

Vergaderjaar 2004–2005

29 523

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 oktober 2004

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Eerste Kamer met betrekking tot de wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de invoering van de bestuurlijke boete. Ik zal hieronder ingaan op de verschillende vragen die gesteld zijn en opmerkingen die gemaakt zijn door de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de verhouding tussen het aantal onderzoeken en het aantal boetes in het jaar 2006 en verder. Daarbij uiten deze leden hun zorg of het aantal onderzoeken en het aantal opgelegde bestuurlijke boetes wel voldoende is om de omvangrijke illegale arbeid terug te dringen.

In reactie hierop wil ik het volgende meedelen. Het aantal controles in 2006 is geraamd op circa 10 600. Uitgaande van het thans geldende percentage overtredingen van 20% betekent dat, dat er ruim 2100 overtredingen worden geconstateerd. Bij een overtreding kunnen meerdere werkgevers betrokken zijn. De verwachting is dat er in 2006 meer dan 2 200 boeterapporten zullen worden opgemaakt en ook 100 processen-verbaal wegens herhaalde recidive. In 2007 zal het aantal controles naar verwachting verder oplopen tot meer dan 12 000 met als resultaat 2 600 boeterapporten en 100 processen-verbaal.

Ten opzichte van de situatie in 2004 is welhaast sprake van een verdubbeling: het aantal controles in 2004 is geraamd op circa 5 800, het aantal werkgevers bij wie overtreding van de wetgeving wordt geconstateerd, zal naar verwachting 1 150 bedragen.

De illegale tewerkstelling wordt niet alleen teruggedrongen door deze sterk verhoogde inzet van de Arbeidsinspectie en de invoering van de bestuurlijke boete. Er wordt ook gewerkt aan een nieuw pakket van maatregelen om uitzendbureaus aan te pakken, er wordt preventief samengewerkt met sectoren (zoals de land- en tuinbouw) om de legale personeelsvoorziening te ondersteunen, er worden maatregelen getroffen om identiteitsfraude tegen te gaan, enzovoorts.

Inmiddels is reeds de nodige publiciteit ontwikkeld met betrekking tot de invoering van de bestuurlijke boete en de uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie. Mijn stellige overtuiging is dat dit totale pakket aan maatregelen een groot aantal werkgevers er van zal weerhouden om

zich in te (blijven) laten met illegale tewerkstelling.

De leden van de fractie van de PvdA betreuren het dat de staatssecretaris in de Tweede Kamer zo halsstarrig heeft vastgehouden aan de huidige verhoging van de feitelijke boete, omdat het immers gaat om een relatief gering bedrag dat een werkgever kwijt is bij het betrappt worden illegale arbeid te laten verrichten.

In de Tweede Kamer is inderdaad intensief gedebatteerd over de hoogte van de bestuurlijke boete die wordt opgelegd bij het niet naleven van de bepalingen uit de Wet arbeid vreemdelingen. In dit debat hebben zowel mijn voorganger als ik aangegeven dat de door het kabinet voorgestelde boetehoogte van € 3 500 per illegale tewerkstelling, wat in de praktijk reeds een verviervoudiging is van de gemiddelde boete die nu wordt opgelegd, voldoende is. Een werkgever in bijvoorbeeld de tuinbouw die 10 vreemdelingen illegaal in de oogstwerkzaamheden te werk stelt, zou een boete opgelegd krijgen van € 35 000. Er kan dan ook niet gesproken worden van geringe bedragen. Mijn zorg, zoals uitgesproken in de Tweede Kamer en gebaseerd op overleg met het Openbaar Ministerie, was dat een verdere verhoging van de boete door de bestuursrechter – en in geval van herhaalde recidive door de strafrechter – mogelijk niet evenredig gevonden zal worden in vergelijking met boetes die voor andere economische delicten worden opgelegd. Nu echter de Tweede Kamer unaniem heeft aangegeven dat zij de boetehoogte wil vaststellen op € 4 000 en € 8 000 per illegaal te werk gestelde vreemdeling door een natuurlijke persoon, respectievelijk een rechtspersoon, zal ik deze wens respecteren en de boetehoogte als zodanig vaststellen.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken om in voorkomende gevallen werkgevers toch financieel te laten opdraaien voor uitzetting of een meer doortimmerde argumentatie aan te voeren om dat niet te doen. Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003–2004, 29 523, nr. 3, p. 3) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 523, nr. 6, p. 3 tot en met 5) al uitvoering is weergegeven, bestaan er grote juridische en praktische bezwaren tegen het ingewikkelde systeem van het verhalen van de uitzettingskosten op illegaal te werk stellende werkgevers, die voor het kabinet voldoende doorslaggevend zijn om met het alternatief van de bestuurlijke boete te komen (lik-op-stuk beleid) en niet over te gaan tot het verhalen van de uitzettingskosten op werkgevers. De argumentatie is op dit punt naar mijn oordeel voldoende onderbouwd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of voldoende rekening wordt gehouden met de speciale positie van Bulgaarse en Roemeense burgers die op basis van het Associatieverdrag met de Europese Unie recht hebben op onbeperkte toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst? Is het zo, dat de eis van de Nederlandse regering dat Bulgaarse en Roemeense zelfstandigen hun hoofdverblijf moeten hebben in Nederland en een arbeidsmarkttoets die de CWI uitvoert niet in strijd is met deze verdragen?

Op grond van de Associatieovereenkomsten van de Europese Unie met Bulgarije en Roemenië hebben burgers uit deze landen het recht om in Nederland als zelfstandigen werkzaamheden uit te voeren. Het Nederlandse beleid terzake is in overeenstemming met deze overeenkomsten. Zo toetst CWI aanvragen om tewerkstellingsvergunningen die betrekking hebben op werkzaamheden door zelfstandigen uit Bulgarije en Roemenië, die niet in het bezit zijn van een vergunning tot verblijf voor het verrichten van arbeid als zelfstandige, niet op de aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod.

Wat betreft de veronderstelde voorwaarde dat Roemeense en Bulgaarse zelfstandigen hun hoofdverblijf in Nederland moeten hebben, wil ik het volgende meedelen.

Vreemdelingen die de nationaliteit hebben van één van de landen waarmee een Europa-overeenkomst is gesloten (Roemenië, Bulgarije) en die zich in Nederland willen vestigen om economische activiteiten te verrichten (anders dan in loondienst), hebben op grond van genoemde overeenkomsten recht op een behandeling die niet minder gunstig is dan de behandeling van Nederlanders. Dit houdt in dat niet wordt getoetst op de aanwezigheid van een Nederlands economisch belang indien Roemeense of Bulgaarse zelfstandigen een verblijfsvergunning aanvragen. Op grond van jurisprudentie van het Europese Hof is bepaald dat het recht van vestiging en de daaruit voortvloeiende rechten van toelating en verblijf en het verrichten van arbeid als zelfstandige niet absoluut zijn. Dit recht op toelating en verblijf kan ingevolge artikel 59, lid 1, van de Overeenkomst beperkt worden door regels betreffende toelating, verblijf en vestiging van de lidstaat van ontvangst. Bij verblijfsaanvragen voor het verrichten van arbeid als zelfstandige hier te lande zijn dan ook de algemene weigeringsgronden als ook de bijzondere voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning van toepassing. Bulgaren en Roemenen hebben overigens geen visum nodig indien hun beoogde verblijf in Nederland korter is dan drie maanden. Hoofdverblijf en verplaatsing hoofdverblijf zijn feitelijke begrippen. Een vreemdeling heeft zijn hoofdverblijf buiten Nederland wanneer hij niet duurzaam hier verblijft, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit uitschrijving uit de GBA (Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten), of bij gebruik van een remigratieregeling. In die gevallen is een verblijfsvergunning voor Nederland dan ook niet meer aan de orde.

Ik kan tenslotte meedelen dat er geen processen-verbaal zijn opgemaakt tegen Bulgaarse en Roemeense zelfstandigen met als (enige) reden dat hun hoofdverblijf niet in Nederland is.

De vraag of de definitie die de Arbeidsinspectie geeft van zelfstandigen afwijkt van de definitie die het Europese hof hanteert in het Jany arrest, kan ik ontkennend beantwoorden. Het begrip zelfstandige wordt door de Arbeidsinspectie ingevuld conform de jurisprudentie van het EG-Hof. Om als zelfstandige te worden aangemerkt is vereist dat betrokkene een economische activiteit beoefent:

- zonder enige gezagsverhouding met betrekking tot de keuze van deze activiteit, de arbeidsomstandigheden en de prijsafsprake; en
- onder eigen verantwoordelijkheid dat wil zeggen geheel voor eigen rekening en risico; en
- tegen een prijs die volledig en rechtstreeks aan zichzelf wordt betaald.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof