



Aan de Minister van Asiel en Migratie

Directie Wetgeving en

Juridische Zaken

Sector Staats- en

bestuursrecht

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/aenm

nota

Verzoek om Uitvoeringstoets van EK bij implementatie
Europese blauwe kaart

Datum

9 januari 2026

Onze referentie

7148146

Bijlage(n)

1. Brief van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer betreffend een verzoek uitvoeringstoets wetsvoorstel 36 332 (kenmerk 177215U).
2. De uitstelbrief van 11 juli 2025.
3. Conceptreactie op het bovengenoemde verzoek.

Afstemming met

JAZ, KS, DMB-TRN, IND, SZW
en UWV

Bijlage(n)

3

1. Aanleiding

- De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad van de Eerste Kamer (hierna: EK) heeft op 5 juni 2025 verzocht om uiterlijk 27 juni 2025 een uitvoeringstoets te overleggen 'waaruit blijkt dat de partners in de asielketen in staat zijn om de bij het wetsvoorstel gedane voorstellen daadwerkelijk en redelijkerwijs uit te voeren' (zie bijlage 1 voor de volledige brief).
- Het gaat om het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene Richtlijn kennismigranten (beter bekend als de Europese blauwe kaart, hierna: 'de blauwe kaart'). De TK heeft middels amendementen een evaluatie, een arbeidsmarkttoets en een minimumlooncriterium in het wetsvoorstel opgenomen, de laatste twee in een nieuw artikel 15a Vreemdelingenwet 2000.
- Aan EK is op 11 juli jl. een uitstelbrief gestuurd (bijlage 2). In de zomer van 2025 is een eerste inschatting gemaakt van de uitvoeringsgevolgen van artikel 15a.

2. Geadviseerd besluit

- kennis te nemen van het feit dat de IND en UWV het wetsvoorstel in deze vorm onuitvoerbaar achten, omdat de met het amendement verplicht gestelde arbeidsmarkttoets ertoe leidt dat de wettelijke beslistermijn van 30 dagen structureel wordt overschreden en omdat alle in de wet opgenomen verplichtingen (beslistermijn en arbeidsmarkttoets) direct na publicatie van de wet van toepassing zijn;
- kennis te nemen van het feit dat de MSZW heeft besloten dat van UWV niet gevegd kan worden dat zij de arbeidsmarkttoets uitvoeren omdat de werklast onevenredig wordt geacht.
- te beslissen om daarom z.s.m. een wijzigingstraject te starten om de arbeidsmarkttoets weer uit de Vreemdelingenwet te schrappen. Dit wetsvoorstel zal voor de EK waarschijnlijk reden zijn om de behandeling van het voorstel zoals dat nu daar voorligt aan te houden tot het nieuwe

wetsvoorstel hen heeft bereikt. Dat betekent dat de reeds lang overschreden implementatietermijn nog verder uitloopt;

- in te stemmen met verzending aan EK van bijgevoegde inhoudelijke reactie (bijlage 3) op het verzoek van EK.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7148146

3. Kernpunten

- Op dit moment ligt in de EK een wetsvoorstel voor dat regels over de behandeling van vergunningen implementeert voor hoogopgeleide werknemers van buiten de EU die een beroep doen op de herziene richtlijn kennismigranten, ofwel de Europese blauwe kaart.
- De TK heeft bij dit wetsvoorstel destijds met ruime meerderheid een sterk ontraden amendement aangenomen, dat een toets op prioriteitgenietend aanbod door UWV, een arbeidsmarkttoets, verplicht stelt.
- De EK heeft naar aanleiding van deze wijziging in het wetsvoorstel gevraagd om een uitvoeringstoets op de betreffende bepaling.
- De uitvoeringsorganisaties IND en UWV geven aan dat zij door de uitvoering van het amendement de (in de richtlijn) voorgeschreven beslistermijn van de betreffende aanvragen niet altijd kunnen halen. Het gaat hierbij om een overschrijding van 19 dagen of meer in ca. 300 gevallen.
- De IND en UWV achten het wetsvoorstel onuitvoerbaar en hebben bovendien grote bezwaren bij het inzetten van mensen en middelen voor een maatregel die op voorhand ondoelmatig wordt geacht. Onder paragraaf 4.3 worden de uitvoeringsgevolgen uitgebreid nader uiteengezet. Verdere formele uitvoeringstoetsen zullen volgens de IND en UWV niet tot een ander oordeel leiden.
- Het heeft dan ook de voorkeur van de IND en UWV dat het huidige wetsvoorstel nu reeds wordt ingetrokken of middels een novelle aangepast.
- Intrekken van het voorstel is geen optie omdat het dient ter uitvoering van implementatieverplichtingen waarvoor de termijn al lang verstreken is.
- Na langdurig overleg met de uitvoeringsorganisaties en SZW is uiteindelijk vastgesteld dat de uitvoering van de verplichte arbeidsmarkttoets niet van UWV en IND geleverd kan worden. UWV geeft aan de toets niet te kunnen verrichten binnen de wettelijk voorgeschreven termijn en het is niet mogelijk gebleken tot een uitwerking van de toets te komen die sneller of eenvoudiger is. IND kan de blauwe kaart niet verstrekken als de toets niet gedaan is. Beide organisaties benadrukken dat de toets inhoudelijk geen meerwaarde heeft voor de situaties waarin een blauwe kaart wordt aangevraagd.
- Vanwege de verstreken implementatietermijn is getracht binnen het bestaande wetsvoorstel te zoeken naar mogelijkheden om de wet in werking te laten treden zonder van de uitvoeringsorganisaties het onmogelijke te vragen. De dwingend geformuleerde bepaling over de arbeidsmarkttoets en het feit dat geen gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk is beperken de handelingsopties echter tot een minimum.
- In eerste instantie is geoordeeld dat het vanwege de ruime meerderheid waarmee het amendement was aangenomen niet kansrijk zou zijn om een wijzigingswet in te dienen waarmee de arbeidsmarkttoets voor de Europese blauwe kaart weer wordt geschrapt. Ook was de hoop dat er

toch ruimte bij de uitvoering kon worden gevonden en de implementatie z.s.m. kon worden afgerond.

- Sinds de laatste verkiezingen liggen de stemverhoudingen in de TK anders en hebben de partijen die destijds voor het amendement hebben gestemd nu geen meerderheid. Wij adviseren daarom zo snel mogelijk een wetswijziging te starten nu is gebleken dat alleen het schrappen van de arbeidsmarkttoets oplossing voor de uitvoeringsorganisaties biedt. Het alternatief dat de wet met deze verplichting wordt aangenomen terwijl duidelijk is dat hieraan geen uitvoering zal worden gegeven is geen reële optie.
- Het is nu eerst aan de EK om kennis te nemen van de conclusies m.b.t de uitvoerbaarheid die zijn opgenomen in de bijgevoegde conceptbrief en verder te besluiten over de verdere behandeling van het voorstel.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7148146

4. Toelichting

4.1. Aangenomen amendementen

De blauwe kaart is een verblijfsvergunning die kan worden verstrekt aan werknemers van buiten de EU voor hooggekwalificeerde werknemers (kennismigranten). De blauwe kaart moet onderscheiden worden van de veel meer gebruikte nationale migrantenregeling.

Het door de TK toegevoegde looncriterium heeft tot gevolg dat de bestaande minimumloonbedragen moeten worden verhoogd. De door de TK toegevoegde arbeidsmarkttoets betekent dat het UWV altijd eerst onderzoek naar het aanbod op de Europese arbeidsmarkt moet doen voordat kan worden beslist op een verzoek om een blauwe kaart. Een verzoek om een blauwe kaart moet worden afgewezen indien het UWV na een arbeidsmarkttoets concludeert dat er prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt aanwezig is. Deze regel strekt verder dan waartoe de richtlijn verplicht en is dus geen onderdeel van de voorgeschreven implementatie. De richtlijn staat een arbeidsmarkttoets wel toe.

- Bij de behandeling van het wetsvoorstel in TK is meerdere keren gewezen op de brede implicaties van een arbeidsmarkttoets, en de noodzaak deze verder te onderzoeken in samenhang met (de aanscherping van) andere verblijfsregelingen.¹ Ook is aangegeven dat het regelen van looncriteria in AenM- in plaats van SZW-regelgeving afbreuk doet aan het kenbaarheidsbeginsel. Desondanks heeft TK deze amendementen aangenomen. Zij zijn in de TK door de toenmalige ministers van AenM en SZW ontraden, maar met een ruime meerderheid aangenomen (SP, GL-PvdA, PvdD, NSC, CU, SGP, JA21, FvD en PVV; BBB stemde alleen voor het looncriterium)². Deze partijen vertegenwoordigen voor de arbeidsmarkttoets thans geen meerderheid in de TK.

¹ *Kamerstukken II 2024/25, 36332, nr. 19, Kamerstukken II 2024/25, 36332, nr. 34 en Kamerstukken II 2024/25, 36332, nr. 36.*

² Deze partijen hadden op het moment dat de amendementen werden aangenomen resp. 100 en 107 zetels. In de huidige Kamer zijn dit er resp. 74 en 78.

4.2. Beslistermijnen en aantallen

Op grond van de herziene Richtlijn kennismigranten gelden de volgende beslistermijnen voor de IND, mits de aanvraag compleet is:³

- Bij een erkend referent 30 dagen. Geen verlenging mogelijk. Op dit moment ca. 230 aanvragen per jaar (zowel eerste aanvraag als wijziging beperking).⁴
- Bij een niet erkend referent 90 dagen. Geen verlenging mogelijk. Ca 230 aanvragen per jaar (zowel eerste aanvraag als wijziging beperking).
- Bij inkomende langetermijnmobiliteit 30 dagen, in beginsel geen verlenging mogelijk. De vreemdeling mag als er binnen 30 dagen nog niet is beslist al gaan werken. Ca. 70 aanvragen per jaar.

De IND beslist op dit moment, zonder de arbeidsmarkttoets, binnen deze termijnen.

4.3. Uitwerking en gevolgen arbeidsmarkttoets

Naar aanleiding van het verzoek van de Eerste Kamer is een eerste inschatting gemaakt van de uitvoeringsgevolgen van het looncriterium en de arbeidsmarkttoets. Kort gezegd zal het looncriterium relatief weinig uitvoeringslasten met zich meebrengen, maar leidt de arbeidsmarkttoets in ca. 300 gevallen per jaar tot een structurele overschrijding van beslistermijnen met 19 dagen of meer.

Algemene implicaties

De arbeidsmarkttoets voor de blauwe kaart wordt niet doelmatig geacht voor het verkrijgen van meer grip op arbeidsmigratie. De blauwe kaart is thans al strenger dan de nationale kennismigrantenregeling en wordt veel minder gebruikt.⁵ De blauwe kaart zal, als een arbeidsmarkttoets verplicht is, ook nauwelijks nog een alternatief zijn voor bedrijven die behoefte hebben aan een kennismigrant, maar niet aan de eisen van de nationale regeling kunnen of willen voldoen. Hier is, zoals gezegd, meermaals op gewezen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel.

Doordat het wetsvoorstel bepaalt dat de wet – als geheel – de dag na publicatie in werking treedt, is er daarnaast beperkt tijd om eventueel nadere regelgeving uit te werken, formele uitvoeringstoetsen uit te voeren en de nodige voorbereidingen te treffen.⁶ Nu het oorspronkelijke wetsvoorstel enkel zag op implementatie van dwingend voorgeschreven beslistermijnen, was het destijds een logische keuze om voor wat betreft de inwerkingtreding geen onderscheid te maken in verschillende bepalingen. De opstellers van het amendement hebben dit aspect niet onderkend toen zij de eis van de arbeidsmarkttoets aan het wetsvoorstel toevoegden.

Uitwerking artikel 15a en systematiek arbeidsmarkttoets GVVA

³ Richtlijnen hebben rechtstreekse werking wanneer de erin opgenomen bepalingen onvoorwaardelijk en voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn en wanneer de lidstaat de richtlijn niet voor de uiterste datum heeft omgezet. Zie HvJ EU 4 december 1974, no. 41/74, Van Duyn tegen Home Office.

⁴ Wijziging beperking ziet op vreemdelingen die al een geldige verblijfsvergunning hebben en een aanvraag doen om deze te wijzigen naar een blauwe kaart. (Inkomende) langetermijnmobiliteit betreft kaarthouders die de blauwe kaart in een andere Lidstaat kregen en op basis van die blauwe kaart in NL aan de slag gaan.

⁵ De nationale regeling wordt aangescherpt, maar een arbeidsmarkttoets is hierbij afgeraden, zie de verkenning die het kabinet op 4 juli jl. met TK deelde: *Kamerstukken II*, 2024/25, 29861, nr. 163.

⁶ Voor de aanpassing van de looncriteria moet het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen worden aangepast. Voor de invoering van een arbeidsmarkttoets moet vermoedelijk het Vreemdelingenbesluit aangepast.

Het voorgestelde artikel 15a, Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), vraagt niet letterlijk om een 'arbeidsmarkttoets', maar om een toets op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod door UWV. Met de uitvoering is onderzocht op welke manier een toets ingericht kan worden die voldoet aan de richtlijn.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

De enige wijze van toetsing die tot dusver passend wordt geacht, is de volledige arbeidsmarkttoets die UWV reeds uitvoert in het kader van de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Deze toets heeft de wettelijke grondslag in artikel 8 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav, valt onder SZW). Bij deze toets kijkt UWV in combinatie naar de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod in Nederland en Europa, of er een tijdige vacaturemelding heeft plaatsgevonden en of de werkgever voldoende op het prioriteitgenietend aanbod gerichte wervingsinspanningen heeft verricht.

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7148146

Systematiek arbeidsmarkttoets GVVA (artikel 8 Wav)

De arbeidsmarkttoets conform artikel 8, Wet arbeid vreemdelingen wordt toegepast bij de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). De werkgever dient de GVVA-aanvraag in bij IND en de IND vraagt advies voor het arbeidsmarktgedeelte aan UWV. Bij een compleet ingediende aanvraag geldt voor UWV een wettelijke termijn van vijf weken om advies uit te brengen, voor onder meer het IND-gedeelte geldt op dit moment een streeftermijn van twee weken, hetgeen mogelijk is omdat er bij de GVVA een ketenkoppeling van de ICT-systemen IND/UWV is gerealiseerd. Deze streeftermijn wordt in ca. de helft van de gevallen gehaald.

Uitvoeringsconsequenties

Invoering van een arbeidsmarkttoets zoals hierboven omschreven, maar dan voor de blauwe kaart leidt ertoe, dat de 30-dagenbeslistermijn per definitie niet gehaald kan worden en met minimaal 19 dagen wordt overschreden. Zolang de nodige werkprocessen voor de arbeidsmarkttoets niet zijn ingeregeld zou een workaroud gevonden moeten worden, bijvoorbeeld via mail/post. Voor zover dit mogelijk is zal dit extra capaciteit vergen en de beslistermijn nog verder laten oplopen, tot voorbij ook 90 dagen. De IND verwacht daarbij extra werk te hebben aan ingebrekestellingen.

Bij niet-tijdig beslissen kan de IND in gebreke worden gesteld. De bestuurlijke dwangsom uit de Algemene wet bestuursrecht is voor de IND sinds 15 april 2025 niet meer van toepassing. De rechterlijke dwangsom geldt nog wel, maar daarvoor moet de aanvrager beroep instellen tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter. De rechter kan de IND hierop een nieuwe termijn stellen en verbindt daar doorgaans een rechterlijke dwangsom aan (meestal € 100 per dag, met een maximum van €7.500).

Het eventueel vergroten van de capaciteit bij UWV zal niet direct soelaas bieden om de behandeltermijn te verkorten, omdat een arbeidsmarkttoets en de procedure daaromheen bewerkelijk zijn en ten minste de tijd vergen die er nu voor staat.

Aangezien de blauwe kaart door de arbeidsmarkttoets minder aantrekkelijk zal worden voor werkgevers en vreemdelingen, zullen deze aantallen naar verwachting afnemen. Hierbij zullen, naar verwachting, vooral de erkend

referenten uitwijken naar de nationale kennismigrantenregeling, die minder strenge voorwaarden en een toegankelijker procedure kent.

De uitvoering zal evenwel (eenmalig) een nieuw proces moeten inrichten voor de arbeidsmarkttoets voor blauwe kaart. Dat vergt onder meer een nieuwe ketenkoppeling tussen de ICT-systemen van de IND en UWV, aanpassing van formulieren, instructie van medewerkers en voorlichting aan werkgevers, hetgeen beslag legt op de toch al zeer schaarse ontwikkel- en ICT-capaciteit van zowel de IND als UWV. Beide organisaties wijzen daarbij op andere grote opgaven waar zij zich voor gesteld zien, onder andere op het vlak van asiel en Oekraïense ontheemden.

- De IND acht het wetsvoorstel daarom in deze vorm onuitvoerbaar en heeft bovendien grote bezwaren bij het inzetten van mensen en middelen voor een maatregel die op voorhand ondoelmatig wordt geacht. De IND vindt daarom dat het wetsvoorstel in huidige vorm niet doorgezet moet worden. UWV onderschrijft dit. Daarnaast is duidelijk dat verdere formele uitvoeringstoetsen niet zullen leiden tot een ander oordeel van de uitvoeringsorganisaties over de uitvoerbaarheid.

4.4. Handelingsperspectieven

Omdat duidelijk is dat aannahme van de wet in deze vorm tot problemen in de uitvoering leidt zijn de afgelopen tijd de volgende handelingsperspectieven onderzocht:

1. In huidige vorm doorzetten en verder niets doen.
2. Het wetsvoorstel doorzetten en tegelijkertijd een wijzigingswetstraject starten om in elk geval de arbeidsmarkttoets weer te schrappen. Daarbij is onderzocht of het wijzigingstraject opvolgend kon zijn terwijl het implementatiewetsvoorstel verder wordt behandeld en vast in werking treedt.
3. Het indienen van een novelle van eenzelfde strekking wat leidt tot verdere vertraging van het wetsvoorstel in de EK.

Bij de keuze voor één van bovenstaande opties wordt het volgende in overweging meegegeven:

- Inbreukprocedure: de implementatietermijn (tot 18 november 2023) van de Europese Blauwe Kaart reeds ruimschoots is overschreden. Er loopt sinds januari 2024 een inbreukprocedure en het is essentieel dat de dwingende beslistermijnen uit de Richtlijn zo spoedig mogelijk worden geïmplementeerd, zodat de implementatie gereed kan worden gemeld en de inbreukprocedure in de administratieve fase kan worden afgerond. Verdere vertraging kan leiden tot een gang naar het Hof en daarmee tot een boete én een dwangsom die tot in de miljoenen kan oplopen.
- Uitvoerbaarheid: zie paragraaf 4.3. De uitvoering geeft aan dat het beslissen binnen 30 dagen niet mogelijk is indien een arbeidsmarkttoets deel uitmaakt van de procedure. Daarbij zijn tot nog toe ook geen haalbare alternatieven gevonden om deze toets voor de Europese blauwe kaart eenvoudiger en sneller uit te voeren. Het is verre van zeker dat dit in de toekomst anders zal worden. Aan de uitvoering moet worden meegegeven dat het onmogelijke niet van hen gevraagd kan worden. Optie 1 gaat in tegen het eenduidig negatieve oordeel van IND en UWV. Deze optie heeft daarmee (ook) juridische en politieke afbreukrisico's. De uitvoeringsorganisaties hadden het liefst gezien

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7148146

- dat het wetsvoorstel in zijn geheel zou worden ingetrokken en een nieuw voorstel werd ingediend maar anders gaat hun voorkeur uit naar optie 3.
- **Politieke haalbaarheid:** over de standpunten van EK bestaat nog geen duidelijkheid. Wel valt te verwachten dat zij zeer kritisch zullen kijken naar uitvoerbaarheid. Voor opties 2 en 3 moet een nieuw wetstraject geheel doorlopen worden. Het schrappen van de arbeidsmarkttoets kan slecht vallen bij TK dat eerder ondanks negatieve appreciatie juist vóór het daartoe strekkende amendement stemde. Inmiddels is wel duidelijk dat de partijen die voor het amendement gestemd hebben thans geen meerderheid hebben. Toch moet gezien de discussies over arbeidsmigratie rekening gehouden worden met een moeizaam traject en onzekere uitkomst over het schrappen van de arbeidsmarkttoets.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7148146

Alles afwegend adviseren DGM en DWJZ te kiezen voor optie 3,

4.5. Reactie EK

De conceptreactie op het verzoek van EK is langs deze lijnen opgesteld (zie bijgaand). Hierin informeert u de EK over de bevindingen tot nu toe. U geeft aan dat een eerste inschatting van de verwachte uitvoeringsgevolgen oplevert dat de wettelijk verplichte arbeidsmarkttoets leidt tot een langere behandelduur van de aanvraag en een structurele overschrijding van de beslistermijn van 30 dagen. Het is aan EK om te beslissen hoe zij de behandeling van het wetsvoorstel op basis van deze informatie wil voortzetten. De EK kijkt kritisch naar de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen.

- De EK zal na het ontvangen van de brief met de inschatting van de uitvoeringsgevolgen eerst verslag bij het wetsvoorstel uitbrengen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze nota bevat verder geen informatie die niet openbaar gemaakt kan worden.