

Vergaderjaar 2022–2023

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 september 2023

1.	Algemeen deel	00
1.1	Inleiding	00
2.	Administratieve lasten en financiële consequenties	00
3.	Artikelsgewijze toelichting	00
	Artikel I	00
	Elfde lid (nieuw)	00

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA, de SP en de SGP voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het verslag aanhouden.

De regering wenst van de gelegenheid gebruik te maken om te benadrukken dat met deze wetswijziging uitsluitend wordt beoogd om de beslistermijnen te regelen die dwingend voortvloeien uit de herziene Richtlijn kennismigranten. Aangezien deze termijnen dwingend zijn bepaald door de Europese wetgever is er geen ruimte om hier in het nationale recht van af te wijken en moeten deze termijnen worden geregeld. Alle overige wijzigingen die voortvloeien uit de herziene Richtlijn kennismigranten en waarbij in een aantal gevallen wel sprake is van beleidsruimte worden uitgewerkt in de onderliggende lagere regelgeving.

1. Algemeen deel

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op hooggekwalificeerde baan (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden hebben hierover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zien veel meerwaarde in de Europese Blauwe Kaart en zien het als een positief gegeven dat deze op Europees niveau meer gelijk wordt getrokken. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik voor het stellen van vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen.

1.1 Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Unie (EU) inzet op «inclusievere toelatingscriteria». Kan de regering toelichten wat hier precies mee wordt bedoeld? Hoe gaan deze toelatingscriteria verschillen van de huidige toelatingscriteria?

De herziene Richtlijn kennismigranten bevat een inclusievere regeling dankzij verdere vereenvoudiging van de toelatingsprocedures (waaronder lagere salarisdrempels, zodat de doelgroep wordt verruimd). Deze verruiming van de doelgroep zal plaatsvinden in onderliggende regelgeving. Deze regelgeving is nu in ontwikkeling.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EU beoogt de bestaande regelingen voor hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen aantrekkelijker te maken. Kan de regering toelichten wat het verwachte effect is van het aantrekkelijker maken van de regelingen?

De Europese wetgever verwacht dat de herziening van de Richtlijn positieve economische effecten heeft, aangezien een grotere beschikbaarheid van hooggekwalificeerde werknemers in de EU bijdraagt aan de groei en het concurrentievermogen. Mensen met hooggekwalificeerde vaardigheden en jonge mensen met talent kunnen worden aangetrokken en behouden (door de optie om een lagere salarisdrempel voor tekortberoepen en pas afgestudeerden op te nemen). De Europese wetgever beoogt het aantal hooggekwalificeerde werknemers, hun beroepsmobiliteit en hun mobiliteit binnen de EU te doen toenemen, zodat sneller en gemakkelijker kan worden ingespeeld op tekorten aan vaardigheden of interessantere kansen elders. Ook de sociale effecten zullen volgens de Europese wetgever vooral positief zijn, aangezien de burgers van de EU zullen profiteren van de algemene economische groei, en een mogelijk verplaatsingseffect zal naar verwachting zeer beperkt, of zelfs afwezig zijn. Hooggekwalificeerde werknemers die onder de regeling vallen, genieten ruimere rechten en derde landen kunnen profiteren van «brain gain», circulaire migratie en geldtransfers naar het land van herkomst.¹ Daarmee sluit deze wetswijziging aan bij de kabinetsinzet dat arbeidsmigratie, met uitzondering van kennismigratie, een sluitstuk is bij de aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt.

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, samenvatting van de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, Straatsburg, 7-6-2016, SWD(2016) 194 final, (hierna: samenvatting van de effectbeoordeling) onderdeel C.

Zijn er specifieke doelstellingen die de EU wil behalen ten aanzien van het aantrekken van hooggekwalificeerde werknemers? Gaat dit effect hebben op de instroom naar Nederland? Zo ja, hoe groot is het verwachte effect?

De Europese wetgever heeft geconstateerd dat het huidige immigratiestelsel van de EU voor hooggekwalificeerde werknemers onvoldoende is toegerust om de huidige en toekomstige uitdagingen aan te gaan. De algemene instroom van hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen naar de deelnemende lidstaten uit hoofde van de huidige Richtlijn kennismigranten en van nationale regelingen voor hooggekwalificeerde werknemers omvatte in 2012 23 419 personen, in 2013 waren dat er 34 904 en in 2014 ging het om 38 774 mensen. Wanneer de Europese wetgever deze cijfers vergelijkt met de geraamde behoefte aan hooggekwalificeerde werknemers in bepaalde sectoren, blijken ze veel te laag om de bestaande en geraamde toekomstige tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in de EU in hooggekwalificeerde banen te dekken. Bovendien wijzen onderzoeken betreffende de plannen van hoogopgeleide kandidaat-migranten weliswaar op een relatief sterke aantrekkingskracht van de EU, maar gaat de EU in tegenstelling tot andere ontwikkelde economieën niet doeltreffend genoeg te werk om dit om te zetten in grotere aantallen hooggekwalificeerde werknemers, noch om in de EU opgeleide werknemers met talent te behouden. Cijfers wijzen erop dat van alle niet-EU-migranten die naar de OESO-landen komen, 31% van de hoogopgeleide migranten een bestemming in de EU kiezen. Met de herziene Richtlijn kennismigranten wordt beoogd om deze zwakke punten zo veel mogelijk te mitigeren.

Het is lastig in te schatten welke impact de wijzigingen hebben op de aantallen EBK-aanvragen in Nederland. In de uitvoeringstoets die in het kader van de implementatie van deze Richtlijn is gedaan wordt uitgegaan van twee scenario's. In beide scenario's is sprake van een stijging van het aantal aanvragen, omdat in de afgelopen jaren een stijgende trend te zien is en de herziene Richtlijn kennismigranten over het algemeen versoepelingen met zich meebrengt. In scenario A wordt uitgegaan van 50 extra aanvragen per jaar in 2023 en 2024, en in scenario B van 200 extra aanvragen per jaar in 2023 en 2024. Een deel van deze aanvragen komt mogelijk in plaats van een aanvraag voor een nationale kennismigrantenvergunning.

De leden van de VVD-fractie lezen verschillende manieren waarop de EU de toelatingsvoorwaarden van de Europese blauwe kaart wil versoepelen. Kan de regering toelichten hoe wordt gewaarborgd dat er geen misbruik wordt gemaakt van deze versoepelingen? Kan de regering toelichten in welke mate er momenteel sprake is van misbruik van de Europese blauwe kaartregeling? Welk effect verwacht de regering dat deze versoepelingen gaan hebben op de mate van misbruik?

Naar verwachting zullen de versoepelingen een beperkt effect hebben op de mate van misbruik, aangezien de uit te voeren toetsen voor de verlening van de vergunning vergelijkbare blijven. Bij de uitvoeringstoets is een zeer beperkt aantal misbruikrisico's gesignaleerd. Voor de vaststelling van de hogere beroepsvaardigheden wordt een handhavingsrisico gesignaleerd omdat wordt uitgegaan van de eigen verklaring van de referent. Het risico op misbruik is echter beperkt doordat niet alleen eisen worden gesteld aan beroepskwalificaties, maar er tevens een relatief hoog salariscriterium geldt dat in lijn is met de nationale kennismigrantenregeling. Ten slotte, dienen referenten onverkort aan de reeds opgenomen informatie- en administratieplicht te voldoen.

Daarnaast wordt een potentieel handavingsrisico gesignaleerd bij de toets op economische activiteit. Ervaring met deze toets bij andere verblijfsregelingen toont aan dat misbruik vaak enkel kan worden aangetoond met inspectiebezoeken op de werkplek en met een bezoek aan de woning van de vergunninghouder. In het geval er geen economische activiteit is, is de verwachting dat de vergunninghouder niet op de werkplek is maar thuis. Dit risico kan deels worden gemitigeerd door meer capaciteit beschikbaar te stellen voor deze vorm van handhaving.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er door de wetswijziging een langere periode van werkloosheid wordt toegestaan, met name wanneer de houder van de Europese blauwe kaart langer dan twee jaar houder is van deze kaart. Kan de regering toelichten waarom hiervoor gekozen is? Kan de regering toelichten wat de financiële gevolgen van deze wetswijziging zijn? Kan de regering toelichten wat de impact op de sociale zekerheid in Nederland zal zijn?

Dit wetsvoorstel maakt geen langere periode van werkloosheid mogelijk. Dat een langere periode van werkloosheid wordt toegestaan volgt dwingend uit de herziene Richtlijn kennismigranten. De uitwerking van deze bepaling zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Bij deze uitwerking zal tevens de impact op de sociale zekerheid in Nederland worden betrokken. Daarbij kan worden opgemerkt dat de verlengde zoekperiode tot gevolg heeft dat sommige blauwe kaart houders langer een WW-uitkering zullen krijgen. Dit brengt extra WW-uitgaven met zich mee. Omdat het aantal blauwe kaart houders in Nederland zeer beperkt is, zijn deze extra WW-uitgaven verwaarloosbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze wetswijzigingen zich verhouden tot de noodzaak om meer grip te krijgen op migratie, en meer specifiek op gezinshereniging. Deze leden vragen waarom de regering enerzijds werkt aan maatregelen om meer grip op migratie te krijgen en de instroom van migranten te beheersen, maar dat de eis van een arbeidsovereenkomst of bindend baanaanbod voor tenminste twaalf maanden wordt verlaagd naar zes maanden. Dit kan een aanzuigende werking hebben, waardoor de instroom van migranten toeneemt. Hoe beoordeelt de regering dit risico op een aanzuigende werking en een toename van de instroom?

Het kabinet streeft ernaar meer grip te krijgen op (arbeids)migratie. Zo is arbeidsmigratie het sluitstuk van de aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt. Kennismigratie vormt daarop echter een uitzondering, omdat het kabinet inzet op het aantrekken en behouden van hooggekwalificeerde werknemers. De herziene Richtlijn kennismigranten richt zich op hoogopgeleiden en stelt een hoog salariscriterium. De Europese wetgever heeft aangegeven dat de groei, innovatiecapaciteit en het concurrentievermogen van de EU in gevaar komen doordat dat de EU wordt geconfronteerd met steeds toenemende structurele tekorten aan vaardigheden en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden in belangrijke sectoren (bijv. ICT en ingenieurswezen) die vaak hoge kwalificaties vereisen. De groei, innovatiecapaciteit en het concurrentievermogen van de EU worden ook bedreigd door de demografische uitdagingen van een snel toenemende vergrijzing in de komende decennia. De EU heeft er derhalve voor gekozen om hooggekwalificeerde werknemers laagdrempeligere toegang tot Europa te verlenen. De aanzuigende werking voor Nederland wordt beperkt geacht. Zoals hierboven is beschreven wordt rekening gehouden met een scenario van 50 extra aanvragen per jaar in 2023 en 2024, en een scenario van 200 extra aanvragen per jaar, waarbij een deel van deze aanvragen mogelijk in

plaats komt van een aanvraag voor een nationale kennismigrantenvergunning.

De leden van de VVD-fractie lezen dat indien de houder van de Europese blauwe kaart al een dergelijk verblijf heeft gehad in een eerste lidstaat, voor een verblijf in een opeenvolgend lidstaat een verblijf van ten minste zes maanden als houder van de Europese blauwe kaart voldoende is. Hoe wordt ervoor gezorgd dat een houder van de Europese blauwe kaart niet gaat land-hoppen binnen EU-lidstaten en zo niet meer terugkeert naar het land van herkomst?

Het doel van de Richtlijn is om hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen aan te trekken en hun voortgezet verblijf in de Unie aan te moedigen en tegelijkertijd mobiliteit binnen de Unie en circulaire migratie mogelijk te maken. Dit doel dient onverkort te worden nagestreefd met de implementatie. Het uitgangspunt van de Richtlijn is dat het makkelijker wordt voor hooggekwalificeerde werknemers om zich binnen de EU te verplaatsen en tijdelijk terug te keren naar het land van herkomst, waarna kan worden teruggekeerd naar de EU voor hooggekwalificeerde arbeid of als langdurig ingezetene. Er wordt derhalve niet ingezet op terugkeer naar het land van herkomst.

In dit kader mogen houders van een Europese blauwe kaart na twaalf maanden legaal verblijf in de eerste lidstaat het grondgebied van een tweede lidstaat binnenkomen, er verblijven en er werken met het oog op een hooggekwalificeerde baan op grond van de Europese blauwe kaart en een geldig reisdocument. De vreemdeling moet in de tweede lidstaat dus opnieuw een Europese blauwe kaart aanvragen op basis van een geldige arbeidsovereenkomst in die tweede lidstaat dan wel een bindend baanaanbod voor een hooggekwalificeerde baan. Exact dezelfde eisen gelden voor elke volgende langetermijnmobiliteit, met dien verstande dat de minimumperiode van rechtmatig verblijf verkort wordt naar zes maanden. Indien de houder van de Europese blauwe kaart niet langer aan de voorwaarden voldoet, de voorwaarden voor mobiliteit daarbij inbegrepen, en het rechtmatig verblijf vervalt, dient hij terug te keren naar land van herkomst.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om eenvoudiger procedures en toelatingsvoorwaarden te hanteren voor erkende werkgevers, zoals beschreven in artikel 13 van de herziene Richtlijn kennismigranten. Daarnaast lezen deze leden in de herziene Richtlijn kennismigranten het belang van ethisch werven en dat het daarbij passend is om meer mogelijkheden te scheppen voor circulaire en tijdelijke arbeidsmigratie, teneinde de «brain drain» om te zetten in een «brain gain». Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren en toe te lichten waarom hierover niets is opgenomen in het voorliggende voorstel.

In het wetsvoorstel zijn uitsluitend de benodigde wijzigingen op wetsniveau geregeld. De door de D66-fractie genoemde onderdelen vinden hun uitwerking in de algemene maatregel van bestuur die op dit moment wordt voorbereid. Bij de uitwerking in de lagere regelgeving zal aandacht worden geschonken aan deze aspecten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat met het wetsvoorstel een duidelijk en transparant Uniebreed toelatingsstelsel gecreëerd wordt dat hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen voor langere termijn naar de EU trekt én ervoor zorgt dat zij hier blijven en dat daarnaast mobiliteit bevorderend voor die werknemers is. Kan de regering nader toelichten waarom zij van mening is dat hierdoor werknemers uit derde landen voor

langere termijn naar de EU komen en hier blijven? Acht de regering het wenselijk dat in alle gevallen deze medewerkers voor een langere tijd zich vestigen in Nederland? Wordt het hiermee voor bijvoorbeeld kennismigranten uit andere werelddelen zoals Azië (China) makkelijker om toelating te krijgen tot Nederland? Zo ja, wat betekent dit dan voor onze kenniseconomie en de zorgen die hierover bestaan met name ten aanzien van statelijke actoren?

De Europese wetgever heeft met de herziene Richtlijn kennismigranten beoogd dat hoogopgeleide werknemers naar Europa trekken en daar blijven. Binnen dit kader heeft de regering de mogelijkheid om beleidskeuzes te maken. De verlaging van de toegangseisen ten opzichte van de huidige Richtlijn kennismigranten zal mogelijk leiden tot een beperkt hogere instroom uit andere werelddelen. Bescherming van de kenniseconomie heeft de aandacht van de regering en waar nodig zullen mitigerende maatregelen worden getroffen. Dit gebeurt bijvoorbeeld al middels de aanpak kennisveiligheid hoger onderwijs en wetenschap voor wat betreft onderwijs en wetenschap² en middels het interdepartementale beleidstraject inzake het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht via bedrijven, gericht op onder meer kennismigranten en bedrijven die erkend referent zijn³.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie in haar voorstel schreef dat de nieuwe Europese blauwe kaartregeling naar schatting een positief jaarlijks economisch effect zal hebben van € 1,4 miljard tot € 6,2 miljard voor de lidstaten. Deze leden vragen wat de schatting van het jaarlijks economisch effect is voor Nederland. Kan de regering dit beargumenteren en deelt zij dit standpunt van de Europese Commissie?

De Europese wetgever verwacht dat de herziening van de Richtlijn positieve economische effecten heeft, aangezien een grotere beschikbaarheid van hooggekwalificeerde werknemers in de EU bijdraagt aan de groei en het concurrentievermogen. De Europese wetgever beoogt het aantal hooggekwalificeerde werknemers, hun beroepsmobiliteit en hun mobiliteit binnen de EU te doen toenemen, zodat sneller en gemakkelijker kan worden ingespeeld op tekorten aan vaardigheden of interessantere kansen elders. Er is geen indicatie dat de schatting van de Europese Commissie onjuist is. Het is lastig in te schatten welke impact de wijzigingen hebben op de aantallen EBK-aanvragen in Nederland en het jaarlijks economisch effect dat zal worden behaald.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de blauwe kaart hooggekwalificeerde werknemers van buiten de EU het recht geeft om in elk EU-land te wonen en te werken, met uitzondering van Denemarken en Ierland. Deze leden vragen welke beperkingen gelden voor werknemers om te wonen en werken in beide landen en of hier veranderingen optreden ten aanzien van de huidige Europese blauwe kaartregeling. Wordt er gestreefd naar een regeling die in heel de EU geldig is? Is het mogelijk dat ook andere landen dezelfde uitzonderingspositie krijgen als Denemarken en Ierland? Zo ja, hoe reëel is en dit en om welke landen zou dit kunnen gaan?

De blauwe kaart geeft niet onverkort recht om in elk EU-land te wonen en te werken. Wanneer een werknemer gebruik wil maken van langetermijnmobiliteit (artikel 21 herziene Richtlijn kennismigranten) en zich in Nederland wil vestigen, dan moet deze werknemer zo spoedig mogelijk en uiterlijk een maand na aankomst in Nederland een aanvraag indienen

² Kamerstuk 2022–23 31 288, nr. 1003.

³ Kamerstukken 2022–23, 30 821, nr. 175.

voor een Europese blauwe kaart. Vanwege de geldige Europese blauwe kaart in een andere lidstaat wordt hier wel een beperktere toets uitgevoerd. Deze toets omvat als belangrijkste toets of de vreemdeling in Nederland over een arbeidsovereenkomst van minimaal zes maanden voor hooggekwalificeerde arbeid beschikt en wordt voldaan aan het salariscriterium (artikel 21, vierde lid, herziene Richtlijn kennismigranten). Ierland en Denemarken nemen niet deel aan de herziene Richtlijn kennismigranten, in overeenstemming met de respectievelijke aan de Verdragen gehechte protocollen. De herziene Richtlijn kennismigranten verandert derhalve niets aan de regels die gelden in Ierland en Denemarken. Alleen Ierland en Denemarken hebben niet deelgenomen aan de vaststelling van deze Richtlijn. Voor alle overige lidstaten geldt derhalve de herziene Richtlijn kennismigranten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat houders van een Europese blauwe kaart een zelfstandige activiteit mogen uitoefenen naast het beroep van hun blauwe kaart. Zijn hier restricties aan verbonden, bijvoorbeeld in het aantal uur dat minimaal gewerkt moet worden in het beroep van de hun blauwe kaart en/ of het maximale aantal uur dan houders van een Europese blauwe kaart zelfstandige activiteiten mogen uitoefenen? Bestaat hier de kans op verdringing van de arbeidsmarkt voor inwoners met de Nederlandse nationaliteit?

De Europese wetgever heeft bepaald dat – om innoverend ondernemerschap te bevorderen – de lidstaten onderdanen van derde landen die uit hoofde van deze Richtlijn zijn toegelaten, de mogelijkheid kunnen bieden een activiteit als zelfstandige uit te oefenen naast hun werkzaamheden in het kader van deze richtlijn, zonder dat dit invloed heeft op hun verblijfsrechten als houders van een Europese blauwe kaart. Dat recht mag geen afbreuk doen aan de voortdurende verplichting om te voldoen aan de toelatingsvoorwaarden uit hoofde van deze Richtlijn, en derhalve moet de houder van een Europese blauwe kaart een hooggekwalificeerde baan blijven uitoefenen met de bijbehorende salariseis.

Heeft deze wijziging ook effect op het gelijktrekken van criteria tussen lidstaten in het verlenen van de blauwe kaart ten aanzien van salariseisen. Zo nee, heeft dit dan naar het oordeel van de regering effect op de aantrekkelijkheid van Nederland of andere lidstaten?

De mogelijkheid om arbeid als zelfstandige uit te oefenen heeft geen effect op de salariseisen in de verschillende lidstaten, aangezien de inkomsten voor arbeid als zelfstandige niet meetellen voor het behalen van de salarisdrempel. De aantrekkelijkheid van Nederland of andere lidstaten is één van de aspecten die zal worden meegewogen bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de verwachting is dat er geen toename van kennismigranten ontstaat, maar eerder een verschuiving van kennismigratie via nationale regeling naar de EU-blauwe kaartregeling. Waarom is dit de verwachting? Een erkende referent als werkgever is toch altijd nog een snellere procedure dan de Europese blauwe kaartvoorwaarden?

Erkende werkgevers komen inderdaad in aanmerking voor een snellere procedure, te weten een streeftermijn van twee weken. Als de snelheid de belangrijkste afweging is, zal in dat geval de voorkeur waarschijnlijk komen te liggen bij de nationale kennismigrantenregeling. De herziene Richtlijn kennismigranten biedt echter ook voordelen op het gebied van migratie binnen de Unie, de duur van de afwezigheid buiten de Unie en de verkrijging van de status van langdurig ingezetene. Hierdoor zouden met name werknemers, die ook in aanmerking komen voor de kennismigrantenregeling, een voorkeur kunnen hebben voor de Europese blauwe kaart ondanks de iets langere maximale beslistermijn.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier de criteria voor de blauwe kaart na de implementatie van de wetswijziging nog zullen verschillen met de criteria voor nationale werkvergunningen buiten de EU. Kan de regering dit toelichten? Zal door deze wetswijziging bijvoorbeeld worden ingeleverd op oorspronkelijke salariseisen die golden voor blauwe kaarthouders?

De uitwerking van de criteria waaronder de salariseisen zal plaatsvinden in onderliggende regelgeving. Deze regelgeving is nu in ontwikkeling.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er met de wijziging wordt beoogd dat «hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen voor langere termijn naar de EU trekken én dat de wijziging ervoor zorgt dat zij hier blijven». Is dit ook beleid van de regering? Onderschrijft de regering de mening van deze leden dat dit ervoor kan zorgen dat derde landen hooggekwalificeerde werknemers juist kwijtraken?

De herziene Richtlijn kennismigranten zoals opgesteld door de Europese wetgever beoogt dat hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen in de Europese Unie zullen blijven. Het beleid van de regering moet conform het systeem van Europese wetgeving passen binnen deze doelstelling. De herziene Richtlijn kennismigranten staat echter ook 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. Op die manier kunnen de herkomstlanden de positieve effecten van de arbeid van de derdelander in Europa benutten.

De leden van de SP-fractie lezen daarnaast dat de eis voor de arbeidsovereenkomst wordt verlaagd naar zes maanden. Hierdoor kan de duur van het werk in Nederland erg kort zijn. Wat doet de regering eraan om te voorkomen dat mensen hierna op straat komen te staan of werkeloos in Nederland blijven?

Indien derdelanders niet langer aan de voorwaarden waaronder de verblijfsvergunning is verleend voldoen, kan de vergunning op grond van artikel 18 Vw 2000 worden ingetrokken. Indien ook geen rechtmatig verblijf kan worden ontleend aan bijvoorbeeld de zoekperiode voor een nieuwe baan eindigt het rechtmatig verblijf en dient de derdelander Nederland te verlaten.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op nut en noodzaak van de Richtlijn 2021/1883. Welk(e) proble(m)en wordt of worden hiermee opgelost? Gaat het dan enkel om het creëren van een gelijk(er) speelveld, of ziet de richtlijn ook op een bredere beleidswijziging ten aanzien van het versoepelen van de regels voor arbeidsmigranten?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering tevens toe te lichten in welk kader deze richtlijn staat. Wat is de rationale achter deze richtlijn? Hoe kijkt de regering aan tegen de wens, zoals geschetst in de inleiding van de richtlijn, te komen tot een soepeler arbeidsmigratiebeleid binnen de Europese Unie? Hoe beoordeelt zij de genoemde richtlijn in dat licht?

De Europese wetgever beoogt met de herziening van de Richtlijn een oplossing te bieden voor de steeds toenemende structurele tekorten aan hooggekwalificeerde vaardigheden. De komende decennia staat de EU ook voor demografische uitdagingen met een snel toenemende vergrijzing, een steeds verder inkrimpende beroepsbevolking en een toenemende ouderen-afhankelijkheidsratio. Dit brengt de groei, innovatiecapaciteit en het concurrentievermogen van de EU in gevaar, terwijl de EU met andere grote economieën moet concurreren om mensen met talent aan te trekken: momenteel kiest 68% van de hoogopgeleiden een

niet-Europese OESO-bestemming. In 2009 werd de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart aangenomen om de EU aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers en op die manier bij te dragen tot aan de versterking van de Europese kenniseconomie. De EU slaagt er echter naar mening van de Europese wetgever onvoldoende in om op grond van nationale regelingen en de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart voldoende aantallen hooggekwalificeerde werknemers aan te trekken en te behouden in de lidstaten in vergelijking met internationale, concurrerende bestemmingen.

De Europese wetgever identificeert als belangrijkste problemen:

- de structurele tekortkomingen van de blauwe kaart: restrictieve toelatingsvoorwaarden (bijv. hoge salarisdrempel), beperkte mobiliteit binnen de EU en lage harmonisatiegraad (de lidstaten hebben speelruimte met betrekking tot bepaalde aspecten) met een slechte «verkoopbaarheid» tot gevolg; en
- de structurele tekortkomingen van parallelle nationale regelingen voor hooggekwalificeerde werknemers: hoewel ze misschien beter zijn aangepast aan de kenmerken van de nationale arbeidsmarkt, tonen de grote verschillen tussen de lidstaten aan dat slechts enkele van die regelingen relatief geslaagd zijn. Bovendien kunnen ze, door hun nationale aard, geen mobiliteit tussen de EU bieden, een aspect dat een belangrijk aantrekkingspunt is, met als gevolg dat de arbeidskrachten niet doeltreffend over de hele EU worden (her)verdeeld.⁴ Met de herziening van de Richtlijn kennismigranten beoogt de Europese wetgever deze tekortkomingen zo veel mogelijk te mitigeren. De uitwerking van de nationale keuzes (bij algemene maatregel van bestuur) zal binnen deze doelstelling plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering uiteen te zetten op welke punten sprake is van een strikte implementatie van de richtlijn, en op welke onderdelen gekozen is voor een (iets) ruimere interpretatie, en om welke reden. Daarnaast vragen zij in een tabel aan te geven hoe de regelgeving per bepaling er op dit moment uitziet, hoe die op grond van de richtlijn moet worden gewijzigd en voor welke implementatie de regering kiest.

In het onderhavige wetsvoorstel worden uitsluitend dwingende termijnen geregeld. De regering heeft hier geen beleidsruimte om van de herziene Richtlijn kennismigranten af te wijken. De onderdelen waar wel ruimte is voor een ruimere implementatie worden geregeld bij de onderliggende regelgeving. Bij deze onderliggende regelgeving zal uiteen worden gezet hoe met deze ruimere implementatie is omgegaan.

De leden van de SGP-fractie lezen in de overwegingen bij de richtlijn: «De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat aanvragers van een Europese blauwe kaart niet in een minder gunstige positie verkeren dan aanvragers van nationale verblijfsvergunningen met betrekking tot erkenningsprocedures voor werkgevers, en dat zij geen hogere leges moeten betalen voor de behandeling van hun aanvraag.» Vindt de regering dat een aanvrager van een Europese blauwe kaart op dit moment in een minder gunstige positie verkeert dan een aanvrager van een nationale verblijfsvergunning in Nederland?

Uitgangspunt van de regering is altijd geweest de Europese blauwe kaart zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de nationale kennismigrantenregeling, en houders van beide verblijfsvergunningen zoveel mogelijk hetzelfde te behandelen, namelijk voor zover het EU-rechtelijk kader, meer

⁴ Samenvatting van de effectbeoordeling.

specifiek onderhavige Richtlijn, dat toelaat. De regering heeft dan ook zeer nauwgezet onderzocht of het wenselijk was om binnen de grenzen zoals deze zijn gesteld in de herziene Richtlijn kennismigranten (artikel 13) gebruik te maken van de versnelde procedure voor erkend referenten. Gelet op de naar het oordeel van de regering te beperkte mogelijkheid om de betrouwbaarheid van de erkend referent te beoordelen, is ervoor gekozen om geen gebruik te maken van de erkend referent procedure. In de onderliggende regelgeving wordt deze keuze uitgebreid gemotiveerd.

Wat is de hoogte van de lege die moet worden betaald voor behandeling van de aanvraag in Nederland, in geval van nationale verblijfsvergunning en in geval van een Europese blauwe kaart?

De leges zijn hetzelfde voor nationale kennismigranten als voor de Europese blauwe kaart. De leges voor de eerste aanvraag en wijziging van het verblijfsdoel bedraagt € 350,00. De leges voor een aanvraag tot verlenging bedraagt € 350,00. De leges voor een aanvraag door een houder van een verblijfsvergunning EU-langdurig ingezetene in een andere EU-lidstaat bedraagt € 210,00.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of en hoe zij invulling wenst te geven aan de volgende overweging ten aanzien van de richtlijn: «Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten om daar arbeid te verrichten, zoals in artikel 79, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is voorgeschreven. Op die grondslag moeten de lidstaten een aanvraag voor een Europese blauwe kaart niet-ontvankelijk kunnen verklaren of kunnen afwijzen.» Welke mogelijkheden worden door Nederland op dit moment benut om invulling te geven aan deze eigen bevoegdheid?

Artikel 6 herziene Richtlijn kennismigranten waarop deze overweging ziet zal worden betrokken in lagere regelgeving. In deze regelgeving zal worden toegelicht in hoeverre en op welke wijze van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de richtlijn wordt beperkt tot hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen. Waarom is de regeling beperkt tot hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen? Hoe beoordeelt de regering de (onbedoelde) negatieve gevolgen van een dergelijke regeling voor de landen van herkomst, en hoe is dit meegewogen in het wetsvoorstel?

De herziene Richtlijn kennismigranten is gericht op hooggekwalificeerde arbeid en de behoefte binnen de Europese Unie aan hoogopgeleide arbeidskrachten. Andere vormen van arbeid vallen buiten het bereik van de Richtlijn. De Europese wetgever heeft geconcludeerd dat derde landen kunnen profiteren van «brain gain», circulaire migratie en geldtransfers naar het land van herkomst.⁵ In het wetsvoorstel zijn de gevolgen voor derde landen echter niet meegewogen, aangezien in het wetsvoorstel uitsluitend dwingende bepalingen uit de herziene Richtlijn kennismigranten worden geregeld. De nationale wetgever heeft voor de beslistermijnen geen nationale afwegingsruimte. Voor zover beslisruimte aanwezig is om gevolgen voor het land van herkomst mee te wegen, zal deze worden meegewogen bij de uitwerking van de lagere regelgeving.

⁵ Samenvatting van de effectenbeoordeling, onderdeel C.

De leden van de SGP-fractie vragen een reflectie van de regering op de versoepelingsvoorstellen ten aanzien van de toestroom aan arbeidsmigranten. Deze leden lezen dat de regering niet direct een toename verwacht van het aantal kennismigranten. Wat betekent in dit verband «niet direct»? Welke feiten en aannames liggen aan deze verwachting ten grondslag?

De regeling voor de Europese blauwe kaart is in Nederland een relatief kleine regeling ten opzichte van de nationale kennismigrantenregeling. Naar inschatting van de regering zal de huidige wijziging geen grote stijging veroorzaken, maar veeleer een kleine verschuiving laten plaatsvinden van aanvragen voor de nationale kennismigranten regeling naar aanvragen voor een Europese blauwe kaart. Hoewel één van de uitgangspunten van de uitwerking van de lagere regelgeving zal zijn dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de nationale kennismigrantenregeling, is het de verwachting dat met name erkend referenten een voorkeur zullen hebben voor de nationale kennismigrantenprocedure, aangezien de (streef)beslistermijn hiervoor korter is. Op de korte termijn wordt derhalve geen grote toename van aanvragen voor een Europese blauwe kaart verwacht.

De leden van de SGP-fractie vragen specifiek hoe de regering de versoepeling beoordeelt dat de aanvrager een arbeidsovereenkomst of een bindend baanaanbod voor ten minste zes maanden heeft en voldoet aan de overige voorwaarden, toegelaten wordt. Het betreft hier een halvering van de norm. Deze leden ontvangen graag het oordeel van de regering op dit punt, aangezien het een forse koerswijziging betreft met mogelijke gevolgen voor het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid.

Hoewel de uitwerking van deze versoepeling plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur en de wijziging daar zal worden gemotiveerd, kan op voorhand al wel worden opgemerkt dat de Europese wetgever deze termijn van zes maanden dwingend heeft voorgeschreven. Deze termijn ziet op de toegangsvoorwaarden om een vergunning verleend te krijgen. De koerswijziging is in zoverre beperkt dat ook na deze zes maanden de houder van een Europese blauwe kaart moet blijven beschikken over een arbeidscontract dat voldoet aan de voorwaarden voor hooggekwalificeerde arbeid. Indien deze houder van de vergunning hier niet over beschikt, zal de vergunning eindigen of worden ingetrokken en vervalt daarmee het rechtmatig verblijf in Nederland.

2. Administratieve lasten en financiële consequenties

De leden van de VVD-fractie lezen dat de herziening van de richtlijn zal leiden tot een toename van het aantal aanvragen van de Europese blauwe kaart. Kan de regering toelichten waarom er dan voor deze versoepelingen is gekozen en niet voor maatregelen die de druk op organisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kunnen verminderen? Deze leden vragen hoe de aangekondigde wetswijzigingen zich verhouden tot de huidige migratiecrisis in Nederland.

De herziene Richtlijn kennismigranten zal inderdaad leiden tot een beperkte toename van de werklast van de IND. De exacte uitvoeringsconsequenties zullen pas inzichtelijk worden bij de uitwerking van de beleidskeuzes in lagere regelgeving. In die context zullen de uitvoeringsgevolgen worden meegewogen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de basis de IND voldoende is toegerust op de uitvoering van deze werkzaamheden. Kan de regering dit onderbouwen? Deze leden lezen dat de regering van mening is dat het

niet de verwachting is dat het verschoven accent van nationale kennismigranten vergunningen naar de Europese blauwe kaart zal leiden tot een toename van het aantal gerechtelijke procedures. Kan zij dit nader toelichten?

De regering acht de IND in de basis voldoende toegerust om aanvragen voor de Europese blauwe kaart af te doen, aangezien de IND op dit moment ook al aanvragen voor de Europese blauwe kaart doet. Tot op zekere hoogte (ook mede afhankelijk van de uitwerking van de lagere regelgeving) zal deze toets complexer worden. De hoofdregel voor de beslistermijn is en blijft een termijn van 90 dagen die niet verlengbaar is. De licht complexere afweging wordt binnen die termijn haalbaar geacht. In die gevallen dat een beslistermijn van 30 dagen geldt wordt dit ook haalbaar geacht. Het verschoven accent van nationale kennismigranten vergunningen naar de Europese blauwe kaart zal naar verwachting niet leiden tot een toename van het aantal gerechtelijke procedures. De IND is reeds belast met het uitvoeren van gerechtelijke procedures en is in staat om de procedures omtrent de Europese blauwe kaart af te handelen.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de enorme wachttijden bij de IND bij het beoordelen van aanvragen als gevolg van de toegenomen asielinstream. Deze leden vragen of dat ook consequenties heeft voor de beoordeling van de aanvragen voor kennismigranten. Daarnaast willen zij weten welke invloed de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel hierop heeft.

De beoordeling van asielaanvragen vindt plaats via een ander spoor binnen de IND. De aanvragen voor kennismigranten hebben hier geen invloed op.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Elfde lid (nieuw)

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de Kamer het genoemde besluit kan verwachten.

De uitwerking van deze herziene Richtlijn kennismigranten bij algemene maatregel van bestuur bevindt zich in de fase van beantwoording van de consultatiereacties. Er wordt beoogd om deze algemene maatregel op korte termijn voor te leggen aan de Raad van State.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg