



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Case note: ABRvS (rolnummer 201406900/1/V6: [Vergunningvoorschrift voor een Turkse brood- en banketbakker])

de Lange, T.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Lange, T., (2015). Case note: ABRvS (rolnummer 201406900/1/V6: [Vergunningvoorschrift voor een Turkse brood- en banketbakker]), No. 236, No. ECLI:NL:RVS:2015:1430, May 06, 2015. (Jurisprudentie Vreemdelingenrecht; Vol. 2015, No. 11).

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

1. Het komt niet vaak voor dat aan de verlening van een tewerkstellingsvergunning (twv) voorschriften worden verbonden in de zin van artikel 10 Wav. In deze zaak ging het om de vraag of een dergelijk voorschrift een verboden nieuwe beperking is in de zin van de standstill-bepalingen van Besluit nr. 2/76 en 1/80 van de Associatieraad EG-Turkije. Bij het beantwoorden van die vraag is gebruik gemaakt van mijn proefschrift *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2007*. Het is fijn om met wetenschappelijk werk een bijdrage te mogen leveren aan de rechtspraak. In deze noot sta ik iets uitgebreider stil bij de casus en bij de functie van vergunningvoorschriften op grond van de Wav.

2. De werkgever De Bakkerij kreeg voor een Turkse brood- en banketbakker een twv met een dergelijk voorschrift inhoudende dat de Bakkerij tijdens de duur van de vergunning (zes maanden) inspanningen pleegt arbeidsplaatsen door prioriteit genietend aanbod te doen vervullen en door opleiding of scholing voorziet in het in de toekomst aanwezig zijn van voor zijn arbeidsorganisatie geschikt aanbod. Het doel van het voorschrift is dus om de werkgever (mede)verantwoordelijk te maken voor de arbeidsvoorziening aan prioriteit genietend aanbod. Tegen het vergunningvoorschrift kwam de werkgever op. De rechtbank oordeelde dat het UWV onvoldoende had gemotiveerd waarom hier geen sprake was van een verboden nieuwe beperking. Die uitspraak is naar aanleiding van het door het UWV ingestelde hoger beroep vernietigd. Volgens de Afdeling is het verbinden van een voorschrift aan de tewerkstellingsvergunning in de zin van artikel 10, aanhef en onder d Wav 1995 niet in strijd met het Associatierecht. Na enig puzzelen denk ik dat de Afdeling het bij het goede eind heeft.

3. Besluit nr. 2/76 van de Associatieraad EG-Turkije trad in werking op 20 december 1976 en was bedoeld als een eerste stap op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije. Het besluit gold tot 1 december 1980, toen Besluit nr. 1/80 in werking trad. Net als in de uitspraak van 21 januari 2015 hanteert de Afdeling 20 december 1976 als 'peildatum' voor beantwoording van de vraag of sprake is van een verboden nieuwe beperking ten opzichte van het destijds geldende recht. De vermeende verboden beperking waar het in de zaak van 21 januari 2015 om ging betrof de tewerkstellingsvergunningplicht voor Turken (ECLI:NL:RVS:2015:95, ve15000152). Daar oordeelde de Afdeling dat, mede omdat ook op grond van de Wet arbeid vreemdelingen uit 1964 een arbeidsvergunningplicht (voor de vreemdeling) gold op 20 december 1976, de tewerkstellingsvergunningplicht (voor de werkgever) geen nieuwe beperking is. Hoewel de normadressaat van de arbeidsvergunning en van de tewerkstellingsvergunning dus een ander is, zijn de materiële criteria voor verlening en weigering van die vergunningen nagenoeg gelijk en daarom is de tewerkstellingsvergunning geen nieuwe beperking. Dat de vergunning een andere normadressaat heeft ziet de Afdeling (impliciet) niet als een aanscherping. (r.o 3.10 uitspraak van 21 januari 2015)

4. In de hier opgenomen zaak gaat het om de vraag of op 20 december 1976 al met arbeidsvoorziening gerelateerde voorschriften werd gewerkt. Destijds kon op grond van artikel 5, eerste lid Wav 1964 (Stb. 1964, nr. 72) inderdaad al een voorschrift aan een arbeidsvergunning worden verbonden. Artikel 5, eerste lid Wav 1964 luidde: *Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.* (online te raadplegen via bijv. <http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/foto/wet-arbeidsvergunning-vreemdelingen-wav-1964>). Deze wet trad overigens pas op 1 maart 1969 in werking, Stb. 1969, nr. 69). In het parlementaire debat over de totstandkoming van deze bepaling, en daar werd door de Raad van Bestuur van het UWV ook naar verwezen, benadrukte Minister Veldkamp van Sociale Zaken dat het niet de bedoeling was voorschriften aan de vergunning te verbinden die geen verband hielden met 'overwegingen, betrekking hebbende op de stand of ontwikkeling van de werkgelegenheid' (*Kamerstukken II* 1963-64 nr. 4, *Staat, markt en Migrant*, p. 109 voetnoot 96). De voorschriften die aan de tewerkstellingsvergunning kunnen worden verbonden in de thans geldende tekst van artikel 10 Wav hebben ook betrekking op arbeidsvoorziening. Het grote verschil blijft alleen de normadressaat. Het voorschrift dat was opgelegd om 'personeel op te leiden ter vervanging van zichzelf' (zie r.o. 2 Rb Den Haag 25 juli 2014 AWB 14/1772) kon denk ik destijds ook aan de arbeidsvergunning zijn verbonden. Het plaatsen van gerichte personeelsadvertenties lijkt me echter iets wat je destijds niet van een werknemer had kunnen vragen. In die zin ging het voorschrift wellicht toch verder dan destijds mogelijk was geweest.

5. Of in de jaren 70 van de vorige eeuw veel gebruik gemaakt werd van het voorschrift betwijfel ik. Ook de Raad van Bestuur voert aan dat ze niet aan de hand van concrete bewijsstukken kunnen aantonen dat die praktijk destijds werd gevolgd. Ik heb de Jaarverslagen van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening en de begroting van het Ministerie van SZW er nog maar eens op nageslagen. Ik kan niet uit de besproken uitspraken of andere jurisprudentie gerelateerd aan de standstill-bepalingen in het Associatierecht opmaken of men die stukken erbij haalt ter onderbouwing van stellingen over het recht van destijds, maar het lijken mij wel overtuigende bronnen (zie <http://www.gahetna.nl/collectie/archief/ead/index/zoekterm/arbeidsvoorziening/aantal/20/eaidid/2.15.62> waar de jaarverslagen zijn op te vragen). Ter illustratie doe ik een greep: Uit het jaarverslag van het DG voor de Arbeidsvoorziening van 1975 blijkt dat er in dat jaar 550 miljoen gulden beschikbaar kwam voor maatregelen tot behoud en uitbreiding van de werkgelegenheid in de industrie, de dienstensector en de landbouw. Op macroniveau werd gezocht naar mogelijkheden om “een betere onderlinge aanpassing van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt “ te krijgen. Ook het afremmen van de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten was daarbij van belang. “Werden in de jaren 1973 en 1974 nog respectievelijk 6.153 en 5.129 arbeidskrachten via werving tot de Nederlandse arbeidsmarkt toegelaten”, in 1975 kon slechts voor 920 man, waaronder 581 Joegoslaven en maar 28 Turken een vergunning worden verleend. Uit het jaarverslag van het DG Arbeidsvoorziening uit 1976 (p. 13-14) blijkt dat er een uiterst restrictief toelatingsbeleid werd gehanteerd. De slechte economische situatie deed veel arbeidsplaatsen verloren gaan zodat er bijna geen aanvragen voor werving werden ontvangen. Wel wordt in 1976 melding gemaakt van 750 arbeidsvergunningen voor stagiaires, 2037 vergunningen voor musici, artiesten en beroepssporters. Over het al dan niet verbinden van voorschriften aan de vergunningen, arbeidsvoorziening op microniveau, werd niet gerept. In 1978 werd alleen nog toestemming verleend om een aantal hooggeschoolde werknemers te werven; het ging daarbij om het vervullen van vacatures ‘waarvan ondanks de grote werkloosheid en ondanks de pogingen tot bijscholing, geen arbeidskrachten binnen Nederland konden worden aangetrokken.’ Ook hier blijkt niet uit dat werkgevers of arbeidsmigranten verantwoordelijk werden gemaakt voor arbeidsvoorziening door middel van het vergunningvoorschriften.

6. In het verweerschrift, en dit argument wordt overgenomen door de Afdeling (zie r.o. 2.2.), komt een heel ander argument naar voren. Het doet er namelijk niet toe of die voorschriften er destijds wel of niet waren omdat de voorschriften niet nadelig zijn voor werkgever en werknemer, maar juist een tegemoetkoming zijn aan de werkgever. Het gaat om een vergunning die ook geweigerd had kunnen worden, maar de Raad van Bestuur van het UWV denkt met de werkgever mee, verleent de vergunning toch, maar verlangt in ruil daarvoor van de werkgever een inspanning verricht om werkzoekenden een kans te geven. Ik heb als advocaat ook werkgevers bijgestaan die afspraken maakten met het UWV over tijdelijke vergunningverlening onder voorschriften. Hoewel werkgevers destijds de mogelijkheid hadden om door te procederen voor een niet tijdelijke twv zonder voorschriften kozen zij voor de door het UWV aangereikte middenweg. Snel zekerheid en een goede relatie met een overheidsinstantie waar je vaker zaken mee doet is immers ook wat waard.

7. De handreiking die deze bakkerij werd gedaan met het verlenen van de vergunning onder voorschrift voor hun Turkse bakker zal, zo vermoed ik, na dit conflict zeker niet vaker geboden worden. Ik zou de Raad van Bestuur ook niet aanraden hier vaker gebruik van te maken: het doel dat ermee beoogt wordt, namelijk prioriteit genietend aanbod op laten leiden door een werkgever voor zijn vacature, lijkt in de praktijk zelden langs deze weg bereikt te worden. Ik zou inzetten op actievere (vanuit gemeenten) bemiddeling van werkzoekenden na melding van een vacature ter voorbereiding van een tewerkstellingsvergunning. Dat ook die weg lastig is, evenals de weg van de collectieve verantwoordelijkheid van een sector voor arbeidsvoorziening, blijkt overigens uit het lopende project met de Chinese Horeca.

8. Mocht toch een voorschrift aan een tewerkstellingsvergunning worden verbonden, en de werkgever daar niet blij mee zijn, dan zou ik mijn beroepsgronden richten op de onredelijkheid van het voorschrift. Bij de totstandkoming van de Wav 1994 gaf minister Melkert van SZW aan dat werkgevers niet vaak met een dergelijk voorschrift geconfronteerd zouden worden. Bij de beoordeling of een

voorschrift in redelijkheid opgelegd kon worden zou rekening gehouden worden met de aard van het werk, de arbeidsmarktsituatie en de financiële positie van de werkgever. Of het voorschrift redelijk was stond in de onderhavige zaak echter niet ter discussie. Of deze bakkerij financieel in staat was om een opleiding te betalen weet ik niet. De aard van de arbeid lijkt me een voorschrift wel toelaten, aan brood- en banketbakkers hebben we nog wel even behoefte en ook het opleidingsvoorschrift lijkt niet onredelijk gezien de arbeidsmarktsituatie in 2013, toen de tewerkstellingsvergunning werd verleend. Gelet op het hoge aantal werklozen in 2013 (net als in 1976) komt het mij zelfs voor dat De Bakkerij bofte überhaupt een tewerkstellingsvergunning te krijgen voor dit soort geschoolde, maar toch niet hooggeschoolde, arbeid.

Tesseltje de Lange, Universitair docent bestuursrecht Universiteit van Amsterdam/Universiteit van Tilburg