

Vergaderjaar 2024–2025

36 332

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad (PbEU 2021, L 382/1)

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2025

Hierbij bied ik u aan de schriftelijke appreciatie van de amendementen bij het wetsvoorstel ter implementatie herziene kennismigrantenrichtlijn.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

Appreciatie amendementen bij het wetsvoorstel ter implementatie Europese Blauwe Kaart

Op 12 en 19 februari jl. vond plenair debat plaats over de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2021/1883 (hierna de Richtlijn), ook bekend als de Europese blauwe kaart (hierna: de blauwe kaart). Naar aanleiding van dit debat hebben lid Omtzigt c.s. en leden Ceder en Van Nispen een aantal amendementen ingediend. Ik heb toegezegd om voorafgaand aan de voortzetting van het debat een schriftelijke appreciatie van deze amendementen te geven. Dat doe ik, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met deze brief.

Laat ik allereerst benadrukken dat ik gehoor geef aan de oproep die ten grondslag ligt aan deze amendementen, om te komen tot een selectiever en gericht kennismigratiebeleid. Het kabinet wil toewerken naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie. En we gaan gericht en selectiever arbeidsmigratiebeleid voeren. Dit vergt scherpe keuzes. Welke dat zijn, wordt momenteel onderzocht in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmigratie (IBO) en SER-adviestraject. Zodat het kabinet gericht en weloverwogen keuzes kan maken voor het arbeidsmigratiebeleid, inclusief kennismigratie.

Parallel aan deze trajecten onderzoek ik samen met de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Economische Zaken (EZ) de effectiviteit en uitvoerbaarheid van verschillende varianten om de eisen van de nationale kennismigrantenregeling te verhogen of aan te passen. Dit is nodig om te zorgen dat de regeling beter wordt toegespitst op kennismigranten die echt nodig zijn voor onze kenniseconomie en om misbruik te voorkomen. Daarbij is oog voor de samenhang met andere verblijfsregelingen, in het bijzonder de blauwe kaart. De nationale kennismigrantenregeling en de blauwe kaart zijn door dezelfde doelgroep te gebruiken. Bij de blauwe kaart gaat het om een beperkt aantal aanvragen per jaar. Ook om waterbedeften te voorkomen zullen deze in samenhang worden gezien. Hierover wordt uw Kamer voor de zomer geïnformeerd. Daarnaast wijs ik op mijn brief van 8 november 2024, mede namens de Ministers van EZ en SZW.¹ Hierin staan voornemens om uitleenconstructies van kennismigranten in te perken, met als doel dat de kennismigrant in dienst komt van de werkgever (erkend referent) zelf en misbruik tegen wordt gegaan. De regeling wordt momenteel uitgewerkt. Misstanden zijn wat het kabinet betreft volstrekt onacceptabel en moeten worden aangepakt.

Voorts constateer ik dat uw Kamer veel vragen heeft over, of naar aanleiding van, de implementatie van de Richtlijn. Het voorliggende wetsvoorstel betreft, zoals u weet, enkel de beslistermijnen die dwingend volgen uit de Richtlijn. De Richtlijn is reeds grotendeels met een algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd en in werking getreden (Staatsblad 2024, 150). Ik hecht er daarom aan om hierover een nadere toelichting te geven, voordat ik overga tot de appreciatie van elk amendement afzonderlijk. Zo hoop ik onder meer te verhelderen waarom ik amendementen die ik inhoudelijk goed kan volgen omwille van de wetssystematiek toch moet ontraden. Ik wil u in overweging geven die amendementen in te trekken en als moties in te dienen. De implementatie van de Richtlijn kan dan alsnog spoedig en ordentelijk worden afgerond. Daarnaast wil ik voortvarend met de aangenomen moties aan de slag. Ik zal samen met de Ministers van SZW en EZ onderzoeken of de aangenomen moties in een nieuwe amvb verwerkt kunnen worden. Dit zal ik

¹ Kamerstukken II 2024/25, 30 573, nr. 218.

dan samen nemen met de aanscherping van de kennismigrantenregeling, en uw Kamer dus voor de zomer nader te informeren.

De door Lid Omtzigt verzochte lijst treft u, tot slot, aan in de bijlage. Deze reeds bij de wijzigingsamvb van 3 juni 2024² gevoegde transponerings-tabel geeft op dit moment het beste overzicht van de bij de implementatie gemaakte keuzes. Dit doet er overigens niet aan af dat uit het vervolg van deze brief zal blijken dat ik opensta voor verdere aanscherpingen.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid

De wijzigingsamvb van 3 juni 2024, die op 12 juni 2024 in werking is getreden en onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en Minister van SZW tot stand is gebracht, bevatte inhoudelijke aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 en daarnaast enkele kleinere aanpassingen van het Besluit inburgering 2021 en het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie. Omdat het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 onder de verantwoordelijkheid viel (en valt) van de Minister van SZW, is de wijzigingsamvb mede voorgedragen en medeondertekend door de (toenmalige) Minister van SZW.

Dat de implementatie van de Richtlijn grotendeels is geschied bij amvb, is het logische gevolg van het feit dat de oorspronkelijke richtlijn kennismigranten (richtlijn 2009/50/EG) destijds (2010) grotendeels is geïmplementeerd via aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit inburgering.³ Net als nu moest toen alleen de in die richtlijn opgenomen beslistermijn op wetsniveau worden geïmplementeerd via een beperkte wijziging van artikel 25 van de Vreemdelingenwet 2000.⁴ De implementatie op amvb-niveau in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen sloot aan bij de invoering van de Nederlandse kennismigrantenregeling in 2004, die eveneens vorm had gekregen in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.⁵

Zowel de Vreemdelingenwet 2000 als de Wet arbeid vreemdelingen voorziet voor diverse onderwerpen via de formulering «bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur» in de mogelijkheid van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering en vaak ook subdelegatie aan de desbetreffende Minister. Artikel 2, tweede lid, van de Grondwet bepaalt «De wet regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen.» Uit de grondwettelijke delegatieterminologie (de term «regelt») volgt dat over deze onderwerpen delegatie is toegestaan. In haar rapport «Orde in de regelgeving» uit 1985 wees de toenmalige Commissie Wetgevingsvraagstukken er, onder het kopje «Delegatie is noodzaak», al op dat het zuiver fysiek gezien onmogelijk is dat alle door de centrale overheid uit te vaardigen regels mede door het parlement worden vastgesteld en dat de wetgever dus moet selecteren.⁶ Daarnaast werden door de commissie als redenen voor delegatie genoemd: behoefte aan flexibiliteit en behoefte

² Stb. 2024, nr. 150.

³ Besluit van 24 juni 2010, *Stb.* 2010, nr. 307. Zie hierover paragraaf 7 van de nota van toelichting (*Stb.* 2010, nr. 307, p. 63–65).

⁴ Art. I, onderdeel G, van de Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (*Stb.* 2012, nr. 258).

⁵ Besluit van 27 september 2004, *Stb.* 2004, 482 resp. Besluit van 28 september 2004, *Stb.* 2004, nr. 481.

⁶ *Orde in de regelgeving. Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1985, p. 42–43.

aan slagvaardigheid.⁷ De beschouwingen en aanbevelingen van deze commissie stonden aan de basis van het in de afgelopen decennia ontwikkelde wetgevingsbeleid en vonden destijds hun weg naar de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin in 1991 regels werden vastgelegd over de reikwijdte van delegatie van regelgevende bevoegdheid. Deze regels zijn in de thans geldende Aanwijzingen voor de regelgeving nagenoeg ongewijzigd terug te vinden. Met name is van belang aanwijzing 2.19, waarin staat dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen moet bevatten van de regeling en dat bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, het «primaat van de wetgever» als richtsnoer dient. Verder somt aanwijzing 2.21 een aantal categorieën van voorschriften op ten aanzien waarvan niet reeds uit de Grondwet voortvloeit dat zij bij wet moeten worden vastgesteld, maar vaststelling bij wet niettemin, gelet op het primaat van de wetgever, wenselijk is. Bij het primaat van de wetgever gaat het erom dat, zoals de Afdeling advisering het in 2022 verwoordde⁸, «de voornaamste onderdelen van een regeling in een wet in formele zin behoren te worden neergelegd en dus niet worden gedelegeerd aan de regering en een Minister, omdat parlementaire betrokkenheid ontbreekt als die organen algemeen verbindende voorschriften vaststellen». Tot die voornaamste onderdelen behoren in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling en de voornaamste duurzame normen zoals de bevoegdheidsverdeling.⁹

Het stelsel en de reikwijdte van delegatie van regelgevende bevoegdheid in de Vreemdelingenwet 2000 (en in de Wet arbeid vreemdelingen) voldoet aan deze uitgangspunten en wijkt niet af van vergelijkbare stelsels in andere bestuursrechtelijke wetgeving. Uit een in 2013 uitgevoerd onderzoek naar de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving¹⁰ kwam naar voren dat het aannemelijk is dat de drie door de Commissie Wetgevingsvraagstukken en ook in staatsrechtelijke literatuur stevast genoemde overwegingen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid – het ontlasten van de parlementaire wetgever, flexibiliteit en slagvaardigheid – ook een rol hebben gespeeld bij de keuze voor het delegatiestelsel in de Vreemdelingenwet van 1965, dat thans terug is te vinden in de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij signaleerden de onderzoekers overigens dat er bij de herziening van de Vreemdelingenwet in 1994 meer inhoudelijke bepalingen op wetsniveau zijn opgenomen. Het onderzoek was met name gericht op mogelijke complexiteit van gelaagdheid in de vreemdelingenwetgeving. In het onderzoeksrapport werd de algemene conclusie getrokken dat spanningen tussen rechtszekerheid en democratische legitimatie enerzijds en bestuurlijke flexibiliteit en slagvaardigheid anderzijds eigen zijn aan alle systemen van gelaagde regelgeving. Problemen zaten naar het oordeel van de onderzoekers niet zozeer in de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving op zichzelf als wel in de omvang en complexiteit van het geheel aan regelgeving, het gebrek aan inzichtelijkheid van de verdeling over de lagen en de frequente wijzigingen.

⁷ Idem, p. 43–45.

⁸ Voorlichting d.d. 9 november 2022 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de kwestie op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een algemene maatregel van bestuur (*Kamerstukken II 2022/23*, 35 957, nr. 14), uitgebracht naar aanleiding van de motie-Omtzigt (*Kamerstukken II 2022/23*, 35 957, nr. 10).

⁹ Aldus ook de toelichting op Ar 2.19.

¹⁰ A. Böcker & A. Terlouw (red.), *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC 2013 (bijlage bij *Kamerstukken I 2012/13*, 32 052, J).

Het onderzoek uit 2013 biedt naar mijn oordeel geen aanwijzingen voor de veronderstelling dat er in het vreemdelingenrecht meer regels op wetsniveau in plaats van amvb-niveau zouden moeten worden opgenomen. Wel bepleitten de onderzoekers het formuleren van heldere criteria die bepalen welk type regel in welke van de vier lagen thuishoort. In zijn reactie op het onderzoek¹¹ wees de toenmalige Staatssecretaris van VenJ op de hierboven genoemde voorschriften in de Aanwijzingen voor de regelgeving, waaruit mede volgt dat het bij delegatie in het algemeen de voorkeur heeft om regels te stellen bij amvb. Voor een ingrijpende wijziging van het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 of zelfs het opstellen van een geheel nieuwe vreemdelingenwet zag de Staatssecretaris onvoldoende aanleiding. Wel zegde hij toe bij nieuwe voorstellen van wetgeving die zijn gebaseerd op Europese regels bij de implementatie meer rekening te houden met de systematiek van de Europese regelgeving in plaats van de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000 zelf, teneinde zo de complexiteit van de regelgeving te verminderen.

Het voert te ver om hier nader op het onderzoeksrapport en de daarop gegeven reactie in te gaan, maar duidelijk is dat de regelstelling in de vreemdelingenwetgeving op amvb-niveau als zodanig niet als problematisch werd gezien. Specifiek wat betreft de wetgeving ter implementatie van de oorspronkelijke richtlijn kennismigranten in 2010 en de herziene richtlijn kennismigranten in 2024 bieden ook de daarover uitgebrachte adviezen door de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanknopingspunten voor de veronderstelling dat onderdelen uit die richtlijnen die zijn geïmplementeerd op amvb-niveau, beter hadden kunnen worden geïmplementeerd op wetsniveau. Verder is van belang dat uit aanwijzing 9.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat het karakter van implementatiewetgeving – uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen die integrerend onderdeel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde – met zich meebrengt dat in implementatiewetgeving delegatie van regelgevende bevoegdheid eerder in aanmerking komt dan in andere wetgeving. De toelichting op aanwijzing 9.8 spreekt in dit verband over «een nuancering» ten opzichte van de hierboven genoemde aanwijzing 2.19 waarin het primaat van de wetgever als richtsnoer is vastgelegd. Ook om die reden is implementatie op amvb-niveau een logische keuze.

Appreciatie per amendement

36 332, nr. 27 (ter vervanging van nr. 9) Omtzigt, Patijn, Van Nispen, Ceder Alleen blauwe kaart verlenen bij aangewezen tekortberoepen / bij rechtstreeks dienstverband

Ik kan de overwegingen van de indieners goed begrijpen. Tegelijkertijd ben ik gebonden aan de Richtlijn en de kaders die zij stelt. Die laten geen ruimte voor een algehele beperking tot tekortberoepen. Daarbij zij opgemerkt dat een arbeidsmarkttoets, zie hieronder, in principe eenzelfde functie vervult. Hier is wel ruimte voor binnen de Richtlijn. Een verbod op terbeschikkingstelling van blauwekaarhouders staat de Richtlijn dan weer niet toe. De Europese Commissie heeft onlangs bevestigd dat de afwijzingsgrond in artikel 7, eerste lid, onder d van de Richtlijn hiervoor niet bedoeld is. Daarnaast zou een dergelijk verbod in strijd zijn met het vrij verkeer van diensten. Om deze redenen moet ik het amendement ontraden.

¹¹ Brief van 3 april 2013 aan de Eerste Kamer; *Kamerstukken I* 2012/13, 32 052, J.

36 332, nr. 28 (t.v.v. nr. 10) Omtzigt, Aartsen, Ceder, Van Nispen, Diederik van Dijk Verplichte arbeidsmarkttoets UWV waaruit blijkt dat er geen geschikte kandidaten in NL of de EU zijn

Ik herken mij in de wens om de voorwaarden voor de blauwe kaart aan te scherpen. Als gezegd werkt het kabinet, conform Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96), aan aanscherping van de nationale kennismigrantenregeling, de meest gebruikte regeling voor kennis en talent. Daarbij is oog voor de samenhang met andere verblijfsregelingen voor deze groep, met name de blauwe kaart. Uw Kamer wordt hierover voor de zomer geïnformeerd. Ik wil niet op dit traject vooruitlopen door nu in deze wetwijziging een arbeidsmarkttoets aan de blauwe kaart te verbinden. Het zou bovendien om een flinke aanscherping gaan met brede implicaties; voor (gebruik van) andere regelingen, voor de uitvoering, maar ook bijvoorbeeld voor het vestigingsklimaat. Ik zou die nader moeten onderzoeken, in samenspraak met de Ministers van SZW en EZ. Het betreft overigens een toelatingsvoorwaarde, die in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) geregeld hoort te worden. In dit licht ontraad ik het amendement. Wel ben ik bereid te bezien of dit meege-nomen kan worden in bovengenoemd traject, indien en voor zover uw Kamer het kabinet daartoe in een motie oproept.

36 332, nr. 29 (t.v.v. nr. 11) Omtzigt, Aartsen, Patijn, Van Nispen, Diederik van Dijk, Ceder Minimum salaris van 1,3x het gemiddelde bruto jaarsalaris

De Richtlijn schrijft voor dat Lidstaten zelf een salariscriterium vaststellen tussen 1,0 en 1,6 keer het gemiddeld nationaal bruto jaarsalaris van die lidstaat. Deze dwingende bepaling is met de amvb van juni 2024 geïmplementeerd in het Vb 2000 (de toelatingsvoorwaarde) en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (het criterium zelf). Naast dat de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) niet de juiste plek is, is het overbodig de factor (tussen 1,0 en 1,6) in wet- en regelgeving vast te leggen.

Nederland heeft aansluiting gezocht bij het salariscriterium dat voor nationale kennismigranten geldt. Dat komt neer op een factor van ca. 1,28 het gemiddeld bruto jaarsalaris exclusief vakantietoeslag. Bedragen worden jaarlijks geïndexeerd met de loonontwikkeling in Nederland. Momenteel geldt een criterium van € 5.688 bruto per maand exclusief vakantietoeslag. De Richtlijn geeft Lidstaten ruimte om in twee gevallen een lager criterium toe te passen, ter hoogte van 80% van de algemene eis, maar nooit lager dan factor 1,0. Het eerste geval betreft onlangs afgestudeerden. Daar heeft Nederland gebruik van gemaakt, in lijn met de nationale regeling. Dit verlaagde criterium komt voor Nederland neer op een factor 1,1, met een bedrag van momenteel € 4.551. De Richtlijn laat het dus niet toe, om precies aan te sluiten bij de verlaagde criteria voor nationale kennismigranten: € 4.171,00 voor kennismigranten jonger dan 30, € 2.989,00 voor km die overstappen vanuit een zoekjaarvergunning. Dat is een vergunning waarmee, kort gezegd, onlangs afgestudeerden eenmalig en maximaal een jaar in Nederland kunnen verblijven om een baan (als kennismigrant) te vinden of een innovatieve onderneming te starten. Het amendement biedt geen ruimte om een dergelijk verlaagd criterium te behouden. Daarmee zou een mogelijkheid verloren gaan om reeds in Nederland aanwezig hoogopgeleid talent dat tevens hier is opgeleid te behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

Zoals in de inleiding aangegeven wil ik benadrukken dat ik met de Minister van SZW momenteel onderzoek op welke manier looncriteria voor kennismigranten, aangepast kunnen worden. Dit wordt bekeken in samenhang met andere verblijfsregelingen, zoals de blauwe kaart, en de

grenzen die deze Richtlijn hieraan stelt. In dit kader zouden we de vraag van dit amendement kunnen meenemen. Het staat de Kamer uiteraard vrij om hierover een motie in te dienen. Het amendement moet ik echter ontraden.

36 332, nr. 30 (t.v.v. nr. 12) Omtzigt, Aartsen, Van Nispen, Ceder, Diederik van Dijk Uitgifte blauwe kaart maximeren bij hoge werkloosheid

Ik ben het met indieners eens dat het arbeidsmigratiebeleid als doelstelling heeft om de arbeidsmarkt te beschermen in bijzondere omstandigheden, zoals hoge werkloosheid. Wel teken ik aan, dat hoge werkloosheid niet per definitie betekent dat deze werklozen ook het kenniswerk kunnen doen waar in het geval van de blauwe kaart sprake van is. Hoge werkloosheid betekent evenmin dat er voor bepaalde functies of werkzaamheden geen tekorten zijn op de arbeidsmarkt. De individuele arbeidsmarkttoets, zie hierboven, is een fijnmaziger instrument om, in tijden van werkloosheid, aanvragen waar arbeidsaanbod in Nederland en de Europese Economische Ruimte aanwezig is af te wijzen en aanvragen waar geen arbeidsaanbod is toe te wijzen.

Daarnaast geldt ook hier dat ik aan de Richtlijn gebonden ben. Artikel 6 van de Richtlijn bevestigt dat de Richtlijn geen afbreuk doet aan het recht van de Lidstaten om te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen zij overeenkomstig artikel 79, vijfde lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) toelaten. Overweging 15 vult daarbij aan, dat Lidstaten op deze grond aanvragen niet-ontvankelijk moeten kunnen verklaren, of afwijzen. Dit recht is echter niet onbegrensd, in die zin dat lidstaten bij het invoeren van artikel 79, vijfde lid VWEU niet zonder meer mogen differentiëren tussen de blauwe kaart en andere, nationale regelingen voor arbeidsmigranten. Deze overwegingen tezamen nopen mij tot het ontraden van het amendement.

36 332, nr. 31 (t.v.v. nr. 13) Omtzigt, Aartsen, Van Nispen, Ceder, Diederik van Dijk, Patijn Evaluatie van de blauwe kaart

Of een wetsvoorstel geëvalueerd moet worden is in veel gevallen wettelijk bepaald. In elk geval is het verplicht om in de toelichting van wets- of beleidsvoorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden een evaluatieparagraaf op te nemen. In het voorliggende wetstraject is hier geen sprake van, het betreft immers enkel een aantal beslistermijnen. Tegelijkertijd kan ik mij vinden in de (bredere) strekking van het amendement, namelijk een evaluatie van de implementatie van de blauwe kaart, en van de werking ervan in Nederland. Ik heb uw Kamer al een toezegging gedaan van die strekking in mijn brief met de schriftelijke beantwoording van de vragen gesteld in de eerste termijn. Wat mij betreft is opname in wet- of regelgeving daarmee overbodig: evaluatie op basis van een wetsbepaling zal niet anders van aard zijn dan evaluatie op basis van mijn toezegging. Ik ontraad zodoende het amendement.

36 332, nr. 14 Ceder, Van Nispen Verhogen bestuurlijke boetes Vreemdelingenwet

Het kabinet is het volledig eens met indieners dat fraude niet mag lonen, en dat illegale tewerkstelling tegen moet worden gegaan. De bestuurlijke boete krachtens artikel 55a, Vw 2000 is volgens mij echter niet het juiste instrument: deze boetes betreffen immers geen arbeidsrechtelijke, maar vreemdelingenrechtelijke overtredingen. Het gaat in deze context dan ook niet om de werkgever in zijn rol als werkgever, maar als referent van de vreemdeling: de partij die belang heeft bij de overkomst. Daarbij verwijst artikel 55a, Vw 2000 door naar een breed scala aan verplichtingen, die niet

alleen de referent, maar ook de vreemdeling zelf betreffen. Het gaat hierbij om de vreemdeling in algemene zin, dus ook asielmigranten. De voorgestelde verhoging, meer dan een verdrievoudiging van het huidige boetebedrag, staat daarom naar mijn mening niet in verhouding tot het te bereiken doel zoals uiteengezet in de toelichting op het amendement.

De Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) bevat wél verplichtingen voor de werkgever, en regelt bestuurlijke boetes bedoeld om illegale tewerkstelling tegen te gaan. Het is ook de werkgever die de vergunning aanvraagt. De Minister van SZW heeft de boetebeleidsregels van de Wav per 1 februari 2025 aangepast. Er kunnen nu bijvoorbeeld hogere boetes worden opgelegd aan werkgevers die met opzet een overtreding begaan, tot aan € 11.250 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling. Er wordt gebruik gemaakt van een gedifferentieerde systematiek, waarbij wordt gekeken naar de verwijtbaarheid van de werkgever.¹² Daarnaast is de Minister van SZW nog bezig met een onderzoek naar maatschappelijke effecten van boetes op het gebied van eerlijk werk. In dit onderzoek wordt gekeken naar de effectiviteit van de boetehoogte en naar de redenen van werkgevers om de arbeidswetten al dan niet na te leven. In het licht van het bovenstaande ontraad ik het amendement. Mocht mijn appreciatie aanleiding vormen voor het indienen van een motie, zal het kabinet bezien hoe daaraan invulling gegeven kan worden.

36 332, nr. 22 (t.v.v. nr. 15) Ceder, Van Nispen Als toelatingsvoorwaarde eisen dat een (tijdelijk) adres wordt opgegeven

Indieners beogen, kort samengevat, met dit amendement huisvestingsproblemen te minimaliseren en het vreemdelingentoezicht te versterken. Deze doelen onderschrijf ik. Daarom zijn in artikel 4.37, Vb 2000 voor alle vreemdelingen regels neergelegd met betrekking tot kennisgeving van verandering van woon- of verblijfplaats. Een adresvereiste als voorwaarde voor toelating tot Nederland zou ook in het Vb 2000 geregeld moet worden. Ik vraag me alleen af in hoeverre een dergelijke voorwaarde van meerwaarde is. Daarbij speelt mee dat de Richtlijn Lidstaten verplicht om bij de aanvraag ook tijdelijke adressen te accepteren, bijvoorbeeld het adres van de werkgever. En anders dan de in het amendement gekozen formulering acht ik het in ieder geval niet wenselijk dat niet voldoen aan het adresvereiste een imperatieve afwijzingsgrond wordt («wordt afgewezen»). Dan is geen ruimte voor een evenredigheidsbeoordeling of maatwerk in individuele gevallen. Op grond van deze argumenten ontraad ik het amendement. Niettemin ben ik bereid een adresvereiste als toelatingsvoorwaarde nader te onderzoeken, voor zover uw Kamer mij daar middels een motie toe oproept, zodat ze kan worden meegenomen in een amvb. Met name hecht ik eraan, dat de uitvoeringslasten niet onevenredig hoog uitpakken.

36 332, nr. 23 (t.v.v. nr. 16) Ceder, Van Nispen Aanvraag afwijzen vanwege opgelegde sancties voor zwartwerk o.g.v. artikel 9 van de sanctierichtlijn

De werkgeverssanctierichtlijn (2009/52/EG) is omgezet in Nederlandse wetgeving. Artikel 9 van deze richtlijn is daarbij in het Wetboek van Strafrecht geïmplementeerd. Sinds herziening van de Richtlijn wordt niet slechts gecontroleerd op sancties opgelegd uit hoofde van de Wav, maar ook op sancties opgelegd uit hoofde van de Arbeidstijdenwet, de Wet allocatiearbeidskrachten door intermediairs, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet minimumloon en vakantiebijslag, gedurende een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag. Dit is geregeld in het

¹² Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 juli 2022, bekend onder nummer ECLI:NL:RVS:2022:1973.

Vb 2000. De controle op deze sancties wordt voldoende geacht om het doel van deze richtlijn te bereiken. Als sanctie uit hoofde van illegale tewerkstelling op grond van de Wav kan zowel een boete worden opgelegd door de Nederlandse Arbeidsinspectie als een waarschuwing preventieve stillegging van werk op basis van artikel 17b, Wav afgegeven worden. Daarnaast wordt dus gekeken naar opgelegde sancties in alle andere arbeidswetten. Hierdoor worden werkgevers die zich niet houden aan wet- en regelgeving op het gebied van eerlijk, gezond en veilig werk opgemerkt. Het toevoegen van veroordeling op basis van de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht omtrent illegale tewerkstelling of arbeidsuitbuiting heeft weinig toegevoegde waarde en zal wel leiden tot extra uitvoeringslasten voor in elk geval de IND. Ik vind het belangrijk die niet onnodig te verhogen. Juridisch gezien zou deze aanvullende afwijzingsgrond bovendien in het Vb 2000 toegevoegd moeten worden, en niet in de wet. Als uw Kamer blijkens een motie hecht aan het regelen van extra controles zal ik met de Minister van SZW onderzoeken hoe hieraan gevolg gegeven kan worden.

36 332, nr. 24 (t.v.v. nr. 17) Ceder, Van Nispen Aanvraag afwijzen i.v.m. ethisch wervingsbeleid / situatie land van herkomst

Ik begrijp de zorgen van de indianers. Tegelijkertijd wil ik onderstrepen dat het Nederlandse vreemdelingenrecht dergelijke bepalingen in het geheel niet kent. Het vraaggestuurde karakter van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid legt de verantwoordelijkheid voor de werving primair bij de werkgever. Ingrijpen van overheidswege en met een dergelijke maatregel acht ik in deze context een zwaar middel. Hier zou bovendien eerst beleid op moeten worden ontwikkeld, op basis van analyse van de nationale arbeidsmarktsituatie in landen buiten Europa. Dit is een arbeidsintensief proces, dat plaats moet vinden in nauwe samenwerking met andere betrokken departementen zoals Buitenlandse Zaken. Ook voorzie ik serieuze uitvoeringsvraagstukken. Onderzocht zal bijvoorbeeld moeten worden hoe deze afwijzingsgrond in de aanvraagprocedure getoetst kan worden, en wie deze toets inhoudelijk zou moeten uitvoeren. De IND bezit niet de benodigde expertise.

Voorts zou voor de toepassing van het voorgestelde artikel per amvb een lijst met tekortberoepen per land moeten worden opgenomen. Ik overweeg daarbij dat artikel 7, tweede lid, onderdeel e, van de Richtlijn weliswaar niet uitsluit dat lidstaten eigenstandig dergelijke lijsten vaststellen, voor zover dat praktisch mogelijk is, maar dat van de tekst wel heel sterk de suggestie uitgaat dat deze lijsten tussen de Unie en/of de lidstaten enerzijds, en derde landen anderzijds tot stand moeten komen. Overigens betreft ook dit amendement een toelatingsvoorwaarde, die in het Vb 2000 geïmplementeerd zou moeten worden.

Uit verschillende rapporten blijkt verder dat vraagstukken rondom ethische werving en de gevolgen in land van herkomst van migratiebewegingen niet in zwart-wittermen te vatten zijn.¹³ Ook de Europese wetgever heeft geconcludeerd dat derde landen kunnen profiteren van circulaire migratie en geldtransfers naar het land van herkomst. De Richtlijn staat daarom langere perioden van afwezigheid toe, zodat derdelanders ook de gelegenheid hebben om tijdelijk terug te keren naar hun land van herkomst zonder dat dit gevolgen heeft voor hun verblijfstatus in de Europese Unie. Bijvoorbeeld op die manier kunnen de herkomstlanden de positieve effecten van de arbeid van de derdelander in Europa benutten.

¹³ Adviesraad Migratie, *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*, september 2024. Raadpleegbaar via: Advies «Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart» | Publicatie | Adviesraad Migratie.

Dit alles in ogenschouw nemend ontraad ik het amendement. Indien uw Kamer dit wenselijk acht, geef ik in overweging een motie in te dienen om beleid te ontwikkelen op ethische werving. In dat kader kan onderzocht kunnen worden of en hoe toelatingsvoorwaarden van dergelijke strekking ingevoerd kunnen worden, in principe voor alle vormen van arbeidsmigratie, op een wijze die uitvoerbaar is.

36 332, nr. 25 (t.v.v. nr. 18) Ceder, Van Nispen, Omtzigt Geen blauwe kaart bij toegang tot vertrouwelijke overheidsinformatie of indien de functie in het belang van de nationale veiligheid alleen door Nederlanders dan wel Unieburgers uitgevoerd mag worden

De strekking van dit amendement deelt ik volledig. Het is, zeker in deze tijd, van het grootste belang alert te zijn op ongewenste kennisoverdracht en risico's voor de nationale veiligheid, ook in het kader van het migratiebeleid. Daarom is het Ministerie van EZ op dit moment bezig met een verkenning naar de mogelijkheden voor het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht door individuele internationale kenniswerkers bij in Nederland gevestigde ondernemingen. Ook beziet mijn ministerie, binnen het vreemdelingenrechtelijke spoor, hoe misbruik van bedrijven die erkend referent zijn, of willen worden, beter kan worden tegengaan. Er wordt gestreefd uw Kamer in het eerste kwartaal van dit jaar nader over de voortgang van deze trajecten te kunnen berichten.

Artikel 15, achtste lid van de Richtlijn geeft Lidstaten de mogelijkheid om beperkingen met betrekking tot de toegang tot bepaalde arbeidsactiviteiten in stand houden, voor zover bestaand nationaal recht of Unierecht daarin voorzien. Het moet gaan om arbeidsactiviteiten die verband houden met, kort gezegd, de uitoefening van het openbaar gezag of het vrijwaren van het algemeen belang van de staat, of om arbeidsactiviteiten die uitsluitend mogen worden verricht door onderdanen van die lidstaat, door burgers van de Unie of door burgers van de Europese Economische Ruimte. Deze zouden in principe in arbeidswet- en regelgeving moeten worden vastgelegd. Het gaat hier immers nadrukkelijk niet om toelatingsvoorwaarden, afwijzings- of intrekkinggronden in de zin van artikel 5 tot en met 8 van de Richtlijn. Ik kom dan ook tot de conclusie dat artikel 15, achtste lid, anders dan het amendement stelt, geen ruimte biedt voor regelen van een aanvullende afwijzingsgrond. Daarom moet ik het amendement ontraden.

36 332, nr. 32 (t.v.v. nr. 20) Ceder, Van Nispen Bewijsstukken hogere beroepskwalificaties verlangen van vreemdeling die in een andere lidstaat een blauwe kaart heeft gekregen en minder dan twee jaar in die andere lidstaat heeft gewerkt

Zoals in mijn eerdere schriftelijke beantwoording uiteengezet is het tegengaan van misbruik een prioriteit voor dit kabinet. Maatregelen moeten evenwel uitvoerbaar en doelmatig zijn. In dit geval is bij de implementatie overwogen dat erkende referenten grotendeels zijn vrijgesteld van het overleggen van bewijsstukken. Zij zijn wel gehouden die in de eigen administratie op te nemen en op verzoek, bijvoorbeeld bij controles, te verstrekken. Als zij voortaan bewijsstukken van hogere beroepskwalificaties moeten overleggen, in gevallen van inkomende langetermijnmobiliteit waarbij de houder minder dan twee jaar in de andere lidstaat heeft gewerkt, zal de IND langer nodig hebben om op de aanvraag te beslissen. Daarbij heeft de uitvoering destijds aangegeven dat een dergelijke toets beperkte meerwaarde heeft voor uitvoering en handhaving. Als ik deze toets alsnog zou invoeren, aangespoord door een motie van die strekking, vind ik het van belang goed naar de uitvoeringsgevolgen te kijken. De toets betreft een toelatingsvoorwaarde in geval van

langetermijnmobiliteit. Ook die zijn geregeld in artikel 3.30b Vb 2000. Dat is voor mij de voornaamste reden het amendement te ontraden.

36 332, nr. 21 Ceder, Van Nispen Blauwe kaart afgegeven door een lidstaat die Schengenacquis niet volledig toepast; zakelijk doel verblijf aantonen

Het gaat hier in de praktijk om vreemdelingen die in Cyprus een blauwe kaart hebben verkregen en in het kader van een kort (maximaal 90 dagen) zakelijk verblijf naar Nederland komen.¹⁴ De in het amendement voorgestelde weigeringsgrond voor toelating bestaat echter al: artikel 2.1, eerste lid, Vb 2000 bepaalt dat de toegang wordt geweigerd als het doel van het voorgenomen verblijf niet is aangetoond. De reguliere controles aan de Schengenbuitengrenzen zijn daarbij onverkort van toepassing. Ik acht het amendement overbodig en ontraad het daarom.

36 332, nr. 26 Ceder, Van Nispen Werken als zelfstandige als nevenactiviteit verbieden

Volgens artikel 15, vijfde lid van de Richtlijn moet de activiteit als zelfstandige ondergeschikt zijn aan de hoofdactiviteit van de betrokkene als houder van een Europese blauwe kaart. Dit is geregeld in artikel 2.2, tweede lid van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (hierna: BuWav 2022). Het gaat om bestaand beleid, ingevoerd in 2017 naar aanleiding van een SER-advies over arbeidsmigratie.¹⁵ Het doel van de regeling is om talent van buiten de EU blijvend aan Nederland te binden en hybride ondernemerschap te stimuleren. Zij moeten wel blijven voldoen aan alle voorwaarden voor de blauwe kaart, zoals het loon criterium. Hetzelfde beleid geldt overigens voor kennismigranten in de zin van de nationale regeling.

Aanpassing van het beleid behoort dus niet in de Vw 2000 geregeld te worden, maar in het BuWav 2022. Ik ontraad daarom het amendement. Daarbij wijs ik uw Kamer wel op artikel 15, zesde lid van de Richtlijn, die Lidstaten verplicht om kaarthouders niet minder gunstig te behandelen, met betrekking tot de toegang tot activiteiten als zelfstandige, dan vreemdelingen met een nationale vergunning voor kennismigratie. Nederland kan het huidige beleid dus in stand houden, of voor beide groepen afschaffen. Dit betekent wel dat we een mogelijkheid verliezen om talent aan Nederland te binden en daarmee grip op migratie te houden. Alleen kaarthouders uitsluiten van activiteiten als zelfstandige laat de Richtlijn niet toe.

36 332, nr. 33 Ceder Verplichte voorhang van amvb's die zien op implementatie Richtlijn

Ik begrijp de wens van de Kamer om zich uit te spreken over algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van, in dit geval, de Richtlijn. De Vreemdelingenwet 2000 voorziet bij enkele, specifieke onderdelen in voorhangprocedures voor amvb's. Het amendement vereist echter dat voortaan bij wijziging van elk onderdeel dat verband houdt met de Richtlijn, de voorhangprocedure wordt gevolgd. Dat is een geheel andere, veel grofmaziger en ongerichter benadering. De amvb van juni 2024 laat goed zien om hoeveel onderdelen het gaat. Ik wijs in dit verband op aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin staat dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedele-

¹⁴ Naast Cyprus behoort alleen Ierland tot de groep Lidstaten die geen deel uitmaken van het Schengengebied. Ierland is echter uitgezonderd van EU-migratiewetgeving. Het heeft een mogelijkheid tot «opt in», maar heeft daar ten aanzien van de blauwe kaart vooralsnog geen gebruik van gemaakt.

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 29 861, nr. 38.

geerde regelgeving wordt geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Daar is mijns inziens in dit geval geen sprake van. De toelichting op het amendement onderbouwt dit ook niet. Daarenboven is het vraagstuk van voorhang breder dan alleen de blauwe kaart, en ook breder dan de Vw 2000. Het raakt de kern van de verhoudingen tussen regering en parlement. Ook om die reden ben ik erop tegen om via onderhavig wetstraject een forse uitbreiding van het aantal voorhangprocedures te regelen. In beginsel vindt het kabinet dat consultatie en advisering door de Raad van State voor maatregelen die op het niveau van een amvb geregeld kunnen worden voldoende waarborgen bieden. Ik ontraad het amendement.

Tot slot

Dit kabinet werkt hard aan een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. Dat doe ik samen met de Minister van SZW, en ook de Minister van EZ. Zoals u hierboven kunt lezen deel ik uw inzet om verblijfsregelingen zoals de blauwe kaart beter toe te spitsen op kennismigranten die echt nodig zijn voor de Nederlandse kenniseconomie en om misbruik tegen te gaan. Dat doen wij liefst zo snel en efficiënt mogelijk, in één samenhangend traject met het aanpassen van de kennismigrantenregeling. Ik wil dit dus voortvarend met de Ministers van EZ en SZW oppakken en informeer uw Kamer hierover zo spoedig mogelijk nader. Dat ik amendementen moet ontraden heeft hoofdzakelijk te maken met de vorm. Niet alleen horen veel van de onderwerpen in een amvb, maar door ze daar te beleggen wordt ruimte gehouden om ook in de toekomst zo spoedig mogelijk verdere aanscherpingen te kunnen doorvoeren. Daarnaast spelen bij verschillende amendementen ook inhoudelijke overwegingen een rol, of biedt de Richtlijn niet de gewenste ruimte.

Het is, en ik weet dat ik in herhaling val, echt van belang dat de beslistermijnen die dwingend volgen uit de richtlijn nu worden geïmplementeerd en de inbreukprocedure in de administratieve fase kan worden afgerond. Ik vraag u dan ook uitdrukkelijk hier gevolg aan te geven.