

Arbeidsmigratie

1. Inleiding
2. Europees arbeidsmigratierecht
3. Nationaal arbeidsmigratierecht
4. Varia

1. Inleiding

In deze tweede kroniek over de regulering van arbeidsmigratie behandel ik de ontwikkelingen vanaf september 2010 tot en met eind september 2011. Ik begin met het nationale debat over de toelating van Bulgaren en Roemenen tot de arbeidsmarkt en de verlening van tewerkstellingsvergunningen ten behoeve van deze unieburgers (par. 2.1). Twee Europese arbeidsmigratierichtlijnen moesten medio 2011 geïmplementeerd zijn: de richtlijn 2009/50/EG (Blue Card Richtlijn) en richtlijn 2009/50/EG (Werkgeverssancties en arbeidsrechten bij illegale tewerkstelling derdelanders). De eerste is inmiddels geïmplementeerd (zie par. 2.2) en voor de implementatie van de tweede is een wetsvoorstel ingediend (par. 2.3). Vervolgens komen aan bod het voorstel voor een richtlijn over de voorwaarden voor toelating van derdelanders voor seizoensarbeid (par. 2.4) en het voorstel voor een richtlijn over de voorwaarden voor toelating van derdelanders in het kader van intra-concernoverplaatsing (par. 2.5). De rechtspositie van Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners valt ook onder Europees arbeidsmigratierecht, maar blijft hier buiten beschouwing. De overvloedige jurisprudentie over die rechtspositie vraagt om een zelfstandige bespreking.¹

¹ Zie hierover RV 2010, uitspraken 36 t/m 45, alle over de Associatieovereenkomst EG-Turkije, met noten van C.A. Groenendijk en H. Oosterom-Staples.

Op nationaal terrein bespreek ik enige cijfers, wetswijzigingen, beleidswijzigingen en discussies, zoals over de stages die kinderen zonder verblijfsvergunning in het kader van hun onderwijs moeten volgen, en jurisprudentie over het Wav-werkgeversbegrip en de arbeidsmarkttoets. Net als vorig jaar laat ik de overvloedige jurisprudentie van de Afdeling over de handhaving van illegale tewerkstelling hier buiten beschouwing.

2. Europees arbeidsmigratierecht

2.1. Overgangsmaatregelen Roemenië en Bulgarije

Op 15 april 2011 werd in Nijmegen postuum het onderzoek van Cathelijne Pool 'Migratie van Polen naar Nederland', gepresenteerd.² De toen net ingestelde Tijdelijke Tweede Kamercommissie 'Lessen uit recente arbeidsmigratie' is op het werk van Pool attent gemaakt, maar heeft er helaas geen gebruik van gemaakt.³ Eén van de conclusies van Pool is dat, in het zicht van het vrije verkeer van werknemers, Nederland de regels over toegang tot de arbeidsmarkt tegen beter weten in aanscherpt. Dat lijkt ook nu te gebeuren met de aankondiging van minister Kamp dat hij helemaal geen tewerkstellingsvergunningen meer wil verlenen voor Bulgaarse en Roemeense seizoensarbeiders, terwijl ze op 1 januari 2014 vrije toegang krijgen op de arbeidsmarkt.

² Cathelijne Pool, 'Migratie van Polen naar Nederland in een tijd van versoepeling van migratieregels', Den Haag BJU: 2011.

³ Kamerstukken TK 2011-2012, 32 680, nr. 4, ve11002356.

Tussentijdse aanscherping strijdig met standstillbepalingen?

De land- en tuinbouworganisaties hebben in een procedure bij de burgerlijke rechter betoogd dat sprake is van een aanscherping van het toelatingsbeleid en dat dit onrechtmatig is - want in strijd met de standstillbepalingen neergelegd in de bijlagen bij de Toetredingsovereenkomsten van Bulgarije en Roemenië.⁴ Peildatum voor Bulgarije en Roemenië is het moment van ondertekening van de toetredingsverdragen medio 2005. Het doel van dergelijke standstillclausules is te verhinderen dat een lidstaat nieuwe maatregelen kan nemen die ten doel of tot gevolg hebben strengere voorwaarden te stellen dan die welke golden vóór de datum waarop deze clausules van toepassing werden.⁵ Voor de beoordeling of sprake is van een nieuwe beperking is niet slechts bepalend of een nieuw criterium aan een toetsingskader wordt toegevoegd. Een beperking kan ook blijken uit de in het beleid (niet alleen de formele beleidsregels) en de bestendige uitvoeringspraktijk gegeven invulling aan geldende criteria, aldus een arrest van het Europese Hof van Justitie⁶. Volgens de Afdeling⁷ moet een beperking die reeds in de nationale rechtsorde bestond, maar pas na de datum van inwerkingtreding van de standstillbepaling wordt gehandhaafd, worden aangemerkt als een nieuwe beperking en dus in strijd met de standstillbepaling.

De burgerlijke rechter gaf geen inhoudelijk oordeel over dit punt omdat de tuinbouworganisaties niet-ontvankelijk werden verklaard vanwege het ontbreken van een eigen belang bij de procedure.⁸ Individuele tuinders verzochten en kregen voorlopige voorzieningen hangende bezwaar gericht tegen geweigerde tewerkstellingsvergunningen voor Roemeense tuinbouwwerknemers.⁹ Het UWV had verder tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor een kortere periode dan gevraagd en onder voorwaarden; ook daarvoor werden voorlopige voorzieningen getroffen. De voorzieningenrechter gaf geen oordeel over het al dan niet geschonden zijn van de standstillbepalingen. Wel oordeelde zij: 'Deze evident veranderde toetsingsmaatstaf zou mogelijk een inbreuk kunnen opleveren van bovenvermelde standstillbepalingen', maar een oordeel daarover paste niet in de voorlopige voorzieningenprocedure. Namens de tuinders wordt beroep ingesteld tegen de afwijzingen van hun bezwaren, zodat deze kwestie zeker nog een vervolg krijgt.¹⁰

Voorzetting overgangsmaatregelen?

Op grond van de toetredingsverdragen mag Nederland na 1 januari 2012 het vrij verkeer van werknemers uit deze landen alleen nog uitsluiten als sprake is van 'ernstige verstoringen van zijn arbeidsmarkt of het dreigen daarvan en na kennis-

geving aan de Commissie'.¹¹ Spanje, met een stijgende werkloosheid van nu 21 procent, heeft toestemming gekregen om werknemers uit Roemenië en Bulgarije de toegang tot de arbeidsmarkt te ontzeggen tot eind 2013.¹² Volgens overweging 14 uit het Commissiebesluit met betrekking tot Spanje vormen 'beperkingen op de toegang tot de arbeidsmarkt (...) een afwijking van een fundamenteel beginsel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, namelijk het vrije verkeer van werknemers. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moeten dergelijke maatregelen restrictief worden geïnterpreteerd en toegepast.' Gezien de uitgebreide economische motivering van het Spaanse verzoek tot opschorting is het de vraag of de Nederlandse regering een afdoende stevige onderbouwing kan geven voor de wens om het vrij verkeer van werknemers nog langer op te schorten. Eind 2010 was het Nederlandse werkloosheidspercentage 4,5 procent, wat bijzonder laag is gezien het Europese gemiddelde van 9,9 procent in de eurozone.¹³

Beleid tewerkstelling Roemenen en Bulgaren

Tuinders kregen tewerkstellingsvergunningen op basis van het zogenaamde 'Stappenplan' dat in 2002 in overleg met tuinbouwsector tot stand kwam en waarvan de toepassing een 'bestendige uitvoeringspraktijk' is van het UWV. Onder andere in een brief aan de tuinbouworganisaties van het Ministerie van SZW van 19 april 2011 is bekend gemaakt dat het UWV 'strakker dan voorheen controleert op de inspanningen van de werkgever om alternatief (niet vergunningplichtig) personeel aan te trekken'.¹⁴ Na een Algemeen overleg hierover en twee moties zegde minister Kamp de Tweede Kamer toe tot 1 juli een 'overgangsmaatregel' te hanteren voor de land- en tuinbouwsector en informeerde hij de Tweede Kamer over de toetsing van de tewerkstellingsvergunningen na die datum.¹⁵ Onder meer wordt van tuinders verwacht dat ze minstens vier aangewezen uitzendbureaus inschakelen, iets wat voorheen niet gevraagd werd als wervingsinspanning. Volgens het UWV is echter geen sprake van aanscherping, maar is de feitelijke situatie gewijzigd nu er meer prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is gekomen (onder andere uit Polen), zodat van werkgevers verlangd kan worden dat aanbod te mobiliseren. Kamp wil nog een stap verder gaan en helemaal geen tewerkstellingsvergunningen meer verlenen. Als inderdaad sprake is van prioriteitgenietend aanbod dat ook daadwerkelijk beschikbaar is (artikel 8 Wav) dan verplicht de wet hem zelfs tot weigeren van de tewerkstellingsvergunningen. Over de daadwerkelijke beschikbaarheid van dat prioriteitgenietend aanbod is het laatste woord nog niet gezegd.¹⁶

4 Artikel 14, Bijlage VI (lijst als bedoeld in artikel 20 van het Protocol, overgangsmaatregelen Bulgarije en de gelijkkluidende bepaling voor Roemenië).

5 Zie de overvloedige jurisprudentie over de standstillbepalingen in de associatieverdragen EG-Turkije, onder meer in RV 2010 nr. 36 t/m 45.

6 HvJEU 21 januari 2010 C-546/07, (*Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland*), r.o.65, ve10000970.

7 ABRvS 2 februari 2011, LjN BP2822, JV 2011/175 nt. T. de Lange, ve11000480.

8 Rb Den Haag 29 april 2011 392540/KG, LjN BQ4086.

9 Vrzr. Rb Den Haag 22 juli 2011, LjN BR4032, JV 2011/401, m.nt. P.J. Krop, ve11001705.

10 Informatie verkregen van advocaat Bart Maes.

11 BIJLAGE VI Lijst bedoeld in artikel 20 van het Protocol: Overgangsmaatregelen Bulgarije Par. 5.

12 Besluit Europese Commissie 2011/503/EU van 11 augustus 2011, Publ.EU 12 augustus 2011 L207/22.

13 Eurostat, unemployment rates 2010.

14 Zie: TK 29 407, nr. 118 (Algemene brief Kamp 14 april 2011), ve11001084; TK 29 407, nr. 126 (Brief van 12 mei 2011), ve11001153; TK 2010-2011, 32 144, nr. 9, p. 13 en TK 2010-2011, 29 407 nr. 128 (Brief van 8 juli 2011 waarin minister Kamp beleid beschrijft voor verlenen tewerkstellingsvergunningen vanaf 1 juli 2011), ve11001681.

15 Algemeen overleg van 28 april 2011; TK 2010-2011, 29 407 nr. 120 (motie Van Hijum met verzoek in overleg te treden met de sector en nr. 121 (motie Azmani en Van Hijum met verzoek inzet uitkeringsgerechtigden te bevorderen).

16 Zie ook mijn annotatie onder ABRvS 21 september 2011, JV 2011/467.

Aantallen

Uit cijfers van UWV Werkbedrijf blijkt dat in 2010 in totaal 3.008 tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven voor het verrichten van arbeid in de tuinbouw, waarvan 2.667 na een volledige arbeidsmarkttoets. In 2010 werden in totaal 2.666 tewerkstellingsvergunningen voor Bulgaren en Roemenen verleend. Tot en met augustus 2011 waren in totaal 1.510 tewerkstellingsvergunningen verleend voor Bulgaren en Roemenen. De politieke en juridische ophef zou doen vermoeden dat het hier over een grote migratiestroom gaat, maar dat kan zeker niet gezegd worden.

2.2. Implementatie Blue Card Richtlijn

Op maandag 20 juni 2011 implementeerde Nederland de 'Blue Card' richtlijn.¹⁷ Daarmee was Nederland precies op tijd met de implementatie. Over deze richtlijn en de implementatie in Nederland verscheen onlangs in A&MR¹⁸ een uitgebreid artikel van Sander Groen en mijzelf, waar ik hier kortheidshalve naar verwijst. Op 14 oktober informeerde de IND mij dat er minder dan tien aanvragen voor Blue Cards waren gedaan. Sander Groen heeft een aantal van deze aanvragen begeleid en bericht dat de vergunningen binnen vier weken werden afgegeven. Het is nog te vroeg om op basis van deze ervaringen iets over de werking van deze richtlijn te zeggen; het loopt in ieder geval geen storm.

2.3 Implementatie Richtlijn werkgeverssancties¹⁹

Met de implementatie van Richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen is Nederland niet op tijd.²⁰ Enkel het in de Kroniek van vorig jaar al genoemde artikel 3.48 eerste lid onder d Vb 2000-momi is in werking getreden.²¹ Dat artikel maakt het mogelijk dat een verblijfsvergunning verband houdende met tijdelijke humanitaire gronden wordt verleend aan de vreemdeling die slachtoffer is van arbeidsgerelateerde uitbuiting. Voor zover mij bekend is een dergelijke verblijfsvergunning echter nog niet aangevraagd of verleend.

Inmiddels is wel het wetsvoorstel voor wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2009/52/EG (werkgeverssancties) naar de Tweede Kamer verstuurd.²² Naar het oordeel van de minister voldoet Nederland al nagenoeg geheel aan de normen van de Richtlijn. Het wetsvoorstel betreft daarom enkel de implementatie van de notificatieplicht (artikel 4, eerste lid, onder c Richtlijn) en de ketenaansprakelijkheid voor loonvorderingen (artikel 2, onderdeel j jo. art. 6, eerste lid, onder a en derde lid, art. 8, eerste en tweede lid Richtlijn).

Notificatieplicht

Het voorstel wil de notificatieplicht implementeren door het invoegen van een nieuw artikel 2a Wav. Volgens dit artikel moet de tewerkstelling van vreemdelingen waarvoor geen TWV is vereist worden genotificeerd. Overtreding van het voorschrift wordt beboetbaar (uitbreiding art. 18, eerste lid Wav). Bij AMvB zal worden bepaald dat de notificatie niet verplicht is indien de arbeid al op grond van een andere wet gemeld is (bijvoorbeeld op grond van de Wet op de loonbelasting). Nederland had zich bij de totstandkoming van deze richtlijn verzet tegen zo'n algehele notificatieplicht vanwege de extra administratieve lasten die het met zich meebrengt.

Ketenaansprakelijkheid

Ingevolge artikel 6 van de richtlijn moeten de lidstaten werkgevers verplichten tot betaling van onder andere achterstallig loon. Daarbij moet een ketenaansprakelijkheid voor loonvorderingen worden geïmplementeerd en dat gebeurt door het aanpassen van artikel 23 Wav. Volgens het implementatievoorstel wordt de oude tekst van artikel 23, de fictieve arbeidsduur van zes maanden, opgenomen in lid 2. Daarnaast worden expliciet de hogere werkgevers in een keten aansprakelijk voor loonvorderingen die voortvloeien uit artikel 2 onder J van de Richtlijn (Art. 23, lid 3, Wav voorstel). Dit kan echter pas nadat de loonvordering bij de lagere (veelal de arbeidsrechtelijke) werkgever niet is geslaagd (Art. 23, lid 4, Wav voorstel).

De loonvordering op grond van artikel 23 Wav moet worden gedaan bij de kantonrechter (art. 23, lid 5, Wav voorstel). Dat is natuurlijk niet nieuw, maar het bleek in de praktijk zo weinig voor te komen dat de wetgever het kennelijk nodig acht om dit expliciet te regelen. Ook mijn ervaring is dat arbeidsrechtjuristen in de veronderstelling verkeerden dat de loonvordering uit artikel 23 Wav een bestuursrechtelijke vordering was en dat zij niets zouden kunnen met de daarin al sinds 1995 opgenomen fictie van zes maanden dienstverband.²³

Overige bepalingen

De Memorie van Toelichting stelt dat voor het uitsluiten van subsidies en overheidsaanbestedingen geen wetswijziging nodig is omdat komende wijzigingen in de Aanbestedingswet en de huidige Awb en Wet BIBOB hierin kunnen voorzien. Wat betreft de verplichting tot het bestraffen met strafrechtelijke sancties verwijst de minister naar de bestaande artikelen 197 onder b, c en d en 273f. De daadwerkelijke handhaving blijft ongewijzigd. Tot slot is uit de reactie op het Nader advies van de Raad van State op te maken dat er momenteel gewerkt wordt aan een wetsvoorstel over de "herziening en verscherping van de Wav".

17 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, PB EU 2009, L 155/17; *Stb.* 2010, 307 en *Stb.* 2011, 291 en *Stcrt.* 2011, nr. 10660.

18 S. Groen & T. de Lange, 'De Europese Blue Card', A&MR 2011-8, p. 338 e.v.

19 Met dank aan Pieter Krop. Zie ook uitgebreid het commentaar Wet arbeid vreemdelingen van Pieter Krop en mijzelf bij deze Richtlijn, dat bij Sdu zal verschijnen.

20 Pb EU 2009, L 168/25. De implementatietermijn verliep op 20 juli 2011.

21 *Stb.* 2011, 291.

22 TK 32 843 nrs. 1-3. Zie voor het advies van de Raad van State TK 32 843, nr. 4.

23 Zie over het geldende artikel 23 Wav mijn artikel: 'De verborgen schat van artikel 23 Wav', *JNVR* 2011-1/4. Over de onbekendheid met de mogelijkheid om zo'n loonvordering in te stellen en andere redenen waarom het niet gebeurt zie: T. Butter en M. Verhagen, 'Exploitative Labour Relations and Legal Consciousness of Irregular Migrant Workers in the Netherlands', IOM/UvA, 2011, <http://www.jur.uva.nl/marktordening/>

2.4 Voorstel Richtlijn seizoenarbeid²⁴

De Nederlandse ontvangst van het voorstel voor de seizoenarbeidrichtlijn kan niet als warm worden getypeerd. Het begon op 23 september 2010 met een parlementair behandelvoorboud.²⁵ In een gezamenlijke brief van 8 oktober 2010 van de Eerste en Tweede Kamer aan de Europese Commissie werd de noodzaak van de richtlijn in twijfel getrokken.²⁶ Aangevoerd werd dat de behoefte aan seizoenarbeiders – en dus aan regelgeving – niet in alle lidstaten gelijk is en dat er beter op het gebied van handhaving kon worden samengewerkt om illegale tewerkstelling in de seizoenarbeid te voorkomen.

Dat de behoefte aan arbeidsmigranten in de seizoenarbeid laag is in Nederland in vergelijking tot bijvoorbeeld Spanje, klopt. Sinds de opening van de arbeidsmarkt voor de nieuwe EU-lidstaten gaat het in Nederland om een paar duizend tewerkstellingsvergunningen per jaar, terwijl Spanje tienduizenden vergunningen verleent. In de reactie hierop van de Europese Commissie wordt benadrukt dat het om minimum-harmonisatie gaat en dat de voorgestelde richtlijn quota (artikel 6, lid 3 Ri voorstel) en een arbeidsmarkttoets (artikel 6, lid 2, en overweging 14 Ri voorstel), kunnen hanteren en sectoren kunnen aanwijzen die onder seizoenarbeid vallen (artikel 3, onder c Ri voorstel).²⁷ Op die manier kan de legale komst van seizoenarbeiders dus geheel op de nationale arbeidsmarkt worden afgestemd en mogelijk zelfs met een nul-quotum geheel worden voorkomen.

Terecht merkten de Eerste en Tweede Kamer op dat uitbuiting al tegengegaan kan worden op grond van bestaande verdragen. Dat punt werd ook aangevoerd door de ILO, die in een notitie van mei 2011 beschreef op welke punten de richtlijn allemaal in strijd is met ILO-conventies en -aanbevelingen.²⁸ De ILO bekritiseerde ook het ontbreken van een gelijke behandeling met nationale onderdanen op het gebied van arbeidsomstandigheden.

In de Brusselse Raadscommissie Migratie vonden de Nederlandse bezwaren over de noodzaak van de richtlijn onvoldoende steun, zodat de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel doorgingen. In die onderhandelingen probeert Nederland zoveel mogelijk het nationale toelatingsbeleid voor seizoenmigratie te 'exporteren', wat de meeste lidstaten overigens bij zulke onderhandelingen doen. Daarbij zet Nederland in op de volgende punten: a. het behoud van de tewerkstellingsvergunning bij een verblijf korter dan drie maanden; b. het behoud van de mogelijkheid een arbeidsmarktbijslage toe te voegen aan de verblijfsvergunning bij arbeid langer dan drie maanden; c. de eenmaligheid van toelating (geen multi-entry); d. de mogelijkheid om in de vergunning voorwaarden op te nemen inzake arbeidsvoorwaarden en huisvesting; e. de beperking van de maximale duur van het verblijf tot 24 weken.²⁹

24 Het voorstel voor deze richtlijn is te vinden als Kamerstuk, TK 2009/10, 32 452, nr. 1. Via www.europapoot.nl, dossiernr. E100039 zijn nationale brieven te vinden. De Europese stukken zijn terug te vinden onder Institutional File nr. 2010/0210 (COD).

25 Kamerstukken TK 2010-2011, 32 452 nr. 3.

26 Kamerstukken EK/TK 2010-2011, 32 452 B/nr. 5.

27 Kamerstukken EK/TK 2010-2011, 32 452 D/ nr. 9.

28 Institutional file 2010/0210 (COD), doc. nr. 9564/11 van 2 mei 2011, waarin een notitie van de ILO wordt aangeboden aan de delegaties van de lidstaten.

29 EK/TK 2010-2011 32 452 F, brief van 15 april 2011.

Volgens de minister lukt dit goed; de tewerkstellingsvergunning voor seizoenarbeid korter dan drie maanden mag gehandhaafd blijven (volgens mij was dat ook nooit in gevaar) en bij de verblijfsvergunning voor seizoenarbeid voor een langere periode mag een 'bijlage' worden gevoegd die dan waarschijnlijk veel zal lijken op onze tewerkstellingsvergunning.³⁰ Die bijlage mag alleen niet een aparte vergunning zijn, omdat de Europese Commissie in alle arbeidsmigratierichtlijnen inzet op één procedure voor de toelating van arbeidsmigranten.

Het Europees Economisch Sociaal Comité (EESC) benadrukte de behoefte aan training van de arbeidsinspecties zodat zij meer rekening houden met de fundamentele rechten van de werknemers.³¹ Dat is in de Nederlandse context ook relevant, omdat de arbeidsinspectie voornamelijk 'jaagt' op illegale tewerkstelling en minder oog lijkt te hebben voor de rechten van de vreemdelingen.³² Het Europees Parlement stelt de rechten van de arbeidsmigrant centraal en mist bijvoorbeeld een klaagsysteem in geval van misbruik van werknemers. Net als het EESC benadrukt het Europees Parlement de noodzaak sociale partners te betrekken bij het aanwijzen van sectoren waarin seizoenarbeidsmigratie mag plaatsvinden.³³ Op 26 juli 2011 presenteerde het EU-voorzitterschap een compromisvoorstel met daarin veel afzwakkingen.³⁴ Hierover heeft de Commissie Meijers zich inmiddels kritisch uitgelaten, omdat onder andere het voorstel zoals het er nu ligt de lidstaten eigenlijk tot weinig verplicht, veel vage bepalingen bevat en niet uitgaat van gelijke behandeling.³⁵

2.5 Voorstel Richtlijn Intraconcern overplaatsing³⁶

Tegelijk met het voorstel voor de seizoenarbeid richtlijn kwam de Europese Commissie op 13 juli 2010 met de richtlijn voor concernoverplaatsingen, eveneens vorig jaar hier besproken. Tegen dit voorstel, dat de tijdelijke toelating van hooggeschoolde werknemers van multinationals betreft, is veel minder weerstand in Nederland. Sterker nog, het voorstel gaat de Nederlandse regering niet ver genoeg omdat het geen recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden van de concernmedewerker betreft; een recht dat wel bestaat op grond van de nationale regeling voor concernoverplaatsing, maar waar maar zeer mondjesmaat gebruik van wordt gemaakt (zie hierna tabel 2).³⁷ Alleen de fractie van de SP in de Eerste Kamer heeft zich licht kritisch uitgelaten over de noodzaak van zo'n richtlijn gelet op de beperkte aantallen arbeidsmigranten die in het kader van intraconcernoverplaatsing naar Europa komen.³⁸ Uit de eerste verslaglegging van de onderhandelingen in de Working Party on Integration, Migration and Expulsion³⁹ blijkt dat voor de terminologie gebruikt in deze richtlijn wordt

30 EK/TK 2010-2011 32 452 G, brief van 27 juni 2011.

31 Opinion van 4 mei 2011, CES 0801/2011.

32 T. Butter en M. Verhagen, 'Exploitative Labour Relations and Legal Consciousness of Irregular Migrant Workers in the Netherlands', IOM/UvA, 2011. Op grond van richtlijn 2009/52/EG moet hier ook meer aandacht voor komen.

33 Concept rapport verantwoordelijke commissie EP, PE464.980 van 8 juni 2011.

34 Raadsdocument nr. 13194/11.

35 www.commissie-meijers.nl.

36 COM (2010) 378. Zie Interinstitutioneel dossier 2010/0209 (COD), en voor de nationale ontwikkelingen via www.europapoot.nl: dossier E100040. Zie ook Kamerstukken EK 32 594.

37 Kamerstukken TK 2010-2011, 22 112 nr. 1059 BNC-Fiche 6 september 2010.

38 Kamerstukken EK 2010-2011 32 594 A. Voor zover ik heb kunnen nagaan is hierop geen reactie gekomen van Minister Leers.

39 Inst. File 2010/0209 (COD), 8485/11 van 5 april 2011.

aangeknoopt bij de terminologie uit GATS Mode IV bij het WTO Handelsverdrag, dat eveneens over intraconcernoverplaatsingen gaat. Zie over Gats recent het artikel van Tans in *Refugee Survey Quarterly*.⁴⁰

2.6 Voorstel Richtlijn één procedure en gelijke rechten⁴¹
Het in 2007 door de Europese Commissie ingediende voorstel voor een Richtlijn betreffende één aanvraagprocedure en gelijke rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, is nog steeds in behandeling. In eerste lezing heeft het Europees Parlement het voorstel afgewezen.⁴² Onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie gingen over de rechten voor migranten enerzijds en de onder andere door Nederland vastgehouden wens om toch een soort werkvergunning te mogen blijven hanteren, een 'additional document'. In maart moest de Commissie nog beslissen of ze met een nieuw voorstel zou komen of dat toch op basis van overeenstemming met het Europees Parlement dit voorstel in de Raad ter stemming kan worden gebracht.⁴³ Inmiddels heb ik begrepen dat Nederland dit 'additionele document' mag gaan hanteren en dat de richtlijn komende december zal worden aangenomen.

2.7 Langdurig ingezeten arbeidsmigrant
Voor de toepasselijkheid op arbeidsmigranten van de Richtlijn langdurig ingezeten onderdanen is van belang of het verblijf van de arbeidsmigrant tijdelijk is in de zin van artikel 3 lid 2 onder e van de Richtlijn. In de vorig jaar hier besproken uitspraak van de Amsterdamse rechtbank⁴⁴ over een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier van een godsdienstleraar, heeft de Afdeling prejudiciële vragen gesteld (zaak M. Singh, C-502/10).⁴⁵

2.8 Gewijzigd voorstel richtlijn opvang asielzoekers⁴⁶
De termijn waarop asielzoekenden toegang krijgen tot de arbeidsmarkt van de lidstaat waarin zij worden opgevangen is één van de onderwerpen van het voorstel tot herziening van Richtlijn 2003/9/EG, de opvangrichtlijn.⁴⁷ De termijn is nu zes maanden en zou opgerekt mogen worden naar twaalf maanden mits effectieve toegang tot de arbeidsmarkt verzekerd is. Ook zou de arbeidsmarkttoets komen te vervallen. Wat onder 'effectieve toegang' wordt begrepen is niet helemaal duidelijk; Nederland gaat daarover opheldering vragen. Verder stelt Nederland centraal dat de huidige beperking tot maximaal 24 weken per 52 weken, de tewerkstellingsvergunningplicht en de arbeidsmarkttoets gehandhaafd moeten kunnen blijven. Er moet dus vooral niet te veel veranderen, hoewel Nederland er

wel voor is dat er meer harmonisatie komt om zo te voorkomen dat asielzoekenden naar die lidstaten gaan waar de toegang tot de arbeidsmarkt het soepelst is geregeld.⁴⁸

3. Nationaal arbeidsmigratierecht

Hiervoor is al een aantal nationale ontwikkelingen besproken, namelijk de implementatie van de richtlijn voor een Europese blauwe kaart en van de richtlijn voor werkgeverssancties. Hierna volgt de bespreking van ontwikkelingen in – ook de interpretatie van – de Wav en de Vw 2000 betreffende arbeidsmigratie.

3.1. Cijfermatig overzicht

Ik begin met een cijfermatig overzicht van de verleende en geweigerde tewerkstellingsvergunningen. De cijfers over afgifte van tewerkstellingsvergunningen en verblijfsvergunningen voor kennismigranten relativiseren mijns inziens de politieke discussies over arbeidsmigratie aanzienlijk. Tabel 1 laat ons zien dat er in 2010 13.759 tewerkstellingsvergunningen zijn verleend, de meerderheid zonder dat er een arbeidsmarkttoets verricht werd. Uit tabel 2 blijkt op grond van welke beleidscategorieën zonder zo'n arbeidsmarkttoets vergunningen zijn verleend. Ondanks het bestaan van de kennismigrantenregeling, blijkt dat nog rond de 2.000 arbeidsmigranten in het kader van overplaatsing in concernverband naar Nederland komen. Dit betreft vaak trainees in concernverband die niet in aanmerking zouden kunnen komen voor een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling.⁴⁹ In 2010 maakten 5.880 vreemdelingen gebruik van de kennismigrantenregeling en tot en met september 2011 waren dit er 5.010.⁵⁰ De toename van het aantal kennismigranten dat naar Nederland komt ziet de regering als een positieve ontwikkeling.⁵¹ De daling van het totale aantal verleende tewerkstellingsvergunningen vanaf 2008 komt uiteraard grotendeels door de openstelling van de arbeidsmarkt voor de werknemers uit onder andere Polen.

Tabel 1. Verleende tewerkstellingsvergunningen naar arbeidsmarkttoets

Soort toets	2011*	2010	2009	2008	2007	2006
Geen (verlengingen)	320	490	623	670	842	1.077
Beperkte toets	5.084	6.995	6.862	8.200	40.320	57.347
Volledige arbeidsmarkttoets	3.183	6.274	6.193	6.504	6.731	16.627
Totaal	8.587	13.759	13.678	15.374	47.893	75.051

Bron: UWV Werkbedrijf

* cijfers t/m augustus 2011

40 Zie daarover Simon Tans, 'The Unwanted Service Provider: Implementation of WTO and EU Liberalisation of Service Mobility in the Dutch Legal Order', *Refugee Survey Quarterly* (2011) 30(2), p. 67-95.

41 Richtlijnvoorstel COM (2007) 638, Interinstitutioneel dossier 2007/0229 (COD). Via www.europoort.nl dossiernummer E090145.

42 2007/0229 (COD) stemming 14 december 2010.

43 Commission Communication on the action taken on opinions and resolutions adopted by Parliament at the March I and II 2011 part-sessions, 24 maart 2011, 2007/0229 (COD), A7-0265/2010.

44 Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 3 juni 2009, LJN: BI8797, JV 2009/337, ve09000909.

45 Publ. C 346 18/12/2010 blz. 0035 – 0035. ABRvS 14 oktober 2010, LJN: BO1551, JV 2011/4 m.nt. C.A. Groenendijk, RV 2010/44, m.nt. C.A. Groenendijk, ve10001823.

46 COM (2008) 815, interinstitutioneel dossier 2008/0244 (COD).

47 Zie hierover TK 2010-2011, 22 112, nr. 1212, p. 4.

48 TK 2010-2011, 22 112, nr. 1212, p. 8-9.

49 Informatie verkregen op 26 oktober 2011 van UWV Werkbedrijf.

50 Cijfers over kennismigranten zijn afkomstig van de IND, www.IND.nl. Dit cijfer bevat niet alleen de toelating op grond van de kennismigrantenregeling maar hoogstwaarschijnlijk ook op grond van Ri 2005/71/EG inzake toelating voor wetenschappelijk onderzoek.

51 Verslag van overleg JBZ Raad 32 317 (AU) van 9 augustus 2011, p. 11.

Tabel 2. Verleende vergunningen naar beleidscategorie (geen arbeidsmarkttoets)

Beleidscategorie	2011*	2010	2009	2008	2007	2006
CONCERN-VERBAND	1.643	2.113	1.526	2.299	2.632	3.012
STAGIAIRS	526	508	769	896	1.336	4.050
PRAKTIKANTEN	554	707	832	796	765	766
ARTIEST	106	359	473	433	1.310	989
STUDENTEN	1.364	2.355	2.521	2.800	2.893	2.652
ASIELZOEKERS-REGELING	363	522	548	460	403	942
INT. CONTACT PAR.18a, PRIJS ZAAK=>ARBEID	258	238	401	228	197	435
GASTDOCENTEN	7	11	10	8	15	17
WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL	247	267	253	773	1.021	1.145
PARTNER CONCERNVERBANDER	3	9	6	14	23	43
PAR. 18c: IVM LEVERING DOOR NED. BEDRIJF	38	23	18	20	50	71
GEESTELIJKE BEDIENAARS	137	164	130	124	50	nvt

Bron: UWV Werkbedrijf

* cijfers t/m augustus 2011

Van de 6.274 vergunningen die in 2010 zijn verleend na een arbeidsmarkttoets zijn meer dan 3.000 vergunningen verleend voor tijdelijke arbeid, grotendeels voor seizoensarbeid in de land- en tuinbouwsector. De meest voorkomende nationaliteit van de werknemers waarvoor die tewerkstellingsvergunningen zijn verleend blijkt de Roemeense te zijn. Zodra de Roemenen uiterlijk per 1 januari 2014 vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt zal het totale aantal te verlenen vergunningen waarschijnlijk nog verder dalen. Het aantal vergunningen verleend na een arbeidsmarkttoets voor de volle periode van drie jaar – waarna vooralsnog recht op onbeperkte toegang tot de arbeidsmarkt ontstaat - is bijzonder klein. Het gaat jaarlijks om minder dan 1.000 vergunningen.

Ook wordt een aantal aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen geweigerd. In 2010 gebeurde dit in 1.877 gevallen, om redenen zoals genoemd in tabel 3. De aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod blijkt al jaren de belangrijkste reden voor weigering.

Tabel 3. Top 5 Belangrijkste redenen geweigerde vergunning

BELANGRIJKSTE REDEN WEIGEREN	2011*	2010	2009	2008	2007
ART. 8, 1A WAV: PGA BESCHIKBAAR	1.362	1.085	1.197	1.817	2.860
ART. 4:5 AWB: ONVOLLEDIGE AANVRAAG	232	639	788	287	293
ART. 8, 1B WAV: GEEN (TIJDIGE) VACATUREMELDING	15	81	51	176	243
ART. 9, 1A WAV: INSPANNINGEN WG	9	21	32	56	61
ART. 9, 1B WAV: ARBEIDSMOMSTANDIGHEDEN/VOORWAARDEN/VERHOUDINGEN	8	17	38	20	1.029
TOTAAL	1.648	1.877	2.167	2.466	4.732

Bron: UWV Werkbedrijf

* cijfers t/m augustus 2011

3.2. Wijziging Wav

Hiervoor is al stilgestaan bij het implementatievoorstel van Richtlijn 2009/52/EG.

De Wet Modern Migratiebeleid (Momi)

De Wet Momi zal niet op 1 januari 2012 in werking treden.⁵² De vertraging bij de invoering heeft te maken met de informatietechnologie bij de IND. Wel lopen er bij een aantal 'gebruikers', zoals de universiteiten, al 'pilots' met het in de Wet Momi neergelegde systeem van gedeelde verantwoordelijkheden. Inhoudelijk is er op dat punt ten opzichte van de bespreking van die wet vorig jaar niets gewijzigd. Het wetsvoorstel 32 287 tot wijziging van de Wav, verband houdende met de invoering van de Wet Momi, was een hamerstuk in de Eerste Kamer.⁵³ De wetswijziging is vanwege de vertraging bij de invoering van de Wet Momi nog niet in werking getreden.

Kortere wachttijd seizoensarbeiders

In dezelfde wetswijziging is eveneens opgenomen de wijziging van artikel 11 lid 3 Wav, waarbij de tussenliggende periode van 28 weken tussen toelatingen voor seizoensarbeid wordt verkort tot 14 weken, had natuurlijk al wel ingevoerd kunnen worden.⁵⁴ De vorige regering wilde met de verkorting van deze termijn tegemoet komen aan de wens van het bedrijfsleven om vaker per jaar met dezelfde seizoensarbeider te kunnen werken.⁵⁵ De huidige regering lijkt geen haast te maken met de invoering van een dergelijke versoepeling.

52 KamerstukkenTK 2011/12, 30 573, nr. 77.

53 Kamerstukken EK 2010/11, 32 287, Hamerstuk van 16 november 2010; *Stb.* 2010, 800.

54 *Stb.* 2010, 800.

55 Kamerstukken TK 2009/10, 32 287 nr. 3, p. 3.

3.3. Beleidswijzigingen

Grensarbeid

In Hoofdstuk B10/3.6 van de Vreemdelingen-circulaire werd de mogelijkheid geboden aan derdelanders-gezinsleden van Unieburgers om te circuleren binnen de Unie en dus ook grensarbeid in Nederland te verrichten als zij in bijvoorbeeld België of Duitsland of in een niet aan Nederland grenzende lidstaat verblijf hadden. Die grensarbeid mocht worden verricht zonder dat de werkgever hoefde te beschikken over een geldige TWV. Hiermee ging de Vreemdelingen-circulaire verder dan artikel 23 richtlijn 2004/38/EG, waarin alleen het recht op toegang tot de arbeidsmarkt in het land van vestiging is geregeld. Vanaf 1 januari 2011 mogen deze familieleden alleen in Nederland (grens)arbeid verrichten als de werkgever beschikt over een geldige tewerkstellingsvergunning, tenzij de Wet arbeid vreemdelingen anders bepaalt.⁵⁶

Kennismigrantenregeling

Al in april 2010 verscheen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een lijvig rapport van SEO Economisch Onderzoek (UvA), getiteld: 'Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van Nederland bij het aantrekken van kennismigranten'.⁵⁷ Mede naar aanleiding hiervan uitte de regering zich positief over de kennismigrantenregeling.⁵⁸ Uit ander (intern) onderzoek bleek verder dat er weinig sprake is van misbruik van de kennismigrantenregeling. Toch is de regeling in ieder geval al op één punt gewijzigd. Als de IND indicaties dan wel vermoedens heeft dat het loon dat de kennismigrant gaat ontvangen niet marktconform is, zal de beoogde werkgever op verzoek van de IND inzichtelijk moeten maken dat het salaris wel marktconform is. Daarna wordt bij het UWV Werkbedrijf advies gevraagd of de beloning inderdaad marktconform is.⁵⁹ Dit advies zal worden gevolgd, aldus de toelichting. Er is expliciet niet voor gekozen om toch nog een opleidingseis in te stellen omdat de waardering van diploma's tot langere procedures en meer administratieve lasten leidt en een diploma niet per definitie iets zegt over de toegevoegde waarde van de migrant voor de arbeidsmarkt.⁶⁰

Verblijfsboten voor kennismigranten

In deze periode bevestigde de Afdeling een uitspraak van de Amsterdamse rechtbank over de verlenging van de verblijfsvergunning van een kennismigrant. De rechtbank vond dat het de kennismigrant niet te verwijten viel dat de verlengingsaanvraag te laat was ingediend (als bedoeld in B1/5.1 Vc 2000). In dat geval biedt het beleid van de Minister de mogelijkheid om in afwijking van artikel 26 Vw 2000 een verblijfsvergunning toch eerder te laten ingaan zodat een verblijfsbot wordt vermeden. De rechtbank oordeelde dat de Minister in redelijkheid niet had kunnen afzien van toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb en de verblijfsvergunning dus had moeten verlengen zonder een verblijfsbot te laten ontstaan.⁶¹

Een zaak die diende bij de Middelburgse rechtbank, eveneens over een verblijfsbot van een kennismigrant, liep voor de migrant minder goed af. Die kennismigrant bleef met een verblijfsbot zitten. Opmerkelijk is dat hier helemaal niet getoetst werd aan B1/5/1 Vc 2000 en de rechtbank zelfs opmerkte dat artikel 4:84 niet van toepassing kon zijn omdat het hier ging om toepassing van artikel 26 Vw 2000. Deze kennismigrant had op de dag dat haar vorige verblijfsvergunning afliep per ongeluk het formulier voor arbeid in loondienst gedownload en opgestuurd. Uit die aanvraag bleek niet dat zij voldeed aan de kennismigrantenregeling. Na overleg met de IND trok zij die aanvraag in en vroeg alsnog een kennismigrantenvergunning aan, die ook werd verleend, maar vanaf de datum van die aanvraag, en niet vanaf de datum van de eerdere verkeerde aanvraag. De kennismigrant betoogde dat de IND haar had moeten waarschuwen. Volgens Damen e.a. is het inderdaad een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat het bestuur in zo'n situatie de burger zou moeten waarschuwen.⁶² Dit beginsel past ook binnen het concept van de dienende overheid.⁶³ Met de kennismigrantenregeling probeert de overheid, en daar moet de IND uitvoering aan geven, samen met werkgevers knappe koppen naar Nederland te halen. Uit die samenwerkingsrelatie, maar ook los daarvan, zal bij de kennismigrant vertrouwen in de overheid bestaan: de overheid zal het wel het beste weten. Zo gek niet gedacht dunkt mij en daar zou op ook niets mee mis zijn als de IND inderdaad meedenkt met de kennismigrant. De rechtbank honoreert de stelling van de kennismigrant echter niet. De IND had haar niet hoeven waarschuwen voor de mogelijke gevolgen van het intrekken van de eerdere aanvraag. In feite zegt de rechtbank dat je de informatie van de IND niet moet vertrouwen maar zelf moet blijven nadenken. Zo'n oordeel draagt niet bij aan het afdwingen van een dienende overheid en het blijven bestaan van een vertrouwensrelatie tussen bestuur en burger.

3.4. Jurisprudentie Wet arbeid vreemdelingen

Inperking Wav-werkgeversbegrip

Op 21 september 2011 deed de Afdeling een belangrijke uitspraak over de reikwijdte van het werkgeversbegrip in de Wav, zie ook mijn noot in de JV.⁶⁴ Dit nationale, zeer ruime werkgeversbegrip speelt vooral een rol in de jurisprudentie over de boetebesluiten op grond van de Wav. Het is niet zo dat iedere opdrachtgever als werkgever in de zin van de Wav dient te worden aangemerkt. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever heeft beoogd, met name teneinde schijnconstructies tegen te gaan, een ruim werkgeversbegrip te introduceren. "Die geschiedenis biedt echter geen grond voor het standpunt dat in het zakelijke verkeer iedere afnemer van een willekeurig product of een willekeurige dienst, ongeacht relevante feitelijke of juridische aanknopingspunten, als werkgever in de zin van de Wav moet worden aangemerkt, indien blijkt dat er bij de betreffende producent of leverancier vreemdelingen werk-

56 WBV 2010/20 van 14 december 2010, *Strct.* 20701, 2010, p. 32, ve10002340; zie ook *Strct.* 2011, nr. 5302, p. 64 ev.

57 <http://www.seo.nl/pagina/article/wat-beweegt-kennismigranten/>

58 Kamerstukken TK 2010-2011, 32144, nr. 5, p. 12, ve11000938.

59 *Strct.* 2011, nr. 10662, p. 30.

60 Kamerstukken TK 2010-2011, 32144, nr. 5, p. 14, ve11000938.

61 Rb. Den Haag zp. Amsterdam 7 december 2010, LJN B07898; hoger be-

roep minister ongegrond, ABRvS 19 september 2011, 201012864/1/V1, ve11002235.

62 L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht*, Den Haag BJU: 2009 (derde druk), p. 358.

63 Zie daarover R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Kluwer, Deventer: 2010, p. 326-327 en de daar genoemde literatuur.

64 ABRvS 21 september 2011, LJN: BT2154, JV 2011/436 m. nt. T. de Lange, ve11002252.

zaam zijn geweest”, aldus de Afdeling. In ‘The privatization of control over labour migration in the Netherlands: in whose interest?’, *EJML* 2011/2, p. 185-200 beschrijf ik onder meer de contractuele afwenteling en private controles die het gevolg zijn van de boetepraktijk en het tot nu toe erg ruime Wav-werkgeversbegrip.

Toetsing aan prioriteit genietend aanbod

Hiervoor – bij de bespreking van de tewerkstellingsvergunningen voor Roemenen en Bulgaren voor seizoensarbeid, kwam de uitspraak van de Haagse voorzieningenrechter van 21 juli 2011 al even aan de orde. In die uitspraak wordt op basis van de wetsgeschiedenis uiteengezet dat toetsing aan het al dan niet aanwezig zijn van prioriteitgenietend aanbod in de zin van artikel 8 lid 1 sub a Wav van het UWV Werkbedrijf verlangt dat het aantoonbaar is dat er daadwerkelijk arbeidsaanbod beschikbaar is. Daarin was het UWV niet geslaagd, vond de voorzieningenrechter. In de zaak van een inmiddels voormalig aspergeteelster uit Someren, kon het UWV Werkbedrijf volgens de Afdeling volstaan met een veel minder verstrekkende bewijsvoering ten aanzien van de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod.⁶⁵

De aspergeteelster werd op 4 oktober 2011 door de Bossche rechtbank veroordeeld tot 2,5 jaar gevangenisstraf voor mensenhandel.^{66 67}

3.5. Beleidsdiscussies

Stages voor leerplichtige kinderen zonder verblijfsvergunning

Naar aanleiding van berichten in de media over boetes die werden opgelegd aan bedrijven waar illegaal verblijvende kinderen stage liepen ontstond er in het afgelopen jaar een discussie over de onmogelijkheid voor leerplichtigen zonder verblijfsvergunning om in het kader van hun opleiding stage te lopen.⁶⁸ Dit leidde tot Kamervragen van D66-ers.⁶⁹ Zij vroegen minister Kamp of hij aan zowel minder- als meerderjarige jongeren die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning en regulier onderwijs in Nederland volgen, in de gelegenheid wilde stellen om aan alle elementen van hun opleiding deel te nemen, waaronder ook de stage. De minister liet eind juni 2011 weten niets aan de bestaande situatie te willen veranderen en deze ook niet in strijd te achten met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het kind. “Volgens artikel 28 van het IVRK Verdrag heeft ieder kind recht op onderwijs, waarbij het Verdrag zich niet uitspreekt over de reikwijdte van dit recht op onderwijs. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het recht op onderwijs niet het recht op het lopen van stage omvat.” Dat lijkt me een zeer beperkte interpretatie van het recht op onderwijs. Ook in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa was hier aandacht voor. Daar vroeg Eerste

Kamerlid Tineke Strik, die Nederland namens GroenLinks vertegenwoordigt, onder meer aandacht voor het nog altijd niet opgeloste probleem van de stages.⁷⁰ Op 28 mei 2011 spraken de Stichting van de Arbeid⁷¹ en FNV Jong⁷² hun steun uit aan het recht van ongedocumenteerde jongeren om stage te lopen. Een motie van 22 juni 2011 inhoudende dat “elke in Nederland verblijvende jongere op grond van het Verdrag voor de Rechten van het Kind recht heeft op het volgen van onderwijs, inclusief het opdoen van praktijkervaring als onderdeel van de beroepspraktijkvorming”, werd in de Tweede Kamer aangenomen.⁷³ De Minister is echter niet te vermurwen omdat aanpassing van de Wav in de gewenste richting in strijd zou zijn met het regeerakkoord.⁷⁴ Kennelijk is overeenstemming met het regeerakkoord belangrijker dan overeenstemming met voor Nederland geldende verdragsbepalingen. Defence for Children laat weten dat een Surinaamse scholier een proefproces is begonnen.⁷⁵

3.6. Proeftuinen en pilots

Mislukte Pilot Circulaire migratie

Vorig jaar berichtte ik van een nieuwe ‘pilot’ voor tijdelijke arbeidsmigratie voor in eerste instantie maximaal 200 werknemers uit Indonesië en Zuid-Afrika. Het project, waarbij de HIT Foundation belast was met de uitvoering, is stopgezet. De HIT Foundation kon in de toegestane sectoren (vorkheftruckchauffeurs waren bijvoorbeeld niet toegestaan) geen Nederlandse werkgevers vinden die de geschoolde werknemers uit Indonesië en Zuid-Afrika voor twee jaar een contract wilde geven.

4. Varia

Afsluitend nog één opmerking over de handhaving van de Wav. In de onderzoeksbundel ‘*Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*’ concluderen de onderzoekers: ‘De regulering en handhaving die bedoeld is om de economie en de arbeidsmarkt eerlijk en goed te laten werken, heeft dus ook oneerlijke en onregelende elementen.’⁷⁶ Over de regulering van arbeidsmigratie verscheen eind 2010 van de hand van het Europees Migratienetwerk (de Nederlandse deelnemer aan dit Europese netwerk is INDIAC, IND Informatie- en Analysecentrum) de studie: *Tijdelijke en Circulaire Migratie*.⁷⁷ Tot slot wijs ik nog op het journalistieke essay van Froukje Santing dat zij schreef in opdracht van het IOM: ‘Waar zouden we zijn zonder arbeidsmigranten?’⁷⁸

65 ABRvS 21 september 2011, LJN: BT2160, , ve11002254.

66 Rb. Den Bosch 4 oktober 2011, LJN BT6501, ve11002368.

67 Zie over mensenhandel de imposante bundel samengesteld door Conny Rijken *Combating trafficking in human beings for labour exploitation*, Nijmegen WLP: 2011.

68 Vara Ombudsman, 3 december 2010; De Volkskrant, 9 mei 2011: «De Krampachtige Kamp».

69 Kamerstukken TK 2010-2011, Aanhangsel van de handelingen 2993.

70 www.defenceforchildren.nl/

71 www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Nota/2010_2019/2011/20110520.ashx

72 http://www.fnvjong.nl/Media/225046/226831/Ook_illegale_jongeren_moe-ten_stage_kunnen_lopen.pdf

73 Kamerstukken TK 2010-2011, 32 144, nr. 8. Leden van de fracties van de SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66, de SGP, de ChristenUnie en het CDA stemden voor zodat de motie werd aangenomen, TK stemmingen 28 juni 2011, 98-19-35. Zie voor nieuwe Kamervragen van D66 hierover TK 2011/12, vragen van 7 oktober 2011, 2011Z19684.

74 Brief Minister Kamp van 14 oktober 2011, TK 2011/12, 32 144 nr. 10.

75 <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2190/mo89-mc21>

76 M. Fenger, M. van der Steen, S. Groeneveld e.a., Nijmegen: VOC Uitgevers 2011

77 Te raadplegen via hun nieuwe eigen website <http://www.emnthenetherlands.nl/>.

78 Uitgave van IOM in Nederland, www.iom-nederland.nl