

Vergaderjaar 2020–2021

**35 680**

## **Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 5 februari 2021

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
1. Algemeen	1
2. Inleiding	2
3. Flexibele en toekomstbestendige regelgeving	3
4. Positie van werknemers versterken	4
5. Financiële gevolgen en administratieve lasten	5
6. Uitvoerings- en handhavingstoets	6
7. Internetconsultatie	6
8. Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingen- zaken (ACVZ)	6
Artikelsgewijs	7

### **1. Algemeen**

De leden van de **VVD-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie. Zij hebben hierover nog enkele vragen. In het algemeen vragen zij een nadere inschatting van de regering welke gevolgen de voorgestelde aanpassingen hebben op de toekomstige arbeidsmigratie naar Nederland. Kan de regering hier een prognose, of liever nog enkele mogelijke scenario's, van geven voor de komende tien jaar? Daarnaast vragen zij de regering toe te lichten welke veiligheidschecks gehanteerd worden ten aanzien van zowel erkend referenten als kennismigranten.

Voorts vragen genoemde leden hoe dat wordt afgestemd met de veiligheidsdiensten, om te voorkomen dat arbeidsmigratie wordt misbruikt voor spionage en hoe dat eventueel wijzigt door dit wetsvoorstel.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie. Genoemde leden maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen.

De leden van de **D66-fractie** hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd over de uitbreiding van de mogelijkheden tot het langer verlenen van een werkstellingsvergunning (twv), de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk bij de prioritaire toets en de maatregelen die de positie van werknemers versterken.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **SGP-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen. Een belangrijke vraag is daarbij welk effect deze wetswijziging naar verwachting heeft op de arbeidsmigratie in ons land. Genoemde leden achten het onwenselijk dat deze versoepeling leidt tot een substantiële toename van het aantal (arbeids)migranten. Kan de regering in zijn reactie hier nader op ingaan? Hoe heeft de regering het spanningsveld tussen de behoefte aan extra werknemers in specifieke sectoren en de wens om onze arbeidsmarkt niet te laten overspoelen door werknemers van buiten de EU gewogen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel? Hoe schat de regering de effecten van dit voorstel in met betrekking tot een mogelijke, substantiële toename van het aantal arbeidsmigranten in ons land en de onwenselijkheid daarvan? Kan hier uitgebreid op worden ingaan?

## 2. Inleiding

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat naast de gegroeide arbeidsmarkt van de EU, de oorzaak van de afname van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen (twv's) ligt in wijzigingen in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) en de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (RuWav), waarin een (steeds groter) aantal uitzonderingen is opgenomen op de twv-plicht of arbeidsmarkttoets. Om hoeveel uitzonderingen gaat het en kan de regering hiervan een overzicht geven? De leden van de CDA-fractie lezen dat door de strikte hoofdregel, de arbeidsmarkttoets met de verplichte afwijzingsgronden uit artikel 8 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bij de aanvraag van een twv of gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid (gvva), er relatief weinig vergunningen worden verleend na de reguliere aanvraagprocedure. Hoeveel vergunningen worden verleend na de reguliere aanvraagprocedure?

De leden van de CDA-fractie vragen wat dit wetsvoorstel betekent voor «derdelanders» die werkzaam zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar gedetacheerd zijn vanuit andere lidstaten.

Ongeveer de helft van de arbeidsmigranten in Nederland is van binnen de EU, daar heeft deze wet geen betrekking op. Kan de regering aangeven hoe toch in deze situatie het sturen op c.q. meebewegen met

hoog/laagconjunctuur behoefte op de Nederlandse arbeidsmarkt in lijn met deze wet mogelijk is (bij hoogconjunctuur en laagconjunctuur)? De leden van de CDA-fractie signaleren dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen in ons land. Hierover heeft de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) een rapport geschreven. Deze beïnvloeding komt onder meer van geestelijk bedienaren die bepaalde antidemocratische ideologieën aanhangen die niet verenigbaar zijn met onze vrije samenleving, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Deze leden begrijpen dat deze geestelijk bedienaren een gvva kunnen krijgen om hier te werken. In welke mate is het mogelijk op basis van huidige wet- en regelgeving en voorgestelde aanpassing daarvan om een vergunning te weigeren aan een geestelijk dienaar om ongewenste beïnvloeding te voorkomen?

De leden van de **GroenLinks-fractie** snappen de ambitie om de regelgeving toekomstbestendig en flexibel te maken. Genoemde leden vragen of de verwachting is dat deze wijziging ook een structurele oplossing biedt voor tekortsectoren, of dat er wellicht nog verdergaande oplossingen nodig zijn.

Deze leden constateren dat er op dit moment ook steeds vaker wordt gewerkt met indirecte vergunningen, waardoor doordetachering steeds vaker voorkomt. Dit vergroot de kans op uitbuiting en ongelijke concurrentie. Genoemde leden vragen of de regering verwacht dat de verruimde mogelijkheden voor directe vergunningen ook gaan leiden tot een afname van de indirecte vergunningen.

### **3. Flexibele en toekomstbestendige regelgeving**

De leden van de **VVD-fractie** vragen om een nadere toelichting hoe de zogenoemde facultatieve weigeringsgrond op het prioriteitgenietend arbeidsaanbod gaat werken. Zij zien dat hier ook in de consultatie naar gevraagd is, maar dat door de regering wordt verwezen naar (in ontwikkeling zijnde) lagere regelgeving. In welke gevallen wil de regering dat aanvragen worden goedgekeurd, die onder het huidige kader zouden zijn afgekeurd? Hoe wordt onder de nieuwe regels gestuurd op de noodzaak van het toelaten van arbeidsmigranten? Hebben de conjuncturele ontwikkelingen en daarmee gepaard gaande hogere of lagere werkloosheid een rol in die toelatingsregels? Welke precieze criteria worden opgenomen in de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen? Wat is de rol van de sociale partners bij de totstandkoming en de naleving van deze criteria?

De maximale duur van tewerkstellingsvergunning gaat naar drie jaar. De leden van de **CDA-fractie** vragen wat er gebeurt met de vergunning in het geval van tussentijds faillissement of bedrijfsovername. Daarop aansluitend vragen genoemde leden wat er gebeurt in het geval dat er binnen de periode van 3 jaar de arbeidsmarkt tussentijds rigoureus verandert.

De leden van de **D66-fractie** zijn verheugd dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) meer ruimte krijgt om maatwerk te bieden bij krapte in sectoren door niet alle toetsen te hoeven doorlopen voor prioriteitgenietend aanbod, als duidelijk is dat er echt meer mensen nodig zijn. Dit voorkomt langdurige en kostbare wervingsprocedures terwijl bij voorbaat bekend is dat dat nauwelijks resultaat zal hebben. In de wet wordt geregeld dat per algemene maatregel van bestuur (amvb) gevallen kunnen aangewezen waarbij dan wordt bepaald dat de vergunning voor minder dan drie jaar kan worden afgegeven. Genoemde leden vragen aan welke situaties dan moet worden gedacht, en of de regering een voorbeeld kan geven hiervan. Deze leden vragen ook of er een

voorhang geldt voor deze beperking van de mogelijkheid om de twv voor drie jaar af te geven.

De leden van de **GroenLinks-fractie** kunnen zich voorstellen dat het UWV iets meer maatwerk wil kunnen leveren. Voorgestelde wijziging is wel een flinke verruiming. Genoemde leden vragen welke criteria UWV-medewerkers zullen hanteren wanneer zij hun nieuwe discretionaire bevoegdheid gebruiken om ook bij onvoldoende bewijs «voldoende wervingsinspanningen» een werkvergunning toe te kennen.

De leden van de **SP-fractie** hebben grote vraagtekens bij het nut van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen waarom er een noodzaak is tot versoepeling van de nu geldende regels voor het verschaffen van een tewerkstellingsvergunning. Hoeveel aanvragen komen er per jaar binnen bij het UWV? Hoeveel mensen krijgen per jaar een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning? Hoeveel van de aanvragen werden er de afgelopen paar jaar afgewezen? Uit welke landen, in percentages, komen de mensen met een tewerkstellingsvergunning? In welke sectoren zijn nu vacatures die lastig gevuld kunnen worden die met de versoepeling in onderliggend wetsvoorstel wel gevuld zouden kunnen worden? Om hoeveel vacatures gaat dit?

In het verlengde hiervan zetten de leden van de SP-fractie ook vraagtekens bij het verleggen van de duur van de tewerkstellingsvergunningen. Kan de regering uitleggen waarom een duur van drie jaar beter zou passen bij een flexibele regeling dan een duur van één jaar? Heeft de regering zicht op welke verschuivingen er jaarlijks plaatsvinden op de arbeidsmarkt in de sectoren waar onderliggend wetsvoorstel een oplossing voor zou moeten bieden? Hoeveel van de tewerkstellingsvergunningen zijn de afgelopen jaren verlengd? Hoeveel tewerkstellingsvergunningen hebben deze verlenging niet toegekend gekregen omdat de sectorale arbeidsmarkt ondertussen veranderd was? In welke sectoren waren de verlengingen en de afwijzingen? Uit welke landen, in procenten, kwamen de mensen waarvan de vergunning niet werd verlengd?

De leden van de **SGP-fractie** hebben vraagtekens bij de voorgestelde wijziging om de dwingendrechtelijke afwijzingsgrond bij onvoldoende wervingsinspanningen om te zetten in een facultatieve afwijzingsgrond (wijziging van artikel 8 Wav). Werkt dit geen gemakzucht in de hand, zeker als het gaat om de situatie waarin de werkgever onvoldoende inspanningen heeft verricht? Acht de regering dat niet onwenselijk? Kan de regering dit voorstel verder motiveren?

Naar aanleiding van de maximale duur van tewerkstellingsvergunning naar drie jaar (voorgestelde wijziging van artikel 11 Wav). De leden van de SGP-fractie lezen dat het UWV elke twee jaar gaat toetsen of de arbeidsmarkt zodanig veranderd is dat prioriteitgenietend aanbod aanwezig is. Is het niet mogelijk dat er veel sneller dan deze periodieke tweejaarlijkse toetsing een andere situatie op de arbeidsmarkt kan ontstaan, denk aan de acute intrede van de coronacrisis vorig jaar? Waarom is dan gekozen voor deze periodieke twee jaar, en in hoeverre is de mogelijkheid van een snelle wijziging van de omstandigheden op de arbeidsmarkt hier voldoende in verdisconteerd? Hoe kritisch wordt getoetst als de termijn naar drie jaar gaat, mede gelet op de onwenselijkheid van een substantiële toename van het aantal (arbeids)migranten? Welke rationale redenen ligt ten grondslag aan de keuze voor de termijn van drie jaar?

#### **4. Positie van werknemers versterken**

De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering nader toe te lichten hoe de uitzondering voor startende ondernemers gaat werken. Welke stappen moet een startende ondernemer zetten om hieraan te voldoen? Hoe

worden startende ondernemers hierover geïnformeerd? Heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hiervoor een specifiek loket dat bekend is bij ondernemers? Welke documentatie of gegevens moeten op welk moment worden overlegd om te (blijven) voldoen aan de startersuitzondering?

De leden van de **D66-fractie** onderschrijven de noodzaak van de maatregelen ter versterking van de positie van werknemers. Zij hebben nog een enkele vraag over deze maatregelen. Zij vragen op welke manier de toets in praktijk gaat werken voor startende ondernemingen die aannemelijk moeten maken dat er in de toekomst economische activiteiten zullen plaatsvinden.

De leden van de **GroenLinks-fractie** constateren dat het systeem waarbij de werkgever een tewerkstellingsvergunning moet aanvragen soms een (te) hoge administratieve drempel lijkt voor werkgevers. Een alternatief is om de vreemdeling een persoonsgebonden werkvergunning te geven waaruit blijkt dat betrokkene toegang heeft tot de arbeidsmarkt. Daarbij kan eventueel aangesloten worden bij de meldingssystematiek die geldt voor Europese arbeidsmigranten, zodat wel gecontroleerd kan worden of de asielzoeker onder marktconforme omstandigheden gaat werken. Genoemde leden vragen of ook is overwogen om over te schakelen op een persoonsgebonden werkvergunning en een meldplicht voor werkgevers.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook enkele vragen over de mogelijkheden om te werken voor kansrijke asielzoekers. De regering stelt dat de Wav geen ruimte biedt voor experimenteren met arbeid door kansrijke asielzoekers. Dat er behoefte aan zo'n experiment is blijkt uit recent politiek debat en eerdere onderzoeken. Anders dan de regering stelt is een wetwijziging voor versnelde toegang tot arbeid evenwel niet nodig omdat de wachttijd van zes maanden in artikel 2a, eerste lid onder a BuWav staat. Deze regel is eenvoudiger te wijzigen dan de wet. Genoemde leden vragen of de regering bereid is om aan artikel 2a BuWav een bepaling toe te voegen die het mogelijk maakt om asielzoekers met een nationaliteit waarmee zij volgens de IND kansrijke asielzoeker zijn, eerder toegang tot arbeid te verlenen, bijvoorbeeld al na twee maanden. Voorts constateren deze leden dat in «Van azc naar een baan»<sup>1</sup> is uiteengezet dat de beperking tot 24 weken arbeid, waarna weer 24 weken inactiviteit verplicht is, in strijd is met het Unierecht (Opvangrichtlijn). Nederland is het enige land in Europa dat asielzoekers op deze manier beperkt in hun toegang tot arbeid. In «Van azc naar een baan» werd geen onderscheid gemaakt tussen kansrijke of niet kansrijke asielzoekers, maar werd in aanbeveling 2 (pagina 101) een alternatief systeem van getrapte toelating tot de arbeidsmarkt voorgesteld. Is de regering bereid de beperking tot 24 weken arbeid neergelegd in artikel 2a, eerste lid onder a BuWav te schrappen wegens strijd met het unierecht?

## **5. Financiële gevolgen en administratieve lasten**

De leden van de **SGP-fractie** constateren dat er reeds sprake was van een verplichting om het wettelijke minimumloon en het kennismigranten-salaris giraal te betalen. Om welke redenen is dan toch gekozen voor deze aanvullende verplichting bovenop de bestaande verplichting op grond van artikel 7a van de Wet Minimumloon (WML) en artikel 1d BuWav?

---

<sup>1</sup> Tesselte de Lange, Elles Besselsen, Soumaya Rahouti en Conny Rijken: Van azc naar een baan. De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen (2017).

## 6. Uitvoerings- en handhavingstoets

De leden van de **D66-fractie** vragen wat bij dit wetsvoorstel precies de verdeling is in de uitvoering tussen het UWV en de IND. Het is deze leden niet helemaal duidelijk hoe het komt dat de IND een uitvoerige uitvoeringstoets heeft opgeleverd met als belangrijkste punt dat de meeste wijzigingen niet aan hen raken, en dat bij het UWV een veel minder uitvoerige uitvoeringstoets is opgeleverd. Genoemde leden vragen daarnaast welke uitvoeringstoetsen vertrouwelijk ter inzage zijn gelegd, en wat daarvoor de reden is.

De leden van de **D66-fractie** vragen in dit kader ook wat de raakvlakken zijn van dit wetsvoorstel met de signalen dat de kennismigrantenregeling fraudegevoelig zou zijn.<sup>2</sup> Genoemde leden vragen of dit deel van het toezicht onder het UWV of onder de IND valt. Deze leden zijn van mening dat de belangrijke toegevoegde waarde van arbeidsmigranten aan de Nederlandse economie alleen gehandhaafd kan worden als dit op een eerlijke manier gebeurt. Zij vragen in dat kader om een korte eerste reactie op deze berichtgeving.

## 7. Internetconsultatie

De leden van de **CDA-fractie** lezen dan werkgeversorganisaties aangeven dat zij in de praktijk verwachten dat er weinig van de flexibilisering terecht zal komen. Kan worden toegelicht waarom werkgevers dit verwachten?

Werknemersorganisaties wijzen op een toename van derdelanders die werkzaam zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt maar gedetacheerd worden vanuit andere lidstaten. Deze signalen over toename bereiken **CDA-fractie** ook. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat dit een andere situatie is. Kan de regering aangeven waarom dit een andere situatie is en/of de wet hierin toch een rol kan spelen?

Werknemersorganisaties geven aan dat illegale tewerkstelling reeds strafbaar is en daarop effectieve handhaving nodig is. Is er volgens de regering nu sprake van voldoende en effectieve handhaving?

## 8. Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

De leden van de **VVD-fractie** begrijpen dat nader overleg met UWV heeft plaatsgevonden over het opnemen van het begrip «traject». Kan de regering toelichten wat de uitkomst hiervan is en welke juridische consequentie een eventuele begripwijziging heeft?

De leden van de **CDA-fractie** vragen aan de regering of zij nader kunnen toelichten waarom in eerste instantie niet is ingegaan op het advies van de ACVZ.

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering van mening is dat een aanpassing van de definitie gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid zoals voorgesteld door de ACVZ niet zou passen bij de Nederlandse wetssystematiek rond de toegang tot de arbeidsmarkt. Tevens stelt de regering dat er bovendien geen juridische noodzaak voor is, aangezien reeds wordt voldaan aan Richtlijn 2011/98/EU. Kan de regering dit standpunt nader onderbouwen?

<sup>2</sup> <https://www.platform-investico.nl/artikel/kennismigrantenregeling-is-fraudegevoelig-geannoteerd-verhaal/#annotation-32503-41>

De leden van de **D66-fractie** hebben nog een aantal vragen over de adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Zij hebben ten eerste een vraag over het advies om «aanwezig» prioritair aanbod te vervangen door «beschikbaar» prioritair aanbod. Zij vragen of er met de wetswijziging in 2014 ook in de praktijk een verandering is geweest door het wisselen van toetsen op beschikbaar of prioritair aanbod. Genoemde leden vragen op welke manier de beschikbaarheid van dat aanbod eerder werd getoetst, en welke middelen het UWV wel zou hebben om dat te kunnen doen. Daarnaast vragen zij of de regering nader in kan gaan op het advies van de ACVZ om een brede adviescommissie in te stellen die kan adviseren over tekortberoepen waar arbeidsmigratie juist een oplossing kan bieden.

De leden van de **D66-fractie** hebben ook nog enkele vragen over het advies van de ACVZ om de BuWav in overeenstemming te brengen met de Opvangrichtlijn. Genoemde leden vragen of er eerder rechtszaken zijn geweest die gingen over de vraag of de BuWav met de mogelijkheid van 24 weken arbeid per jaar in strijd is met de Opvangrichtlijn, en of er anders een andere manier is om dit juridisch te toetsen. Zij vragen of de Opvangrichtlijn ook zo gelezen moet worden dat na negen maanden er geen enkele belemmering meer mag zijn voor de toegang tot de arbeidsmarkt, en of in dat licht de beperking in duur niet in strijd is. Daarnaast vragen deze leden wat er praktisch zou gebeuren als er WW-recht zou ontstaan en de asielaanvraag daarna zou worden afgewezen.

### **Artikelsgewijs**

De leden van de **D66-fractie** vragen tot slot wat de beoogde inwerking-tredingsdatum is voor de verschillende artikelen.

De leden van de **SGP-fractie** vragen op welke wijze wordt gemonitord of de doelstelling van het wetsvoorstel wordt bereikt. Op welke wijze worden daarbij ook de effecten van dit wetsvoorstel op het migratiesaldo betrokken? Wat is de beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel?

De voorzitter van de commissie,  
Van Toorenburg

De adjunct-griffier van de commissie,  
Sjerp