreffende dansers per definitie nog zeer jong zijn (18 of 19 jaar). Dit salaris ligt daardoor onder de zaaglijn, wat betekent dat melding van de vacature verplicht is en de toets op prioritair aanbod moet plaatsvinden. Beide zijn echter onwenselijk, omdat de keuze voor een danser wordt ingegeven door heel specifieke artistieke-inhoudelijke overwegingen (artistieke kwaliteiten van de danser, technische mogelijkheden, zeggingskracht). Beperking van de mogelijkheid voor deze gezelschappen om hun dansers op de internationale markt te werven, doet afbreuk aan de positie aan de internationale topositie die zij innemen. In Nederland vallen in totaal circa 400 dansers onder de CAO voor de Dans. Er zijn maar enkele aspirant-plaatsen. Het gaat dus om zeer weinig twv-aanvragen. Het kabinet acht het dan ook wenselijk voor balletdansers in opleiding een aparte zaaglijngrens (van € 1922 per maand) in te stellen.

Het volgende punt betreft het instellen van een zaaglijn voor arbeidsmarkttoets-vrijstelling voor de functie «(gast)conservator/-curator. Musea in Nederland hebben er soms behoefte aan een buitenlandse (gast)conservator of -curator aan te trekken om invulling te geven aan een specifiek project of traject. Het gaat dan om werkzaamheden waarvoor heel specifieke kennis en vaardigheden zijn vereist die het museum zelf niet bezit. Contacten met potentiële kandidaten komen in dit soort gevallen meestal tot stand via de buitenlandse netwerken en internationale samenwerking van het museum. Gelet op de internationale context waarin musea per definitie functioneren, is het van belang dat zij de mogelijkheid hebben om de beste kandidaat aan te trekken. In dit verband is de toets op prioritair aanbod wenselijk noch zinvol. Het gaat overigens slechts om enkele gevallen per jaar. Het kabinet acht het wenselijk ook bij het beroep van (gast)conservator/-curator in de Wav-uitvoeringsregels samen met sociale partners in de sector een «zaaglijn» uit te werken, waarbij boven een – nader te bepalen – CAO-loongrens bij de

twv-aanvragen een vrijstelling gaat gelden voor vacaturemelding en toepassing van de arbeidsmarkttoets.

Ook het zevende voorstel gaat om het instellen van een zaaglijn voor arbeidsmarkttoets-vrijstelling, voor functies in de «creative industry» (o.a. architecten, design, mode)

De betrokken werkgevers, vaak kleine bureautjes, huren vaak, op erg korte termijn en voor korte verblijfs-/werkperioden buitenlandse werknemers in. Zij ervaren de twv-procedure als langdurig, zeker inclusief wervingsinspanningen, vacaturemelding en arbeidsmarkttoets. Het uitwerken van een «zaaglijn» voor functies in deze sectoren zou de betrokken organisaties zeer welkom zijn. De argumenten hiervoor zijn dezelfde als in de sector podiumkunsten (zie vorige punten). Het kabinet vindt het gewenst samen met sociale partners in de sector na te gaan of en hoe een «zaaglijn» analoog aan die voor de podiumkunsten uitgewerkt kan worden.

Een volgend voorstel betreft het toelatingsbeleid sporters en voor sporters ondersteunende functies. Gezien recente ontwikkelingen in de sportwereld stellen de sportorganisaties voor om voor sporters en technisch personeel een apart, lager salariscriterium in de kennismigrantenregeling in te stellen, of de bestaande salariscriteria te vervangen door een kwaliteitseis (sportprestaties of functie-eisen, diploma's, licenties). Daarnaast wil men voor topsporters, trainers/coaches en hun persoons-/teamgebonden ondersteuners een zaaglijnconstructie voor arbeidsmarkttoetsvrijstelling invoeren. Ook stellen de organisaties voor om de manier waarop nu (conform invulling van het begrip «marktconforme beloning» in par. 11 van de uitvoeringsregels) de «beloning conform de top 20%» wordt vastgesteld, te heroverwegen. Tenslotte wil men ook sporters in de één na hoogste klassen in aanmerking laten komen voor een twv. Het eerste punt past principieel niet in de kennismigrantenregeling, het laatste doet geen recht aan het restrictieve toelatingsbeleid voor sporters waarbij we alleen topsporters willen toelaten. Daarom stelt het kabinet voor het zaaglijnvoorstel verder uit te werken: daarbij gaat het om de vraag of invoering ervan problemen oplost en, zo ja, welke uitwerking ervan effectief is. Ook het heroverwegen van de berekeningswijze van het begrip «marktconforme beloning» in de sportsector is zinvol: daarbij gaat het erom of die anno 2009 adequaat is en, zo nee, welke berekeningswijze passender is.

Het negende en laatste punt in deze categorie betreft het starten van een proeftuin voor twv-vrijstelling voor kortdurend verblijf en werk van kennismigranten.

Werkgevers kunnen alleen van de kennismigrantenregeling gebruik maken als het gaat om kennismigranten die voor meer dan drie maanden naar ons land komen (de vraag of een vreemdeling voldoet aan de criteria van de kennismigrantenregeling wordt beoordeeld bij de aanvraag voor mvv en verblijfsvergunning). Voor verblijf en arbeid korter dan drie maanden is men aangewezen op een Schengenvisum (indien de vreemdeling visumplichtig is) en de Wav-regelgeving.

Werkgevers hebben het kabinet verzocht na te denken over de mogelijkheid om ook arbeid die korter dan drie maanden duurt onder de Kennismigrantenregeling te brengen. Veel kennismigrantenklussen zijn immers kortdurend.

Het kabinet acht het wenselijk om – vooruitlopend op de invoering van Modern migratiebeleid – te starten met een proeftuin voor twv-vrijstelling voor kennismigrantenwerk dat korter dan drie maanden duurt. Zo kan worden gezien hoe groot de behoefte is, waaruit de vraag en het aanbod bestaan en wat de effecten op de arbeidsmarkt zijn. In die proeftuin worden ook categorieën wetenschappers/onderzoekers meegenomen wanneer die vanwege verblijf van minder dan drie maanden eveneens

buiten de Kennismigrantenregeling en de Richtlijn 2005/71/EG inzake de toelating van onderzoekers uit derde landen vallen. Die proeftuin wordt langs de volgende hoofdlijnen uitgewerkt: voor op grond van de Vreemdelingenwet beoogde *erkende* referenten wordt het mogelijk om voor kort verblijf (korter dan 3 maanden) kennismigranten aan te trekken. Daartoe dient er ten behoeve van de visumafgifte een uitnodiging te zijn van de werkgever in Nederland, die verklaart dat de kennismigrant werkzaamheden komt verrichten waarvoor hij een kennismigrantensalaris zal ontvangen, dan wel dat het gaat om het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Dit moet ook gecontroleerd kunnen worden met behulp van een arbeidscontract of een gastovereenkomst (onderzoeksinstellingen), dat is de enige manier om te garanderen dat het om als kennismigratie te kwalificeren arbeid gaat. Het moet voor Buitenlandse Zaken (de diplomatieke post) in ieder geval mogelijk zijn om op basis hiervan een visum af te geven. Bij niet-visumplichtigen kan mogelijk worden gewerkt met een verblijfsaantekening. Andere aandachtspunten zijn het waarborgen van de tijdelijkheid van het verblijf en van de handhaafbaarheid van de regelgeving.

5.3 Voorstellen ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het betreft hier negen voorstellen die de tijdelijkheid van arbeidsmigratie (niet-kennismigratie) sterker benadrukken en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving verbeteren.

Het eerste voorstel betreft de mogelijkheden uit te breiden om een twv te weigeren of in te trekken. Die mogelijkheden zijn limitatief opgenomen in de Wav. Het is wenselijk dat UWV de twv ook kan weigeren of intrekken bij gebleken slecht werkgeverschap. Dat kan blijken uit eerder onherroepelijk opgelegde boetes naar aanleiding van overtredingen van bijv. Wav, WML, ATW, Arbowet, uit het feit dat een werkgever veroordeeld is voor «arbeidsgerelateerde uitbuiting», of indien de werkgever bij de twv-aanvraag onjuiste informatie blijkt te hebben verstrekt. Op deze punten wil het kabinet de Wav-regelgeving aanscherpen, in die zin dat de weigerings- en intrekingsgronden zullen worden verruimd. In mijn brief van 26 mei 2009 over Roemeense aspergestekers naar aanleiding van de Someren-aspergeteeltzaak had ik u toegezegd deze aanscherping te onderzoeken.

Een volgend punt betreft het opnieuw gaan toepassen van de arbeidsmarkttoets bij het verlengen van een twv. Een eenmaal verleende twv kan verlengd worden, onder de voorwaarde dat de totale duur van de twv (inclusief de verlengingsperiode) niet boven de drie jaar uitkomt: dan zou de betrokken arbeidsmigrant immers «vrij op de arbeidsmarkt» worden. Voor categorieën migranten voor wie een kortere maximumwerkperiode geldt (bijv. 1 jaar voor stagiairs) geldt dat de totale twv-duur (inclusief verlenging) niet langer dan die maximumperiode wordt. Op dit moment wordt bij een verlenging niet (opnieuw) een arbeidsmarkttoets toegepast. Gezien de snelle ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en gezien de wens om het uitgangspunt «voorrang voor prioriteitgenietend aanbod» scherper te markeren, vindt het kabinet het gewenst om bij verlenging van twv's opnieuw een arbeidsmarkttoets toe te passen. Uitzondering hierop zijn die gevallen waarin projecten enige tijd uitlopen, aan te tonen door de werkgever.

Een derde voorstel betreft het schrappen van de schorsende werking van het aantekenen van bezwaar en beroep door een werkgever tegen het intrekken door UWV van een reeds verleende twv. UWV kan een twv

intrekken met als reden dat de werkgever niet aan de voorwaarden voldoet waaronder de twv is verleend of als de verblijfsvergunning is geweigerd. Als de werkgever (en/of de vreemdeling) tegen die intrekking bezwaar- en vervolgens (hoger) beroep aantekent gaat daarvan tot en met de uitspraak over dat beroep schorsende werking op de intrekking uit: de werkgever behoudt dus de twv (voor asielzoeker-twv's en twv's voor seizoenarbeid, maximaal 24 weken, geldt die schorsende werking niet). De schorsende werking kan strategisch gedrag van de werkgever uitlokken, waarbij hij via het aantekenen van bezwaar en beroep de twv feitelijk (een zo groot mogelijk deel van) de periode waarvoor de vergunning was verleend kan behouden. De uitwisseling van gegevens tussen bestuursorganen zal de komende jaren (nog) beter worden. De Arbeidsinspectie zal op basis van concrete signalen van UWV onderzoeken of de voorwaarden voor afgifte van de twv worden nageleefd. Dat maakt het mogelijk en wenselijk dat UWV vaker – op basis van gedegen en juridisch houdbare informatie van de Arbeidsinspectie en/of IND – twv's gaat intrekken. Het kabinet acht het wenselijk de schorsende werking die uitgaat van het aantekenen van bezwaar en beroep daartegen, te schrappen. *Op het principe van «geen schorsende werking» zal een aantal uitzonderingen worden uitgewerkt. Bij die uitzonderingen zal ook rekening worden gehouden met de belasting van de rechterlijke macht.* In mijn brief van 26 mei 2009 over Roemeense aspergestekers naar aanleiding van de Someren-aspergeteeltzaak had ik u toegezegd deze maatregel te onderzoeken. De arbeidsmigrant in kwestie verliest na het intrekken van de twv zijn baan en heeft drie maanden zoektijd om bij een andere werkgever een baan met twv te vinden. Bij onvrijwillige werkloosheid kan de twv zonder arbeidsmarkttoets aan de nieuwe werkgever worden verleend. Voor arbeidsmigranten van buiten de EU geldt daarbij wel dat de duur van de aangevraagde twv niet langer is dan de resterende duur van de verblijfsvergunning. Lukt het vinden van een nieuwe baan bij een migrant van buiten de EU binnen drie maanden niet, dan beëindigt de IND daarna het verblijfsrecht.

Een vierde punt is het scheppen van meer ruimte voor UWV bij de beoordeling door UWV van de noodzaak van verplichte vacaturemelding. Een vacature dient 5 weken voor indiening van de twv-aanvraag open te staan bij UWV. Ook al stelt UWV na bijv. 3 weken vast dat er geen prioritair aanbod is, dan kan UWV niet anders dan de twv-aanvraag afwijzen om reden dat de vacature niet 5 weken heeft opengestaan.

In paragraaf 16 van de Wav-uitvoeringsregels is bepaald dat UWV kan afzien van de vacaturemeldingseis als vanwege het specifieke karakter van de functie op voorhand duidelijk is dat prioritair aanbod niet beschikbaar is.

Gezien de gewenste flexibiliteit bij de toetsing van twv-aanvragen is het gewenst dat UWV de vacaturemeldingseis ook niet hoeft toe te passen als de werkgever zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om aanbod te vinden, maar uit diens werving en uit de vaststelling van UWV evident blijkt dat er geen aanbod is (ook al heeft de vacature niet 5 weken opengestaan). Op deze manier voorkomen we dat de vacaturemeldingseis in sommige gevallen een zuiver bureaucratische steen des aanstoots voor werkgevers wordt.

Dit vergt dat de wet wordt aangepast en dat (bij toetsing van twv-aanvragen door UWV) de vacaturemelding van een dwingende in een facultatieve weigeringsgrond wordt omgezet. Het kabinet acht het gewenst de Wav-regelgeving (wet en uitvoeringsregels) langs de hierboven geschetste lijn aan te passen.

Een vijfde voorstel is het aanpassen van de Kennismigrantenregeling in die zin dat een aanvraag met een salaris dat aantoonbaar niet marktconform (nl. te hoog) is, op basis daarvan kan worden afgewezen.

De Tweede Kamer heeft, onder andere bij motie van het lid Ulenbelt c.s. (29 861, nr. 27), zijn zorgen geuit over mogelijk misbruik van de kennis-migrantenregeling en aangedrongen op een scherpere controle op de naleving van deze regeling. Het kabinet wil aan deze zorg tegemoet komen met de volgende twee maatregelen.

Allereerst hebben IND en UWV een pilot Suwinet-inkijk geëvalueerd. Via Suwinet-inkijk kon de IND aan de hand van UWV-informatie de overgeleide gegevens van aanvragers van een verblijfsvergunning controleren. Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat Suwinet-inkijk door de IND een toegevoegde waarde heeft op de reeds bestaande handhavings-instrumenten. Deze vorm van gegevensuitwisseling tussen UWV en IND zal dan ook worden voortgezet en kan – indien daartoe aanleiding bestaat – ook worden ingezet voor controle op de salarisgegevens van kennis-migranten. De Vreemdelingenwet (artikel 107) en het Vreemdelingenbesluit (artikel 8.2 lid 1.b) bieden de wettelijke basis voor genoemde gegevensuitwisseling tussen UWV en IND.

Het probleem blijft echter bestaan dat wanneer de IND bij een vergunning-aanvraag voor een kennismigrant misbruik vermoedt omdat in relatie tot de vermelde functie een verdacht hoog salaris wordt vermeld, er geen wettelijke basis is om hierop een vergunning te weigeren. Een beperkt aantal kennismigranten verricht daardoor arbeid waarvoor de regeling niet bedoeld is. De Arbeidsinspectie komt situaties tegen waarbij kennis-migranten laag- of ongeschoold werk doen, waarvoor het (althans op papier) toegekende salaris buitenproportioneel is.

Daarom moet in de regeling worden opgenomen, dat een vergunning voor een kennismigrant geweigerd kan worden als het overeengekomen salaris sterk afwijkt van wat voor de te verrichten werkzaamheden in overeenkomstige functies gebruikelijk is. Het gaat er niet om, dat bij iedere aanvraag een dergelijke toets plaatsvindt, maar wel dat excessen tegengehouden kunnen worden. Daarnaast wordt bepaald dat een verblijfsvergunning als kennismigrant kan worden ingetrokken indien de voor de verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist en/of onvolledig blijken te zijn geweest, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren.

Dit kan gebeuren door in de vreemdelingenwetgeving op te nemen dat een vergunning tot verblijf als kennismigrant kan worden geweigerd als het salaris niet marktconform is. Daarmee wordt ongewenste instroom tegengehouden. Daarnaast moet in het twv-vrijstellingsbesluit (Besluit uitvoering Wav) worden gesproken over een marktconform salaris als weigeringsgrond. De IND kan dan vergunningaanvragen weigeren en de Arbeidsinspectie kan een boete opleggen als op de werkplek wordt geconstateerd dat de verrichte arbeid en/of de feitelijke beloning niet overeenstemmen met de in de vergunningaanvraag opgegeven arbeid/beloning. Omdat het niet tot de kerntaken van de IND behoort om te bepalen wat een marktconform salaris is, zal de IND in die (weinig) gevallen dat dit voorkomt advies hierover bij UWV inwinnen.

Een volgend punt betreft het toestaan van vrijwilligerswerk aan EU-burgers met twv-plicht.

De Wav-regelgeving bevat de mogelijkheid dat UWV aan een werkgever voor wie een twv-plicht geldt een vrijwilligersverklaring verstrekt waarmee deze werkgever personen zonder tewerkstellingsvergunning kan laten deelnemen aan specifiek omschreven vrijwilligerswerk. Op grond van de huidige formulering geldt deze mogelijkheid niet voor EU-onderdanen met twv-plicht (zoals momenteel Roemenen en Bulgaren). Reden daarvan is historisch: deze bepaling dateert van vóór het EU-overgangsrecht voor vrij werknemersverkeer voor Roemenen en Bulgaren. Het kabinet acht het logisch en gewenst dat ten aanzien van het

verrichten van vrijwilligerswerk dezelfde bepaling geldt voor alle werknemers met twv-plicht, ongeacht hun land van herkomst. Daartoe zal de bestaande bepaling uitgebreid worden met de categorie «werknemers uit EU-lidstaten voor wier werkgevers op enig moment een tewerkstellingsvergunningsplicht geldt». Bovendien zal de regeling voor vrijwilligerswerk worden beoordeeld op uitvoer- en handhaafbaarheid en waar wenselijk worden aangepast.

Een zevende voorstel is het mogelijk maken van arbeid door gedetineerden. Arbeid door gedetineerden is nu niet in de Wav geregeld maar komt feitelijk soms wel voor. Gedetineerden, ook de vreemdelingen onder hen, hebben recht op arbeid, het verrichten ervan moet in de praktijk dan ook mogelijk zijn. De twv-verplichting sluit arbeid in de praktijk echter uit. Dit kan worden opgelost door in het twv-vrijstellingsbesluit op te nemen dat geen twv is vereist voor de tewerkstelling van gedetineerden die in het kader van de Penitentiaire Beginselenwet arbeid verrichten binnen de penitentiaire inrichting. Het kabinet acht het gewenst de regelgeving langs deze lijn aan te passen.

Een volgend punt betreft het beter uitvoerbaar en handhaafbaar maken van toelatingsregeling voor kwartiermakers voor Nederlandse vestiging van buitenlandse onderneming.

Paragraaf 19b van de uitvoeringsregels bepaalt dat een twv kan worden afgegeven voor een vreemdeling met een sleutelpositie binnen een bedrijf ten behoeve van het starten, wijzigen of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten. In de praktijk zijn dit meestal kwartiermakers van een Nederlandse vestiging van een buitenlandse onderneming. Voorwaarde is dat «uit een door een deskundige instantie opgesteld ondernemingsplan» moet blijken dat dit bedrijf en die activiteiten voldoende levensvatbaar zijn.

Probleem is dat UWV de ondernemingsplannen nu zelf toetst (maar zichzelf daartoe niet deskundig acht), en dat het vooraf of later moeilijk te controleren is of de activiteiten waarvoor een twv wordt gevraagd cq. is verleend ook werkelijk worden ontplooid. Er zijn vermoedens dat een aantal van die twv-aanvragen dekmantel zijn voor andere (illegale) activiteiten. Het is gewenst de ondernemingsplannen (op kosten van de aanvrager) beter te toetsen. Daartoe zijn SZW en UWV in gesprek met de EZ-agentschappen Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) en SenterNovem (die toetst nu al ondernemingsplannen van zelfstandigen tbv de IND). Door één van deze deskundige instituten zal getoetst moeten worden of met de komst van het bedrijf een wezenlijk Nederlands belang is gediend en of het bedrijf en de activiteiten levensvatbaar zijn. Ook is het gewenst om in de Wav-uitvoeringsregels op te nemen dat de twv eerst voor een kortere periode van bijvoorbeeld een jaar wordt verleend (die worden nu veelal voor drie jaar aangevraagd en verleend). Bij eventuele twv-verlenging moeten door de aanvrager resultaten worden aangetoond en zal NFIA of SenterNovem positief over die verlenging moeten adviseren. Tenslotte is het wenselijk om in de uitvoeringsregels een bepaling op te nemen over het maximum aantal kwartiermakers dat in de regel op grond van de paragraaf kan worden toegelaten.

Een negende en laatste voorstel in de categorie betreft het bij internationale handelscontacten (par. 18a uitvoeringsregels) vervangen van de «arbeid-goederen-bepaling» door een bepaling dat bij de twv-aanvraag aangetoond dient te worden dat werkzaamheden alleen door werknemers van de leverancier kunnen worden verricht. Bovendien moet de duur van de twv gekoppeld worden aan de duur van de werkzaamheden.

Ten behoeve van de bevordering van internationale handelscontacten kan UWV bij twv-aanvragen afzien van vacaturemelding en arbeidsmarkttoets. Voorwaarde daarbij is dat de totale waarde van de geleverde arbeid

(gemeten naar in Nederland gebruikelijk (CAO-)loonniveau) niet groter is dan de waarde van de geleverde goederen. Voorwaarde is bovendien dat de goederen gefabriceerd zijn in het land waaruit ook het personeel afkomstig is en dat de werknemers reeds meer dan een jaar in vaste dienst zijn van de leverancier van de goederen.

In de praktijk wordt niet altijd voldaan aan de arbeid/goederen-bepaling. Dit betekent dat een twv met arbeidsmarkttoets moet worden aangevraagd, werkgevers zijn dan in onzekerheid of twv zal worden verleend. Het gaat om verschillende zeer grote projecten. Werkgevers ervaren de huidige regeling daarom als beperkend.

Het kabinet vindt het gewenst de «arbeid/goederen-bepaling» te vervangen door een bepaling dat bij de twv-aanvraag aangetoond dient te worden dat werkzaamheden alleen door werknemers van de leverancier kunnen worden verricht. Daarmee is (ook) gegarandeerd dat geen binnenlands aanbod wordt verdrongen en daar gaat het om bij deze bepaling. Wat betreft de duur van de twv (die thans meestal voor drie jaar wordt aangevraagd en verleend): die kan beperkt worden tot de duur van de werkzaamheden.

6. Tenslotte

Na bespreking met uw Kamer zullen de voorstellen verder worden uitgewerkt. Streven is dat de wijzigingen van de Wav-regelgeving op alle niveaus – wet, amvb, uitvoeringsregels en UWV-beleidsregels – tweede helft 2010 in werking zullen treden.

Daarbij wordt gestreefd naar gelijktijdige inwerkingtreding met het wetsvoorstel modern migratiebeleid dat bij koninklijke boodschap van 9 september 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 1) bij uw Kamer is ingediend.

Wav-regelgeving en toetsing van twv-aanvragen

De Wav-regelgeving kent vijf onderdelen:

- de wet, met de hoofdbepalingen over de twv-verlening, de twv-weigeringsgronden en de bestuursrechtelijke handhaving;
- de amvb: het «Besluit uitvoering Wav» waarin de vrijstellingen van de twv-plicht staan vermeld en het verbod op twv-afgifte voor prostitutiewerk.
- het «Degelatie- en uitvoeringsbesluit Wav» waarbij de uitvoering aan UWV wordt gedelegeerd, met als onderdeel daarvan de uitvoeringsregels (ministeriële regeling) die specifieke bepalingen voor bepaalde categorieën arbeidsmigranten bevatten, waaronder de vrijstellingen van de arbeidsmarkttoets.
- De «Beleidsregels Boeteoplegging 2008», met richtlijnen voor boeteoplegging door de Arbeidsinspectie.
- Het «Besluit UWV Beleidsregels uitvoering Wav» van de Raad van Bestuur van het UWV met nadere bepalingen voor de uitvoering door UWV.

De Wav bevat een aantal dwingende weigeringsgronden op grond waarvan een twv in elk geval geweigerd moet worden. Dat zijn de beschikbaarheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod, het niet-melden van de vacature door de werkgever, het niet betalen van tenminste wettelijk minimumloon door de werkgever en het niet beschikken over een mvv (indien van toepassing) door de vreemdeling. Daarnaast zijn er een aantal facultatieve weigeringsgronden, zoals wervingsinspanningen door de werkgever, marktconforme arbeidsvoorwaarden, huisvesting en leeftijd van de migrant.

Beleidsmatig zijn er drie belangrijke hoofdpunten waarop UWV een twv-aanvraag toetst:

- De vraag of voor de betreffende vacature prioritair aanbod beschikbaar is («arbeidsmarkttoets») en of de werkgever zich heeft ingespannen dit aanbod ook te werven (tenzij sprake is van vrijstelling van arbeidsmarkttoets en/of vacaturemelding en wervingsinspanningen);
- De vraag of de werkgever de migrant marktconform (met tenminste het WML) beloont;
- De vraag of de werkgever adequate huisvesting voor de migrant heeft geregeld.

Werkgevers van kennismigranten (gedefinieerd als arbeidsmigranten wier loon zich bevindt boven de loongrenzen van per 1 oktober 2004 ingevoerde Kennismigrantenregeling) zijn vrijgesteld van de twv-plicht. Per 1-1-2009 zijn deze loongrenzen € 49 087 voor 30-plussers, € 35 997 voor 30-minners en € 25 800 voor afgestudeerd buitenlands studenten. Bij kennismigranten vindt geen toetsing op beschikbaarheid van binnenlands arbeidsaanbod plaats: beleidsuitgangspunt is dat hun komst – mits sprake is van een baan op het moment van toelating – altijd toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie heeft.

Ontwikkelingen in de twv-cijfers in de periode 2005–2008

Opvallende zaken uit de twv-cijfers van de afgelopen jaren zijn:

- Het aantal twv's is in 2008 scherp gedaald: dat komt door het feit dat de twv-plicht met de acht MOE-lidstaten die in 2004 EU-lid werden per 1 mei 2007 is opgeheven en door de vervanging van derdelanders door EU-werknemers (vooral Polen) die al jaren aan de gang is.
- Van de categorieën waarvoor bij twv-aanvraag geen arbeidsmarkttoets is vereist, daalden de aantallen artiesten, stagiaires, wetenschappers en concernverbanders (arbeidsmigranten binnen één concern) in 2008 flink vergeleken met de gemiddelden in de periode 2005–2007. Belangrijkste verklaring hiervoor is het vrij verkeer met de MOE-landen sinds mei 2007; daarnaast speelt bij de wetenschappers het feit dat «het veld» steeds beter weet dat vaak geen twv nodig is (omdat men onder de kennismigrantenregeling en/of de EU-Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers valt); bij concernverbanders wordt vaker een beroep op de kennismigrantenregeling (in plaats van op de twv-route bij UWV) gedaan. De aantallen in de categorieën praktikanten, studenten en asielzoekers blijven redelijk constant.
- In 2008 werden de meeste twv's verleend in de sectoren land- en tuinbouw, zakelijke dienstverlening en horeca.
- De top-5 nationaliteiten in 2008 waren Roemenen, Chinezen, India'ers, Bulgaren en Amerikanen. Het aantal twv's voor Roemenen en Bulgaren is van 2007 op 2008 licht gestegen.
- Bijna 80 procent van de twv's wordt verleend voor een periode korter dan 1 jaar. Van de resterende 20% wordt slechts 6% verleend voor de maximale periode van drie jaar.