36.958

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1233 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (Implementatiewet GVVA-richtlijn 2024)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de schriftelijke inbreng van de vaste commissie voor Asiel en Migratie bij de Implementatiewet GVVA-richtlijn 2024. Uit die inbreng volgt dat de leden met interesse hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.
De leden van de fracties van D66, VVD, PRO, PVV, CDA, JA21, BBB en ChristenUnie hebben vragen gesteld over de implementatietermijn en de gevolgen van het niet halen daarvan, het veranderen van werkgever en de beslistermijn voor een aanvraag daartoe, het doel en dwingende karakter van de GVVA-richtlijn 2024, de implementatie van de eerste GVVA-richtlijn, de beperkte verlengingsmogelijkheden van beslistermijnen, bescherming tegen arbeidsuitbuiting en de gevolgen van dit wetsvoorstel.

De regering is de leden van de fracties van D66, VVD, PRO, PVV, CDA, JA21, BBB en ChristenUnie erkentelijk voor de gestelde vragen. Op de vragen die door de leden zijn gesteld is in de hierna volgende tekst gereageerd. Daarbij is de volgorde en indeling van het verslag aangehouden.
De regering heeft vastgesteld dat er een aantal vragen wordt gesteld waarbij de omstandigheid dat het wetsvoorstel de implementatie van een richtlijn betreft en het verlopen van die implementatietermijn, een rol spelen.
De omstandigheid dat het gaat om de implementatie van een richtlijn heeft gevolgen voor het wetsvoorstel, in die zin dat dit wetsvoorstel is beperkt[1] tot die (dwingende) onderdelen waarvan neerleggen in de wet noodzakelijk is om de GVVA-richtlijn 2024 te implementeren. Er wordt dus geen bredere herziening of extra nationaal beleid gemaakt. Een dergelijke beperking is nodig om te zorgen dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk het wetstraject kan doorlopen.
Dat is in dit geval zeker van belang, omdat, zoals ook door de leden van de fracties is opgemerkt, de implementatietermijn voor deze richtlijn vanaf 22 mei 2026 is verstreken. Dit heeft tot gevolg gehad dat de Europese Commissie, bij brief van 14 juli 2026, Nederland in gebreke heeft gesteld voor het niet binnen de termijn implementeren van, onder meer, deze richtlijn. Op deze ingebrekestelling kan een inbreukprocedure volgen die kan leiden tot een gang naar het Hof van Justitie van de Europese Unie en daarmee mogelijk tot een hoge boete en een dwangsom. Er is een reactie op deze ingebrekestelling opgesteld, waarbij dit wetstraject onder de aandacht is gebracht, is vermeld welke onderdelen van de richtlijn nog implementatie behoeven en dat in de praktijk al wordt gewerkt overeenkomstig de direct werkende bepalingen. De omstandigheid dat de Nederlandse wet- en regelgeving al grotendeels in overeenstemming is met de GVVA-richtlijn 2024 en de implementatie slechts een drietal kleine onderdelen betreft, speelt echter geen doorslaggevende rol bij het starten van een inbreukprocedure.
De regering hecht dan ook groot belang aan het zo voorspoedig mogelijk afronden van het wetstraject en vraagt uw Kamer daarom dit wetsvoorstel spoedig te behandelen.

[1] Conform aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In dat kader constateert de regering dat een deel van de gestelde vragen betrekking heeft op onderdelen of onderwerpen die buiten de noodzakelijke implementatie van de GVVA-richtlijn 2024 en daarmee buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Waar dat passend is geacht, is dat in de hierna volgende antwoorden op de vragen nog eens benadrukt. De regering vindt deze onderwerpen en vragen van belang en gaat hierover desgewenst graag met uw Kamer in gesprek. In het Commissiedebat regulier verblijf van 8 oktober jl. is toegezegd uw Kamer in het eerste kwartaal van 2027 een overzicht te doen toekomen van de voorwaarden voor verschillende vormen van gezinshereniging en eventuele nationale en EU-ruimte voor aanscherpingen. De regering is voornemens daarbij ook in te gaan op arbeidsmigratie.
Gelet op de hiervoor geschetste noodzaak dit traject spoedig af te ronden wil de regering echter een dringend beroep op u doen hiervoor aandacht te vragen in een context waarbij geen sprake is van een implementatieverplichting met de daarbij behorende tijdsdruk en een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Het is de verantwoordelijkheid van de regering om met wetgeving te komen die ook daadwerkelijk uitvoerbaar is. De regering wil voorkomen dat, als nu aan de orde bij het wetstraject dat voorziet in de implementatie van de zogeheten blauwe kaart richtlijn[2], er een situatie ontstaat waarbij het niet uitvoerbaar zijn van een onderdeel van de implementatiewet er toe leidt dat de wet niet tijdig kan worden aangepast met een inbreukprocedure als gevolg.

De regering grijpt deze nota naar aanleiding van het verslag aan om uw Kamer het rapport "Uitvoeringstoets herziene GVVA-richtlijn"[3] aan te bieden. Dit rapport is als bijlage *(2)* toegevoegd en u zult het in de antwoorden op een aantal gestelde vragen terug zien komen.

De regering heeft bij nadere lezing voorts geconstateerd dat de weergave van artikel C(25), twaalfde lid, in artikel IV (Samenloop) van het wetsvoorstel niet geheel overeenkomt met artikel I, onderdeel C(25), achtste lid. In de nota van wijziging, als bijlage *(1)* bij deze NAV opgenomen, wordt dit hersteld met een beperkte technische wijziging.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Vraag 1

De leden van de PRO-fractie lezen dat onderdeel van het doel van deze richtlijn is om arbeidsuitbuiting tegen te gaan. Deze leden vragen wat er concreet verbetert voor arbeids- en kennismigranten met deze implementatie. Daarnaast lezen zij dat de aanvraagprocedure eenvoudiger en efficiënter wordt voor arbeidsmigranten. Zij vragen of het op enige manier makkelijker wordt door deze implementatie voor uitzendbureaus om werknemers uit derde landen aan te trekken.

Het doel van de GVVA-richtlijn 2024 is om, in aanvulling op of met aanscherping van de bestaande regels, de aanvraagprocedure van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) te stroomlijnen en doeltreffender te maken. De richtlijn bevat daarnaast nieuwe vereisten om de waarborgen en de gelijke behandeling van derdelanders ten opzichte van EU-burgers te versterken en hun bescherming tegen arbeidsuitbuiting te verbeteren.

Geconstateerd is dat de bestaande nationale wetgeving al grotendeels in overeenstemming is met de GVVA-richtlijn 2024 en dat het daarom niet noodzakelijk is de wetgeving voor die onderdelen te wijzigen voor implementatie van die richtlijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vereisten ter versterking van de waarborgen en de gelijke behandeling van derdelanders ten opzichte van EU-burgers. Concreet betekent dit dat het wetsvoorstel enkel betrekking heeft op drie wijzigingen in de procedure voor het aanvragen van een (wijziging van een) GVVA: twee beperkingen van de mogelijkheden

[2] 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, L382/1), Kamerstukken 36 332.

[3] Het rapport, met vaststellingsdatum mei 2026, is opgeleverd na aanbieding van het wetsvoorstel bij uw Kamer.

tot verlenging van beslistermijnen en het toevoegen van een aparte mogelijkheid om van werkgever te veranderen.

De richtlijn bevat ook nieuwe onderdelen betreffende de toegestane periodes van werkloosheid van een GVVA-houder, met verlengde periodes voor het geval dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat deze persoon te maken heeft gehad met arbeidsgerelateerde uitbuiting. Deze onderdelen zijn niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar zullen worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit omdat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande systematiek en dergelijke regels al standaard als nadere regels in dit besluit zijn opgenomen. Zo is de huidige toegestane periode van werkloosheid die drie maanden bedraagt, al neergelegd in artikel 3.91 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Door ook de nieuwe toegestane periodes van werkloosheid in dit besluit op te nemen, wordt ook de werking, het overzicht en de voorspelbaarheid van het stelsel bevorderd. De wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 moet gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking treden.
Het wetsvoorstel maakt het niet makkelijker voor uitzendbureaus om werknemers uit derde landen aan te trekken. Op dit punt verandert er niets in de bestaande wetgeving.

Vraag 2

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel. Zij vragen aan de regering wat de reden is dat de implementatiedeadline van 21 mei 2026 niet is gehaald en wat hiervan de gevolgen zijn.
De reden dat de implementatietermijn niet is gehaald, is dat het doordenken van en overleg over de juiste wijze van implementatie van de GVVA-richtlijn 2024 en het opstellen van concepten voor wet- en regelgeving, bij nader inzien bewerkelijker bleken dan vooraf ingeschat.
Zoals hierboven vermeld, kan de Europese Commissie Nederland in gebreke stellen en is dit inmiddels gebeurd bij brief van 14 juli 2026. Er is een reactie op deze ingebrekestelling opgesteld, waarbij dit wetstraject onder de aandacht is gebracht, is vermeld welke onderdelen van de richtlijn nog implementatie behoeven en dat in de praktijk al wordt gewerkt overeenkomstig de direct werkende bepalingen. Indien niet alsnog snel tot implementatie wordt overgegaan, kunnen een inbreukprocedure en een gang naar het Hof van Justitie van de Europese Unie volgen. Daar kan Nederland een hoge boete en dwangsom worden opgelegd. De regering hecht dan ook groot belang aan het zo voorspoedig mogelijk afronden van het wetstraject en vraagt uw Kamer daarom dit wetsvoorstel spoedig te behandelen.

Vraag 3

De leden van de BBB-fractie lezen dat bij de omzetting van de richtlijn geen beleidskeuzes worden gemaakt. Kan de regering dit nader onderbouwen? Op welke onderdelen is daadwerkelijk sprake van een dwingende implementatieverplichting en op welke onderdelen bestaat nog nationale ruimte?
Het voorliggende wetsvoorstel is, zoals eerder vermeld, beperkt tot de implementatie van die onderdelen uit de GVVA-richtlijn 2024 die dwingende wijzigingen inhouden ten opzichte van de al geïmplementeerde GVVA-richtlijn. Het gaat dan om de beperking van de mogelijkheden beslistermijnen te verlengen en de aparte mogelijkheid voor een GVVA-houder om van werkgever te veranderen. Deze onderdelen zijn nog niet in de bestaande wetgeving opgenomen en moeten worden geïmplementeerd in het nationale stelsel. Op deze dwingende onderdelen is geen ruimte om een andere (beleids)keuze te maken dan in de GVVA-richtlijn 2024 is vastgelegd.

Andere onderdelen van de GVVA-richtlijn 2024, waaronder dwingende en facultatieve bepalingen die niet zijn gewijzigd ten opzichte van de GVVA-richtlijn en/of reeds zijn geïmplementeerd, zijn niet aan te merken als dwingende onderdelen waarvoor implementatie noodzakelijk is. Deze zijn gelet daarop en omdat in een implementatie geen bredere herziening van regelgeving of extra nationaal beleid wordt meegenomen, niet betrokken in dit wetsvoorstel. Zie hiervoor onder meer paragraaf 2.3 van de Memorie van toelichting en de Transponeringstabel opgenomen als bijlage 1 bij die Memorie van Toelichting.

Vraag 4

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering stelt dat de herziene richtlijn mede tot doel heeft de bescherming tegen arbeidsuitbuiting te verbeteren. Deze leden vragen of de regering concreet kan aangeven op welke punten de rechtspositie van werknemers uit derde landen in Nederland daadwerkelijk verbetert ten opzichte van de huidige situatie.
De GVVA-richtlijn 2024 bevat nieuwe onderdelen betreffende de toegestane periodes van werkloosheid van een GVVA-houder, met verlengde periodes voor het geval dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat deze persoon te maken heeft gehad met arbeidsgerelateerde uitbuiting. Deze verlengde periodes, waarmee rekening wordt gehouden met de situatie van deze persoon, verbeteren de rechtspositie van deze persoon ten opzichte van de huidige situatie.

Deze onderdelen zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen, maar zullen worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit omdat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande systematiek en dergelijke regels al standaard als nadere regels in dit besluit zijn opgenomen. Zo is de huidige toegestane periode van werkloosheid die drie maanden bedraagt, al neergelegd in artikel 3.91 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Door ook de nieuwe toegestane periodes van werkloosheid in dit besluit op te nemen, wordt ook de werking, het overzicht en de voorspelbaarheid van het stelsel bevorderd.

Vraag 5
De implementatie van deze richtlijn had uiterlijk op 21 mei 2026 voltooid moeten zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke gevolgen het niet tijdig implementeren van deze richtlijn heeft. Daarnaast vragen deze leden hoe dit wetsvoorstel voorkomt dat verdienmodellen gebaseerd op goedkope arbeidsmigratie in stand blijven.
Zoals in de inleiding en bij het antwoord op vraag 2 is vermeld, kan de Europese Commissie Nederland in gebreke stellen en is dit inmiddels gebeurd bij brief van 14 juli 2026. Er is een reactie op deze ingebrekestelling opgesteld, waarbij dit wetstraject onder de aandacht is gebracht. Hierin is vermeld welke onderdelen van de richtlijn nog implementatie behoeven en dat in de praktijk al wordt gewerkt overeenkomstig de direct werkende bepalingen. Indien niet alsnog snel tot implementatie wordt overgegaan, kunnen een inbreukprocedure en een gang naar het Hof van Justitie van de Europese Unie volgen. Daar kan Nederland een hoge boete en dwangsom worden opgelegd. De regering hecht dan ook groot belang aan het zo voorspoedig mogelijk afronden van het wetstraject en vraagt uw Kamer daarom dit wetsvoorstel spoedig te behandelen.

Omdat het wetsvoorstel voorziet in implementatie, is het beperkt tot die (dwingende) onderdelen waarvan neerleggen in de wet noodzakelijk is. Concreet betekent dit dat het wetsvoorstel is beperkt tot drie wijzigingen in de procedure voor het aanvragen van een (wijziging van een) GVVA: twee beperkingen van de mogelijkheden tot verlenging van beslistermijnen en het toevoegen van een aparte mogelijkheid om van werkgever te veranderen. De vraag over het voorkomen van verdienmodellen gebaseerd op goedkope arbeidsmigratie heeft geen betrekking op deze onderdelen. Over dit onderwerp zijn bepalingen opgenomen in bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Wet arbeid vreemdelingen, en die bepalingen worden met deze implementatie en dit wetsvoorstel niet gewijzigd. De regering verwijst overigens naar het antwoord op vraag 7 waarin een toelichting op de arbeidsmarkttoets is opgenomen en waar onder meer aan de orde komt dat deze toets voorkomt dat de GVVA wordt gebruikt voor structureel laagbetaalde arbeid, of wel goedkope arbeidsmigratie.

2. Implementatiewetgeving

Vraag 6
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat werknemers uit angst voor ontslag of verlies van hun verblijfsrecht afzien van het indienen van een klacht.
In artikel 14 van de GVVA-richtlijn 2024 is vastgelegd dat lidstaten ervoor zorgen dat er doeltreffende mechanismen zijn waarmee werknemers uit derde landen klachten kunnen indienen tegen hun werkgevers. De gevraagde waarborgen en voorzieningen zijn al neergelegd in bestaande wet- en regelgeving en worden al in de praktijk toegepast. Zo kunnen werknemers uit een derde land en derden,

zoals bijvoorbeeld een vakbond, op grond van de bestaande regels een klachtmelding over een werkgever indienen bij instanties zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit kan in meerdere talen en ook anoniem. Hierover wordt door de IND actief, zowel via hand-outs als digitaal, informatie verstrekt.
Artikel 14 van de richtlijn hoefde dan ook niet te worden geïmplementeerd en is niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Vraag 7
De leden van de JA21-fractie vragen de regering, mede aan de hand van het schema GVVA (bijlage 2 bij de memorie van toelichting), per beperking die met het oog op werk onder het toepassingsbereik van de GVVA-richtlijn valt, aan te geven welke looneis geldt. Kan de regering daarbij bevestigen dat voor de beperking 'arbeid in loondienst', anders dan bij arbeid als kennismigrant en de Europese blauwe kaart, geen verhoogd looncriterium geldt, maar in beginsel kan worden volstaan met het wettelijk minimumloon?
Deelt de regering de zorg van de leden van de JA21-fractie dat de gestroomlijnde GVVA-procedure, bij gebreke van een verhoogd looncriterium, kan worden ingezet voor laagwaardige, laagbetaalde arbeid van buiten de Unie? Is de regering, gelet op de exclusieve nationale bevoegdheid van artikel 79, vijfde lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en overweging 7 van de richtlijn, die uitdrukkelijk bepaalt dat de richtlijn de bevoegdheid van lidstaten om de voorwaarden voor verstrekking te reguleren onverlet laat, bereid om voor de beperking 'arbeid in loondienst' een minimaal looncriterium (bijvoorbeeld gekoppeld aan een percentage van het modaal inkomen dan wel aan het looncriterium voor kennismigranten) in te voeren? Zo nee, waarom niet?
De leden van de JA21-fractie vragen of de regering erkent dat de arbeidsmarkttoets weliswaar toetst op prioriteitgenietend aanbod, maar op zichzelf niet verhindert dat structureel laagbetaalde functies door derdelanders worden vervuld, met mogelijke verdringing van en neerwaartse druk op de lonen van Nederlandse en EU-werknemers. Acht de regering een looncriterium in dat licht niet een doeltreffender waarborg dan de arbeidsmarkttoets alleen?
Zoals in de inleiding vermeld heeft de omstandigheid dat met dit wetsvoorstel een richtlijn wordt geïmplementeerd gevolgen, in die zin dat het wetsvoorstel is beperkt tot die (dwingende) onderdelen waarvan neerleggen in de wet noodzakelijk is om de GVVA-richtlijn 2024 te implementeren. Een dergelijke beperking is nodig om te zorgen dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk het wetstraject kan doorlopen. De regering hecht hieraan groot belang en vraagt uw Kamer daarom dit wetsvoorstel spoedig te behandelen.
Een looneis voor de beperkingen uit het genoemde schema is geen dwingend onderdeel van de GVVA-richtlijn 2024 dat moet worden geïmplementeerd, maar zou neerkomen op een bredere herziening van regelgeving of extra nationaal beleid. Gelet hierop is dit dan ook niet in, de voorbereiding van, dit wetsvoorstel betrokken.

Om de JA21-fractie duidelijkheid te geven en omdat er ook door andere fracties vragen zijn gesteld over de arbeidsmarkttoets, ziet de regering desondanks aanleiding tot de volgende toelichting.
De regering kan bevestigen dat er niet op eenzelfde wijze als bij arbeid als kennismigrant en als houder van een Europese blauwe kaart, een verhoogd looncriterium geldt voor de andere genoemde beperkingen, zoals arbeid in loondienst. De eisen aan het loon voor deze beperkingen, dat het loon marktconform of COA-conform moet zijn en daardoor tenminste het wettelijk minimum loon moet bedragen ongeacht de arbeidsomvang, zijn opgenomen in de Wet arbeid vreemdelingen[4] en maken daar deel uit van de bij een aanvraag te doorlopen toets. Voor deze beperkingen moet immers, anders dan bij arbeid als kennismigrant en als houder van een Europese blauwe kaart, een arbeidsmarkttoets worden doorlopen. Bij deze arbeidsmarkttoets beoordeelt het UWV onder meer of er prioriteit genietend aanbod voor de vacature in Nederland of de EER aanwezig is en of de werkgever voldoende wervingsinspanningen heeft verricht om dit aanbod aan te boren. Omdat voor de in de vraag bedoelde laagbetaalde arbeid a priori voldoende aanbod van werknemers in Nederland en Europa aanwezig is, zullen deze stappen al niet succesvol kunnen worden doorlopen en zal voor deze arbeid geen GVVA worden verleend. Daarnaast geldt[5] onder meer dat een gecombineerde vergunning wordt geweigerd, als de arbeidsomstandigheden,

[4] Zie hiervoor artikel 8 van de wet arbeid vreemdelingen.

[5] Artikel 8, eerste lid, onder d, van de Wet arbeid vreemdelingen. In deze wet zijn ook nog andere weigeringsgronden en facultatieve weigeringsgronden, zoals de (preventieve) toets op huisvesting, opgenomen.

arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen (waaronder ook de geboden beloning valt) beneden het niveau liggen dat wettelijk vereist is of in de bedrijfstak gebruikelijk is.[6]
De werkgever is dus verplicht om een marktconform loon of CAO-loon te betalen. Daarmee wordt voorkomen dat arbeidsmigranten lager worden betaald dan Nederlandse en EU-werknemers. Hiermee wordt dan ook verdringing van de arbeidsmarkt voorkomen.
Deze toetsing werkt naar behoren en geeft de mogelijkheid om op verschillende van belang zijnde aspecten te toetsen, waardoor het een goede waarborg is tegen oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. De regering deelt daarom niet de zorg dat de GVVA-procedure voor laagwaardige, laagbetaalde arbeid zal worden gebruikt en ziet geen aanleiding om een specifieke looneis voor arbeid in loondienst in te voeren.

Vraag 8
De leden van de BBB-fractie zijn kritisch op het gevolg dat bij niet tijdig beslissen een positieve fictieve beschikking ontstaat. Klopt het dat een vreemdeling dan van rechtswege toestemming kan krijgen, ook wanneer de inhoudelijke toets nog niet volledig is afgerond? Welke waarborgen zijn er om te voorkomen dat vergunningen van rechtswege ontstaan doordat uitvoeringsorganisaties de termijn niet halen?
De GVVA-richtlijn 2024 bepaalt, samengevat weergegeven, dat na kennisgeving voor het veranderen van werkgever er een periode van 45 dagen is waarin de lidstaat zich tegen die verandering kan verzetten. Dit heeft tot gevolg dat verzetten tegen deze verandering van werkgever na die periode niet meer kan en dat van werkgever kan worden veranderd, ook als een inhoudelijke toets nog niet volledig is afgerond. Dit is een dwingend onderdeel van de richtlijn en dit zal dus moeten worden geïmplementeerd in het nationale stelsel. Er is geen ruimte om een andere (beleids)keuze te maken dan in de GVVA-richtlijn 2024 is vastgelegd.

Bij de implementatie moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij het al bestaande nationale stelsel en de daarin gebruikte instrumenten.[7] Omdat in het Nederlandse stelsel al wordt gewerkt met aanvragen en vergunningen, is daar in dit wetsvoorstel voor het veranderen van werkgever bij aangesloten. Als een houder van een GVVA voor bijvoorbeeld de beperking arbeid in loondienst van werkgever wil veranderen, zal hij daartoe, net als voorheen, een aanvraag moeten indienen voor de wijziging van de al verleende vergunning. Voor die aanvraag geldt dan een beslistermijn van 45 dagen. Als de IND niet binnen 45 dagen beslist, ontstaat er van rechtswege een fictieve positieve beschikking op grond waarvan de aanvrager bij de nieuwe werkgever mag werken voor (enkel) de resterende duur van de eerder aan de vreemdeling verleende GVVA. Bij niet tijdig beslissen wordt dus geen nieuwe verblijfsvergunning afgegeven met een verlengde geldigheidsduur. Het kan dus inderdaad voorkomen dat er een fictieve positieve beschikking ontstaat, terwijl de inhoudelijke beoordeling nog niet is afgerond. Het hangt echter van het geval af in hoeverre deze mogelijkheid speelt. Op aanvragen voor een vergunninghouder met de beperking arbeid als kennismigrant, onderzoek in de zin van richtlijn (EU) 2016/801 of voor een houder van een Europese Blauwe Kaart met referent, waarbij de aanvraag betrekking heeft op een wijziging van werkgever waarbij de beperking hetzelfde blijft, wordt ook in de huidige situatie doorgaans al binnen twee weken beslist.

Wel kan het gaan spelen bij houders van een nationale GVVA, dus voor de beperkingen arbeid in loondienst en lerend werken, waarbij ook een volledige arbeidsmarkttoets moet worden verricht bij de beoordeling van een aanvraag. Zoals vermeld in de Memorie van Toelichting en het rapport “Uitvoeringstoets herziene GVVA-richtlijn”, die de regering uw Kamer bij deze nota aanbiedt, is aanpassing van de werkwijze van IND en UWV nodig. Vanuit IND en UWV zijn al maatregelen genomen om te zorgen dat in zoveel mogelijk gevallen de termijn wordt gehaald. Zo worden de aanvragen waarvoor de termijn van 45 dagen geldt met voorrang behandeld en komen deze terecht bij een team dat is ingericht voor het afhandelen van deze aanvragen. Ook is er extra aandacht voor de check of direct alle benodigde informatie en stukken zijn aangeleverd die nodig zijn om de aanvraag te beoordelen, zodat vertraging tijdens de dossierbehandeling kan worden voorkomen. Daarnaast zullen in de Vreemdelingencirculaire 2000 beleidsregels worden opgenomen over de inrichting van de procedure en te hanteren werkwijze.
Het doorvoeren van deze aanpassingen is haalbaar voor IND en UWV en zorgt ervoor dat zoveel mogelijk binnen de termijn kan worden beslist. Het halen van de termijnen wordt blijvend gemonitord en ook het

[6] Op grond van het reeds in de Wet arbeid vreemdelingen geïmplementeerde artikel 12 van de GVVA-richtlijn 2024.
[7] Zie hiervoor aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

doorvoeren van verbeteringen is een continu proces. Overigens blijkt uit een eerste analyse dat medio augustus alle aanvragen die tot dan toe zijn gedaan, binnen de termijn zijn afgehandeld.
Er is natuurlijk ook de mogelijkheid om een aanvraag af te wijzen binnen de beslistermijn als niet aan de ontvankelijkheids- of inhoudelijke, vereisten op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht wordt voldaan. Daarnaast kan ook een vergunning van rechtswege later nog worden ingetrokken als daar aanleiding voor is op grond van deze wetten, bijvoorbeeld als blijkt dat er onjuiste informatie is overgelegd bij de aanvraag, niet wordt gewerkt overeenkomstig de aanvraag of als er signalen zijn van misstanden.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat is gebleken dat de aan uw Kamer aangeboden Memorie van toelichting niet geheel overeenkomt met de aan de Raad van State voorgelegde Memorie van toelichting, nu er per abuis een paragraaf mist. Het gaat om de navolgende tekst, die volledigheidshalve hierna nog eens wordt opgenomen:
"3.2.2 Samenloop wijziging van werkgever en verlenging van de GVVA
Een aanvraag om een wijziging van werkgever kan tevens gepaard gaan met een aanvraag om verlenging van de GVVA. Voor de aanvraag om een verlenging geldt de beslistermijn van 90 dagen. Dit houdt in dat indien de IND na 45 dagen geen bezwaar heeft gemaakt tegen de wijziging van de werkgever, de GVVA-houder bij de nieuwe werkgever mag werken tot het einde van de GVVA. Wanneer later de IND de verlengingsaanvraag afwijst, behoudt de vreemdeling het recht om bij zijn nieuwe werkgever te blijven werken, maar slechts tot het einde van de geldigheidsduur van de GVVA."

Vraag 9
De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de stellinginname dat de bevoegdheden van de Nederlandse Arbeidsinspectie voldoende zijn. Waarom acht de regering aanvullende maatregelen niet noodzakelijk, terwijl juist de richtlijn beoogt de bescherming van uitbuiting te versterken?
De GVVA-richtlijn 2024 bevat geen dwingende onderdelen die raken aan de bevoegdheden van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Daarom zijn hierover geen bepalingen in dit wetsvoorstel opgenomen. Stappen om de bescherming tegen uitbuiting te versterken, zijn door de regering wel genomen in het voorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel[8] dat op 22 september 2026 door de Eerste Kamer is behandeld en op 29 september jl. door die Kamer is aangenomen. Doel van deze wet is het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers wordt verbeterd. In deze wet wordt een nieuwe strafbaarstelling, het misdrijf ernstige benadeling geïntroduceerd. Daarmee ontstaan ruimere mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen ernstige misstanden in de arbeidssfeer.

Vraag 10
De leden van de JA21-fractie vragen waarom de incidentele kosten van maximaal 0,5 miljoen euro worden gedekt uit de begroting van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in plaats van via (kostendekkende) leges te worden doorberekend aan de aanvrager of de werkgever die van de regeling profiteert. Acht de regering het rechtvaardig dat de Nederlandse belastingbetaler opdraait voor de uitvoeringslasten van arbeidsmigratie van buiten de Unie?
Het gaat om relatief beperkte en incidentele kosten. Daarom ligt het niet in de rede om deze te dekken uit de leges voor aanvragers van een GVVA dan wel de werkgevers nu dat een structureel karakter heeft.

Vraag 11
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of toezicht wordt gehouden op de naleving van de beleidslijn dat een werkgever die de kosten van de aanvraagverwerking heeft voldaan, deze niet mag terugvorderen van de onderdaan van een derde land. Welke sancties volgen indien een werkgever deze kosten

[8] Kst II, 36 547.

toch inhoudt op het loon? Zijn werknemers voldoende op de hoogte van hun recht om dergelijke kosten niet te hoeven betalen?
Dat kosten slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden door werkgevers mogen worden verrekend, volgt uit het Burgerlijk wetboek en is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. In het geval door een werkgever in strijd met de wet toch kosten worden verrekend of ingehouden met het loon, kan hiertegen door de werknemer een privaatrechtelijke procedure worden gestart.
Ook kan de Arbeidsinspectie bestuursrechtelijk optreden als de werkgever onrechtmatig kosten inhoudt op het persoonlijke minimumloon van een werknemer. Op dit moment mag de werkgever, onder voorwaarden, alleen huisvestingskosten en kosten voor zorgverzekeringspremies inhouden op het minimumloon.

De regering hecht eraan op te merken dat de IND werkgevers en vreemdelingen over allerlei andere onderwerpen aangaande arbeid, waaronder dit specifieke punt, informeert.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

Vraag 12
De leden van de PVV-fractie vragen of de toepassing op de bredere groep derdelanders leidt tot verruiming van de toegang tot de arbeidsmarkt voor onder andere studenten en gezinsmigranten. Kan de regering uitsluiten dat personen die oorspronkelijk voor een ander verblijfsdoel naar Nederland zijn gekomen via deze richtlijn eenvoudiger toegang krijgen tot de arbeidsmarkt? Hoeveel extra personen zullen een GVVA aanvragen, uitgesplitst naar doelgroep?
Het voorliggende wetsvoorstel is, zoals eerder vermeld, beperkt tot de implementatie van die onderdelen uit de GVVA-richtlijn 2024 die dwingende wijzigingen inhouden ten opzichte van de al geïmplementeerde GVVA-richtlijn. Het gaat dan om de beperking van de mogelijkheden beslistermijnen te verlengen en de aparte mogelijkheid voor een GVVA-houder om van werkgever te veranderen.
De eisen en voorwaarden die gelden voor toelating tot de arbeidsmarkt, vastgesteld in onder meer de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000, worden niet gewijzigd. Dit wetsvoorstel maakt het aldus voor derdelanders in het algemeen, en daarmee ook voor derdelanders die oorspronkelijk voor een ander doel naar Nederland zijn gekomen, niet eenvoudiger om de arbeidsmarkt te betreden.

Vraag 13
De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering de beslistermijn voor het al dan niet toekennen van een GVVA verkort naar 90 dagen en dat de arbeidsmarkttoets binnen de beslistermijn moet plaatsvinden. De regering geeft ook aan dat geen aanpassing nodig is van Nederlandse wetgeving. Deze leden vragen aan de regering of deze termijn doorgaans wordt gehaald, of dat er maatregelen genomen (moeten) worden om hieraan vaker te kunnen voldoen. Ook vragen zij wat de consequentie is als niet aan deze termijn wordt voldaan.
De beslistermijn die geldt voor een aanvraag om een GVVA is in Nederlandse wetgeving al bepaald op 90 dagen. Deze termijn voldoet daarmee al aan de richtlijn, waardoor geen implementatie van dit onderdeel nodig is en daarover geen bepaling in het wetsvoorstel is opgenomen.

Wat betreft het mogelijk overschrijden van de beslistermijn, verwijst de regering naar het antwoord op vraag 14 over de beperking van de mogelijkheden tot het verlengen van de beslistermijn.

Vraag 14
De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de beperking van de mogelijkheden tot verlenging van de beslistermijn. Deze leden vragen de regering toe te lichten of de verkorting van de beslistermijn in de uitvoering haalbaar is, ook in het licht van de argumentatie bij paragraaf 5 uit de memorie van toelichting over de financiële gevolgen. Welke overwegingen liggen aan deze keuze ten grondslag? Waarop baseert de regering de verwachting dat deze termijn in de praktijk haalbaar is? Welke gevolgen verwacht de regering voor de uitvoeringsorganisaties?
Wat betreft het mogelijk overschrijden van de beslistermijn door het beperken van de verlengingsmogelijkheden, merkt de regering eerst op dat veel aanvragen die onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen, worden ingediend door erkend referenten (betreffende kennismigranten, onderzoek

in de zin van richtlijn (EU) 2016/801, en (in de meeste gevallen) verblijf als houder van de Europese blauwe kaart). Op deze aanvragen wordt doorgaans al binnen 14 dagen beslist. Voor dit grote deel van de GVVA-aanvragen wordt de 90 dagen-termijn dus niet overschreden en hoeft niet te worden verlengd.
Bij het deel van de aanvragen voor een GVVA met de beperkingen arbeid in loondienst en lerend werken werd in 2025 in gemiddeld 22% van de aanvragen buiten de wettelijke beslistermijn van 90 dagen beslist. Er zijn geen cijfers over in hoeveel gevallen buiten de verlengde beslistermijn is beslist. Alhoewel het niet is uit te sluiten dat de beslistermijn door de beperkingen van de verlengingsmogelijkheden daarvan vaker zal worden overschreden, is de verwachting dat dit maar een beperkt aantal gevallen zal betreffen en dat de termijn in het overgrote deel van de gevallen haalbaar is; zie daarvoor ook het bij deze nota aan uw Kamer aangeboden rapport "Uitvoeringstoets herziene GVVA-richtlijn". IND en UWV werken daarnaast voortdurend aan het optimaliseren van het proces en het versnellen van de procedure om het aantal termijnoverschrijdingen zo veel mogelijk te beperken.

Vraag 15

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan nieuwe bepalingen van de richtlijn die zien op de bescherming van werknemers uit derde landen bij werkloosheid. Deze leden lezen ook dat in hoeverre de huidige werkwijze volledig voldoet aan de GVVA-richtlijn, nader wordt onderzocht. Zij vragen of dit onderzoek inmiddels is verricht en wat de uitkomsten daarvan zijn.

De regering begrijpt het zo dat de aanleiding voor deze vraag ligt in hetgeen op dit punt in de Transponeringstabel, bijlage 1 bij de Memorie van Toelichting, is opgenomen. Het gaat daar echter niet over wijzigingen opgenomen in dit wetsvoorstel, maar om voorziene wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000.
De regering hecht er wel aan op te merken dat in de huidige praktijk op dit punt sinds 22 mei van dit jaar wordt gewerkt overeenkomstig de richtlijn. Dit zal zijn beslag krijgen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Voor de wijze waarop dit zal gebeuren wordt verwezen naar het antwoord op vraag 43.

Vraag 16

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of wordt verwacht dat de aanvullende verblijfsbescherming voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting zal leiden tot meer meldingen van misstanden. Kan de regering hier nader ingaan en aangeven in hoeverre
daarop wordt geanticipeerd vanuit de Arbeidsinspectie? Welke rol krijgen gemeenten hierin?

Zoals in het antwoord op vraag 1 is vermeld, zullen bepalingen over deze verlengde periodes van toegestane werkloosheid in het geval dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat deze persoon te maken heeft gehad met arbeidsgerelateerde uitbuiting, worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Eventuele gevolgen van nieuwe bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen bij de totstandkoming daarvan worden bezien, al is op voorhand niet de verwachting dat deze wijziging op zichzelf zal leiden tot meer meldingen van misstanden.
De regering wijst in dit kader ook nog op hetgeen onder vraag 9 is vermeld over het voorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel.[9] De rol voor gemeenten komt bij dat traject aan de orde.

Vraag 17

De leden van de VVD-fractie constateren dat lidstaten door de implementatie van de GVVA-richtlijn nog slechts 45 dagen de tijd hebben om bezwaar aan te tekenen indien een vergunninghouder van werkgever wisselt. In de Nederlandse context zou dit volgens de regering betekenen dat een niet-tijdige beslissing in beginsel leidt tot een positieve (fictieve) beslissing. In hoeverre acht de regering het scenario realistisch waarbij het onwenselijk wordt geacht dat een vergunninghouder van werkgever verandert, maar waarbij vanwege capaciteitsgebrek of andere onvoorziene omstandigheden de regering niet in staat is om tijdig te beslissen, waardoor er dus een onwenselijke fictieve beslissing volgt? Ziet de regering ruimte om, met inachtneming van artikel 11 lid 3 van de GVVA-richtlijn, zich in dit scenario op een andere, simpelere manier te verzetten tegen de verandering van werkgever?

[9] Kst II, 36 547.

De regering verwijst voor een antwoord op deze vraag eerst graag naar hetgeen in het antwoord op vraag 8 is opgenomen. In aanvulling daarop wordt nog opgemerkt dat bij een implementatie zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het al bestaande nationale stelsel en de daarin gebruikte instrumenten.[10] In het Nederlandse stelsel wordt al gewerkt met aanvragen en vergunningen. Hierbij is in dit wetsvoorstel ten aanzien van de verandering van werkgever dan ook aangesloten. Overigens is er voor dit geval ook geen simpeler wijze van verzetten tegen een verandering van werkgever voorhanden die dezelfde of vergelijkbare voordelen heeft als een procedure met aanvraag. Bij een aanvraag kunnen immers eisen aan de vorm en inhoud van de aanvraag, de te volgen procedure en de te verlenen vergunning worden gesteld.

Vraag 18
De leden van de PVV-fractie vragen de regering om nader te duiden wanneer houders van een GVVA zonder nieuwe aanvraag, van werkgever kunnen veranderen. Ook vragen deze leden of er bij verandering van werkgever een volledige markttoets wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), of dat dit slechts een beperkte toets is.
De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 19
De leden van de JA21-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat een derdelander die bij de eerste werkgever vertrekt (ongeacht of de beëindiging van het dienstverband op initiatief van de werkgever of de werknemer plaatsvindt) gedurende de geldigheidsduur van de vergunning een nieuwe aanvraag tot verandering van werkgever kan indienen, zonder dat een minimale arbeidsduur bij de eerste werkgever is vervuld. Waarom heeft de regering ervoor gekozen geen minimumperiode bij de eerste werkgever voor te schrijven, terwijl artikel 11, derde lid, onder c, van de richtlijn deze mogelijkheid uitdrukkelijk biedt en de overweging deze juist presenteert als instrument "om mogelijk misbruik van de bepalingen inzake verandering van werkgever te voorkomen"?
De leden van de JA21-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat een minimumperiode het risico verkleint op constructies waarbij de eerste dienstbetrekking enkel als toegangsticket dient. Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid alsnog een minimumperiode in te voeren, met de in de richtlijn voorziene uitzondering voor gevallen van ernstige schending door de werkgever? Welke andere lidstaten maken, voor zover bij de regering bekend, wél gebruik van de mogelijkheid een minimumperiode voor te schrijven, en hoe verhoudt de Nederlandse keuze zich tot het streven te voorkomen dat Nederland binnen de Unie een relatief aantrekkelijke bestemming wordt voor deze vorm van arbeidsmigratie?
De leden van de JA21-fractie vragen of de regering erkent dat het ontbreken van een minimumperiode bij de eerste werkgever in combinatie met de vergunning van rechtswege de drempel verlaagt voor het opzetten van constructies waarbij de eerste dienstbetrekking slechts dient als toegangsticket tot Nederland. Hoe wordt dit risico gemitigeerd?
De regering kan bevestigen dat een derdelander een aanvraag kan indienen om van werkgever te veranderen ongeacht de duur dat hij bij de eerste werkgever heeft gewerkt. Dit was ook vóór 22 mei 2026 - het moment dat de implementatietermijn van deze richtlijn is verstreken - al het geval, omdat in de oorspronkelijke GVVA-richtlijn[11] geen minimumperiode is voorgeschreven en hier bij de eerdere implementatie niet voor is gekozen. De keuze, waarbij onder meer heeft meegewogen dat het hanteren van een minimumperiode een arbeidsmigrant in een kwetsbaarder positie plaatst ten opzichte van een malafide werkgever, is nog actueel. Het voorschrijven van een minimumperiode zoals bedoeld is geen dwingend onderdeel van de GVVA-richtlijn 2024 dat met dit wetsvoorstel moet worden geïmplementeerd, maar zou neerkomen op een bredere herziening van regelgeving of extra nationaal beleid. In de inleiding is reeds toegelicht dat en waarom het wetsvoorstel is beperkt tot die (dwingende) onderdelen waarvan neerleggen in de wet noodzakelijk is om de GVVA-richtlijn 2024 te implementeren.

Wat betreft de vraag over het veranderen van werkgever, mede gelet op de mogelijke positieve beschikking van rechtswege, verwijst de regering naar hetgeen in de antwoorden op vraag 7 en 8 over de beschikking rechtswege en de uit te voeren toets bij een aanvraag is opgenomen. Doordat zowel bij een eerste als bij een tweede werkgever aan alle criteria van de Wet arbeid vreemdelingen, inclusief de arbeidsmarkttoets indien die van toepassing is dan wel de eisen voor erkende referenten bij kennismigranten en houders van

[10] Zie hiervoor aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[11] Kst II 2013/14, 33 749.

een Europese blauwe kaart moet worden voldaan, acht het kabinet het door de leden van de JA21-fractie gevreesde risico niet of nauwelijks aanwezig. Het is zoals ook eerder vermeld niet zo dat een arbeidsmigrant eenvoudig van werkgever kan veranderen. Hierdoor en omdat de wet- en regelgeving overigens niet wijzigt, is of wordt Nederland niet extra aantrekkelijk voor arbeidsmigranten. Uiteindelijk zijn de toelatingsvoorwaarden veel meer bepalend voor de aantrekkelijkheid van een lidstaat voor arbeidsmigranten.

Vraag 20

De leden van de JA21-fractie vragen de regering precies te beschrijven hoe de arbeidsmarkttoets bij een verandering van werkgever eruitziet. Wordt deze volwaardig uitgevoerd (inclusief de toets op prioriteitgenietend aanbod), of betreft het een lichtere toets? Geldt deze toets voor alle beperkingen die onder de wijzigingsprocedure vallen, of zijn er beperkingen waarbij van werkgever kan worden veranderd zonder volledige arbeidsmarkttoets? Hoe verhoudt de eis van een volwaardige arbeidsmarkttoets binnen 45 dagen zich tot de constatering in de memorie van toelichting dat de huidige streeftermijn voor deze procedure zeven weken bedraagt? Wordt de arbeidsmarkttoets door de verkorte termijn niet feitelijk uitgehold, met als sluitstuk de vergunning van rechtswege? Bij de beperking 'arbeid als kennismigrant' en bij verandering binnen een erkend referentschap geldt een vereenvoudigde- of meldingsprocedure. Klopt het dat in dat geval geen volwaardige arbeidsmarkttoets plaatsvindt?

De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar het antwoord op vraag 8. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat voor de beperking arbeid als kennismigrant geldt dat de IND hiervoor een toets kan aanvragen bij UWV om te beoordelen of er een marktconform loon wordt uitbetaald. Dit is dus inderdaad geen volledige arbeidsmarkttoets.

Vraag 21

De leden van de JA21-fractie vragen wat de gevolgen zijn wanneer een vergunning van rechtswege wordt verleend doordat het UWV niet tijdig een arbeidsmarkttoets heeft kunnen afronden. Erkent de regering dat in dat geval een verblijfs- en arbeidsrecht ontstaat zonder dat de inhoudelijke arbeidsmarkttoets daadwerkelijk is verricht? Hoe verhoudt zich dat tot het uitgangspunt dat arbeidsmigratie van buiten de Unie selectief en gestuurd dient te zijn?

De leden van de JA21-fractie vragen of de regering het risico reëel acht dat aanvragers (of bemiddelende werkgevers) bewust inzetten op het laten verlopen van de beslistermijn, in de wetenschap dat niet-tijdig beslissen eerder tot een positieve beschikking leidt. Welke waarborgen zijn er tegen een dergelijke strategische benutting van de van-rechtswege-bepaling?

De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar het antwoord op vraag 8, waarin de toetsing van een aanvraag tot verandering van werkgever is beschreven. Hierin komen ook de al genomen maatregelen en verdere waarborgen tegen het ontstaan van een positieve beschikking van rechtswege aan de orde en blijkt dat er ook nog handelingsmogelijkheden zijn na het ontstaan van zo'n beschikking. De regering acht gelet hierop het geschetste risico niet of nauwelijks aanwezig.

Vraag 22

De leden van de D66-fractie lezen dat lidstaten op grond van het nieuwe artikel 11, vierde lid, GVVA-richtlijn een derdelander gedurende de geldigheidsduur van de gecombineerde verblijfsvergunning met het oog op werk ten minste drie maanden op hun grondgebied moeten laten verblijven op het moment dat een derdelander zijn baan verliest. Deze periode bedraagt zes maanden, indien de derdelander langer dan twee jaar houder is van de combineerde vergunning. De regering geeft aan nog te onderzoeken in hoeverre de huidige werkwijze voldoet aan de GVVA-richtlijn. Kan de regering toelichten op welke informatie dan wel onderzoeksresultaten zij nog wacht om te kunnen vaststellen of de huidige Nederlandse werkwijze reeds voldoet aan de richtlijn? Op welke termijn kan de Kamer deze informatie verwachten?

Zoals in antwoord op een vergelijkbare vraag van de CDA-fractie (vraag 15) is aangegeven, begrijpt de regering het zo dat de aanleiding voor deze vraag ligt in hetgeen op dit punt in de Transponeringstabel, bijlage 1 bij de Memorie van Toelichting, is opgenomen. Het gaat daar echter niet over wijzigingen opgenomen in dit wetsvoorstel, maar om voorziene wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000.
De regering hecht er wel aan op te merken dat in de huidige praktijk op dit punt reeds wordt gewerkt overeenkomstig de richtlijn. Dit zal zijn beslag krijgen in het Vreemdelingenbesluit 2000.
Voor de wijze waarop dit zal gebeuren wordt verwezen naar het antwoord op vraag 43.

Vraag 23

De leden van de VVD-fractie constateren dat nog niet volledig duidelijk is of de Nederlandse praktijk, waarbij werkloosheid pas na drie maanden leidt tot de verplichting voor de vergunninghouder om Nederland te verlaten, en de praktijk waarbij na kortdurende werkloosheid een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd, voldoen aan de GVVA-richtlijn, en dat de regering dit nog nader onderzoekt. Binnen welke termijn worden de uitkomsten van dit onderzoek verwacht, en is de regering bereid de uitkomsten van dit onderzoek, en de impact hiervan op de wetsbehandeling van deze implementatiewet, met de Tweede Kamer te delen?
De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar het antwoord op vraag 22.

Vraag 24
De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel gevallen de regering jaarlijks verwacht waarin personen zonder arbeid toch rechtmatig verblijf behouden. Welke inkomensvoorzieningen kunnen gedurende die periode ontvangen worden? Deze leden vragen daarnaast of de genoemde periodes (3 of 6 maanden) zullen worden opgeteld bij de huidige zoekperiode van 3 maanden.
De regering begrijpt de vraag van de leden van de PVV-fractie zo dat deze betrekking heeft op GVVA-houders die voortijdig werkloos zijn geworden en gedurende drie dan wel zes maanden rechtmatig verblijf houden dat gerelateerd is aan arbeid, namelijk het opnieuw vinden van werk.
Zoals in de Memorie van toelichting en in het antwoord onder vraag 1 is vermeld, zullen deze onderdelen van de richtlijn voor zover nodig worden opgenomen in een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze vragen zullen bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden betrokken. Wel wordt vast opgemerkt dat bedoelde zoekperioden van drie of zes maanden niet worden opgeteld bij de huidige zoekperiode.

Vraag 25
De leden van de JA21-fractie vragen of gedurende de toegestane periode van werkloosheid (drie of zes maanden) in die periode aanspraak op bijstand bestaat op grond van de Participatiewet of op andere inkomensondersteunende voorzieningen. Indien ja, kan de regering per voorziening aangeven of, en onder welke voorwaarden, die aanspraak bestaat?
Hoe verhoudt de verlenging van de verblijfsperiode naar zes maanden zich tot het koppelingsbeginsel en tot het uitgangspunt dat het verblijfsdoel (arbeid) bij baanverlies is komen te vervallen? Acht de regering het wenselijk dat een derdelander zonder werk en zonder geldend verblijfsdoel tot zes maanden rechtmatig in Nederland verblijft?
De leden van de JA21-fractie vragen waarom ervoor is gekozen deze belangrijke waarborg niet reeds op wetsniveau te verankeren, mede gelet op het feit dat de implementatietermijn is verstreken en er thans een periode bestaat waarin de richtlijn geldt maar de nationale uitwerking ontbreekt. Welk recht geldt voor de middeleneis in de tussenliggende periode?
Geldt de middeleneis ook in de periode tussen drie en zes maanden voor houders die langer dan twee jaar een vergunning hebben? Kan de regering uitsluiten dat juist deze groep met een reeds langere verblijfsduur gedurende maximaal zes maanden zonder werk én zonder middeleneis een beroep op voorzieningen kan doen?
De leden van de JA21-fractie vragen hoe wettelijk geborgd is dat een derdelander die na baanverlies langer dan drie maanden in Nederland verblijft, gedurende die periode geen aanspraak kan maken op bijstand of andere inkomensondersteunende voorzieningen, en op welke concrete wettelijke grondslag die uitsluiting berust. Kan de regering bevestigen dat de aangekondigde middeleneis bij werkloosheid van meer dan drie maanden daadwerkelijk en onverkort zal worden toegepast, op welke termijn en in welke regeling dit vereiste wordt vastgelegd en welke concrete middelennorm daarbij zal gelden? Acht de regering die grondslag toereikend nu de middeleneis niet in dit wetsvoorstel maar in lagere regelgeving wordt vastgelegd? Kan deze lagere regelgeving voorafgaand aan de wetsbehandeling met de Kamer worden gedeeld?
Zoals in de Memorie van toelichting en in het antwoord op vraag 1 is vermeld, zullen deze onderdelen van de richtlijn voor zover nodig worden opgenomen in een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit omdat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande systematiek en dergelijke regels al standaard als nadere regels in dit besluit zijn opgenomen. Zo is de huidige zoekperiode van drie maanden bij werkloosheid neergelegd in artikel 3.91 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Door hierbij aan te sluiten wordt ook de werking, het overzicht en de voorspelbaarheid van het stelsel bevorderd. Deze vragen zullen bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden betrokken.

Daarop vooruitlopend kan de regering melden dat de richtlijn bepaalt dat binnen de geldigheidsduur van de richtlijn de GVVA-houder recht heeft op maximaal drie maanden verblijf nadat hij werkloos is geraakt; als hij meer dan twee jaar heeft gewerkt is die periode zes maanden. In de periode tussen drie en zes

maanden hebben lidstaten het recht om te toetsen op voldoende middelen van bestaan. Het risico dat gedurende de eerste drie maanden de werkloze GVVA-houder een beroep doet op bijstand is klein, aangezien hij in veel gevallen dan zal beschikken over een WW-uitkering, een verzekering waarvoor premies zijn betaald. De vreemdeling die recht heeft op verblijf tot zes maanden heeft vaak geen recht op WW uitkering na 3 maanden omdat dan in ieder geval 4 van afgelopen 5 jaar moet zijn gewerkt. De vreemdeling kan eventueel een beroep doen op de bijstand. Wanneer de gemeente dit meldt bij de IND, kan dat voor de IND reden zijn om de GVVA in te trekken. Het risico dat een werkloze GVVA-houder met succes een beroep doet op de openbare kas, is dan ook beperkt.

Vraag 26

De leden van de JA21-fractie constateren dat uit de transponeringstabel blijkt dat de kennisgeving van werkloosheid door de vreemdeling zelf bij de IND wordt gedaan. Erkent de regering dat het beleggen van deze meldplicht bij de derdelander een verkeerde prikkel bevat, namelijk dat de derdelander er belang bij heeft om baanverlies níet te melden teneinde zijn rechtmatig verblijf en de daaraan verbonden aanspraken te behouden? Hoe beoordeelt de regering dit mogelijke effect? Hoe wordt de juistheid en tijdigheid van de zelfmelding gecontroleerd? Vindt er een actieve controle plaats zodat baanverlies ook zonder melding wordt gesignaleerd? Zo nee, waarom niet?

De leden van de JA21-fractie vragen of de regering het risico reëel acht dat een derdelander die zijn baan verliest en dit niet meldt, na afloop van de (niet-aangevangen) werkloosheidstermijn in de illegaliteit verdwijnt. Welke handhavings- en terugkeerinstrumenten staan ter beschikking, en hoeveel van dergelijke gevallen verwacht de regering jaarlijks? Welke sanctie staat op het niet (tijdig) melden van baanverlies door de derdelander, en hoe vaak is een vergelijkbare meldplicht in het verleden daadwerkelijk gehandhaafd?

De verplichting van de GVVA-houder om werkloosheid te melden én de verplichting van de referent om te melden dat een GVVA-houder niet meer bij hem werkt, zijn namelijk reeds opgenomen in het nationale stelsel.[12] De kennisgeving van werkloosheid door de GVVA-houder is geen dwingend onderdeel van de GVVA-richtlijn 2024 dat moet worden geïmplementeerd. Dit onderwerp is dan ook niet in dit wetsvoorstel betrokken.

Vraag 27

De leden van de PRO-fractie vragen waarom de verlenging van de toegestane periode van verblijf voor mensen die zijn uitgebuit niet bij de implementatie is geregeld, maar pas later wordt uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000. Wat gebeurt er tot die tijd met mensen die zijn uitgebuit en wel recht hebben op langer verblijf? Waarom wordt de aanvullende bescherming van werknemers die te maken hebben pas later uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000?

Zoals ook in de beantwoording van vraag 1 is vermeld, bevat de richtlijn ook nieuwe onderdelen betreffende een toegestane periode van werkloosheid van zes maanden voor een GVVA-houder die langer dan twee jaar in Nederland heeft gewerkt en verlengde toegestane periodes van werkloosheid voor het geval dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een GVVA-houder te maken heeft gehad met arbeidsgerelateerde uitbuiting. Deze onderdelen zullen worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit omdat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de al bestaande instrumenten en dergelijke regels al standaard als nadere regels in dit besluit zijn opgenomen. Hiermee wordt ook de werking, het overzicht en de voorspelbaarheid van het stelsel bevorderd.

Overigens geldt nu al dat bij de geringste aanwijzing dat sprake is van arbeidsuitbuiting de politie of Koninklijke marechaussee (op voorspraak van de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie) aan het vermoedelijke slachtoffer bedenktijd aanbiedt. Tijdens deze bedenktijd van maximaal drie maanden hoeft het slachtoffer Nederland niet te verlaten terwijl hij of zij nadenkt over het doen van aangifte. Bij aangifte (of anderszins meewerken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek) krijgt het slachtoffer een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het onderzoek. Daarnaast wordt er gewerkt aan een verblijfsregeling voor slachtoffers van
ernstige benadeling, in het kader van de modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

[12] Zie hiervoor onder meer de artikelen 4.43 en 4.44a van het Vreemdelingenbesluit en de artikelen 4.22 en verder van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Vraag 28

De leden van de JA21-fractie vragen aan de hand van welke criteria de bevoegde instantie vaststelt dat er 'redelijke gronden' zijn om aan te nemen dat sprake is geweest van arbeidsgerelateerde uitbuiting. Welke bewijslast rust daarbij op de derdelander? Hoe wordt voorkomen dat een enkele, niet nader onderbouwde melding van uitbuiting volstaat om de toegestane periode van werkloosheid en daarmee het verblijfsrecht te verlengen?

Deelt de regering de opvatting dat de combinatie van (a) ontslagbescherming na een klacht, (b) verlenging van de werkloosheidsperiode bij vermoede uitbuiting en (c) het recht om van werkgever te veranderen, ertoe kan leiden dat een beëindiging van het dienstverband langer en complexer wordt dan bij reguliere werknemers? Kan de regering dit uitsluiten voor de leden van de JA21-fractie?

Zoals in de Memorie van toelichting en in antwoord op vraag 1 is vermeld, zullen deze onderdelen van de richtlijn voor zover nodig worden opgenomen in een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit omdat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande systematiek en dergelijke regels al standaard als nadere regels in dit besluit zijn opgenomen. Zo is de huidige zoekperiode van drie maanden bij werkloosheid neergelegd in artikel 3.91 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Door hierbij aan te sluiten wordt ook de werking, het overzicht en de voorspelbaarheid van het stelsel bevorderd. Deze vragen zullen wel bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden betrokken. Voor een beschrijving van de wijze waarop thans met aanwijzingen voor arbeidsgerelateerde uitbuiting wordt omgegaan, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 27.

Vraag 29

De leden van de ChristenUnie-fractie delen de noodzaak om aanvullende bescherming bij werkloosheid wegens arbeidsgerelateerde uitbuiting op te nemen. Wel vragen deze leden wanneer er sprake is van 'redelijke gronden' om arbeidsuitbuiting aan te nemen en wie dat vaststelt. Daarnaast vragen zij hoe de werkgever in deze gevallen actief onderzocht wordt door de Arbeidsinspectie. Tot slot vragen zij waarom deze bescherming nader wordt uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 en niet rechtstreeks in de wet wordt vastgelegd.

Zoals in de Memorie van toelichting en in het antwoord bij vraag 1 is vermeld, zullen deze onderdelen van de richtlijn voor zover nodig worden opgenomen in een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit omdat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande systematiek en dergelijke regels al standaard als nadere regels in dit besluit zijn opgenomen. Zo is de huidige zoekperiode van drie maanden bij werkloosheid neergelegd in artikel 3.91 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Door hierbij aan te sluiten wordt ook de werking, het overzicht en de voorspelbaarheid van het stelsel bevorderd.
De gestelde vragen raken dan ook niet aan dit wetsvoorstel. Deze zullen wel bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden betrokken.
Voor een beschrijving van de wijze waarop thans met aanwijzingen voor arbeidsgerelateerde uitbuiting wordt omgegaan, verwijst de regering graag naar het antwoord bij vraag 27.

Vraag 30

De leden van de JA21-fractie vragen de regering per beperkingsmogelijkheid uit de richtlijn (waaronder de mogelijkheid de gelijke behandeling te beperken tot werknemers die in loondienst zijn of na een minimumperiode als werkloos geregistreerd staan, en de mogelijkheid gezinsbijslagen uit te zonderen voor wie ten hoogste zes maanden mag werken) aan te geven of Nederland daarvan gebruikmaakt, en zo nee, waarom niet. De staande Nederlandse praktijk is, blijkens de toelichting, dat "alle in Nederland rechtmatig verblijvende derdelanders in gelijke mate aanspraak maken op socialezekerheidsbescherming als Nederlanders". Kan de regering becijferen welke meeraanspraken op socialezekerheidsuitkeringen en toeslagen voortvloeien uit het feit dat de groep rechtmatig verblijvende derdelanders door dit voorstel via het recht op verandering van werkgever en de verlengde werkloosheidsperiode in omvang en verblijfsduur kan toenemen?

De leden van de JA21-fractie vragen of het arrest van het Hof van Justitie van 25 november 2020 erop wijst dat socialezekerheidsuitkeringen niet kunnen worden geweigerd op de enkele grond dat gezinsleden in een derde land verblijven. Welke budgettaire gevolgen heeft dit voor uitkeringen en toeslagen die mede zien op (in het buitenland verblijvende) gezinsleden van houders van een gecombineerde vergunning?

Het voorliggende wetsvoorstel is beperkt tot de mogelijkheden beslistermijnen te verlengen en de aparte mogelijkheid voor een GVVA-houder om van werkgever te veranderen. Het is niet de verwachting dat er door deze beperkte en vooral procedurele wijzigingen meer aanvragen zullen worden gedaan of een grotere groep rechtmatig verblijf zal krijgen, omdat het niet makkelijker wordt om een GVVA aan te vragen. Ook wordt de geldigheidsduur van de GVVA niet verlengd bij een verandering van werkgever. Van meeraanspraken zal naar verwachting dus geen sprake zijn.

De onderdelen uit de GVVA-richtlijn 2024 waar deze vragen op zien, gelijkwaardige behandeling van GVVA-houders, zijn al volledig opgenomen in bestaande wet- en regelgeving en daarvoor zijn in dit wetsvoorstel geen wijzigingen voorzien.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Vraag 31

De leden van de JA21-fractie vragen de regering het volgende scenario te beoordelen: een (al dan niet daartoe opgerichte) werkgever vraagt voor een groot aantal derdelanders een gecombineerde vergunning aan. Na de kortst mogelijke periode maken deze derdelanders gebruik van het recht om van werkgever te veranderen of melden zij zich werkloos, en benutten zij vervolgens de toegestane werkloosheidsperiode. Welke wettelijke belemmeringen staan een dergelijke constructie in de weg, nu géén minimumperiode bij de eerste werkgever wordt voorgeschreven? Welke instrumenten hebben de IND en de Arbeidsinspectie om schijnconstructies, schijndienstverbanden en malafide of uitsluitend op vergunningverlening gerichte werkgevers (waaronder uitzendbureaus, die blijkens de richtlijn onder de werkingssfeer vallen) te detecteren en te weren, en worden deze instrumenten met dit voorstel versterkt of juist verzwakt?
De leden van de JA21-fractie vragen de regering uiteen te zetten of, en hoe, bij de aanvraag wordt getoetst op de reële economische substantie van de werkgever en de dienstbetrekking (waaronder de vraag of er daadwerkelijk werk, loon conform cao en bedrijfsactiviteit is), en welke gevolgen het heeft voor zowel werkgever als ingevlogen werknemer indien achteraf blijkt dat de dienstbetrekking fictief was.
Voor de nationale GVVA, een vergunning met de beperking arbeid in loondienst of lerend werken, moet een arbeidsmarkttoets worden uitgevoerd. Zie het antwoord op vraag 7 voor een beschrijving van deze toets. Door deze verplichte toets, de strenge criteria waarop daarbij wordt getoetst en de omstandigheid dat deze toets zowel bij een eerste als volgende werkgever volledig moet worden doorlopen, verwacht de regering niet dat het geschetste scenario zich zal verwezenlijken. Daarbij houdt dit scenario ook risico's in voor zowel werkgever als werknemer, bijvoorbeeld als de IND de aanvraag voor de verandering van werkgever afwijst en de GVVA-houders - tegen de bedoeling van de betrokkenen in - bij de eerste werkgever moeten blijven werken. Hetzelfde geldt voor het zich snel werkloos melden. Daarmee verliest de GVVA-houder zijn bron van inkomsten en gelet op de volledige arbeidsmarkttoets die wordt toegepast wanneer hij bij een nieuwe werkgever wil werken, is het de vraag of hij binnen drie maanden een nieuwe baan vindt. Als dat niet lukt zal de GVVA-vergunning worden ingetrokken, hetgeen zeker een risico is voor de GVVA-houder.

Voor GVVA-houders in de zin van de richtlijn die van werkgever kunnen veranderen zonder dat een arbeidsmarkttoets wordt toegepast, zoals wetenschappelijk onderzoekers, kennismigranten en Europese Blauwe Kaarthouders, is het eveneens een onaannemelijk scenario. Ook voor hen en hun eerste werkgever is het de vraag wat het belang is om een baan op te geven voor een onzekere overstap of werkloosheid. Daarbij moeten de GVVA-houder en zijn werkgever, een erkend referent, ook aan voorwaarden en eisen voldoen. De IND kan de erkend referent aanspreken en eventueel sanctioneren wanneer die oneigenlijk gebruik of misbruik maakt van de toelatingsregeling.
Naast de mogelijkheden die de IND heeft, zet de Arbeidsinspectie diverse bestuursrechtelijke sancties en handhavingsinstrumenten in wanneer werkgevers de arbeidswetten overtreden, waaronder boetes en stilleggingen. Ook zet de Arbeidsinspectie, onder het gezag van het Openbaar Ministerie, strafrechtelijke handhaving in bij de aanpak van strafbare feiten. Strafvorderlijke bevoegdheden kunnen noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn om constructies te ontrafelen, strafbare feiten zichtbaar te maken en te bewijzen, faciliteerders van overtredingen in beeld te krijgen en overtreders financieel aan te pakken. Het wetsvoorstel houdt geen wijziging in van dit instrumentarium en het kan dan ook onveranderd worden ingezet.

Vraag 32

De leden van de BBB-fractie vragen in het bijzonder naar de verkorting van de beslistermijn bij verandering van werkgever naar 45 dagen, met een mogelijke verlenging van 15 dagen. De regering schrijft dat hiervoor werkprocessen bij de IND en het UWV moeten worden aangepast. Kan de regering toelichten of de IND en het UWV op dit moment aantoonbaar in staat zijn om deze termijnen structureel te halen? Welke risico's ziet de regering als dat niet lukt?
De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 33

De leden van de BBB-fractie vragen ook naar de financiële en personele gevolgen. De regering stelt dat het voorstel geen structurele extra personele capaciteit vereist, maar schrijft ook dat extra fte nodig kan zijn om meer niet-tijdige beslissingen te voorkomen. Kan de regering dit verduidelijken? Hoeveel extra capaciteit is volgens de IND en het UWV nodig om de kortere termijnen betrouwbaar te halen? Waarom wordt nu volstaan met een incidentele dekking van maximaal 0,5 miljoen euro? Verder vragen deze leden hoe de arbeidsmarkttoets binnen deze kortere termijnen goed kan blijven plaatsvinden. Kan de regering garanderen dat snelheid niet ten koste gaat van de toets op beschikbaar arbeidsaanbod, arbeidsvoorwaarden en mogelijke verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt?

De benodigde aanpassingen bij de uitvoeringsorganisaties zijn veranderingen in werkprocessen en wijzigingen in de systemen/ICT. Hieronder vallen bijvoorbeeld wijzigingen van de formats voor aanvragen, het aanwijzen van een team voor de aanvragen met een beslistermijn van 45 dagen en het inregelen van (deels digitale) werkprocessen op de gewijzigde termijnen. Er is niet structureel extra personeel nodig. Voor de benodigde aanpassingen kan worden volstaan met een, relatief beperkte, incidentele dekking van maximaal 0,5 miljoen euro. Dit wordt bevestigd en nader toegelicht in het rapport "Uitvoeringstoets herziene GVVA-richtlijn", dat uw Kamer bij deze nota wordt aangeboden. Bij dit rapport maakt de regering wel de opmerking dat het rapport ook andere nieuwe onderdelen van de richtlijn beziet en daarmee dus verder gaat dan dit wetsvoorstel. In het rapport wordt geconcludeerd dat het werken met en voldoen aan de GVVA-richtlijn 2024 binnen de mogelijkheden van de uitvoeringsorganisaties ligt.
Voor wat betreft de vraag over de arbeidsmarkttoets verwijst de regering naar het antwoord op vraag 7, waarin de uit te voeren (volledige) toets bij verandering van werkgever wordt beschreven. Voor eerste aanvragen waarbij een arbeidsmarkttoets nodig is, blijft de beslistermijn 90 dagen en wijzigt de situatie dan ook niet. Uit dit antwoord blijkt ook dat de snelheid niet ten koste zal gaan van de indringendheid van de uit te voeren toets.

5. Financiële gevolgen

Vraag 34

De leden van de D66-fractie lezen dat de verkorte beslistermijnen eventueel kunnen leiden tot een hoger percentage van niet tijdige beslissingen. Deze leden lezen voorts dat om dat te voorkomen mogelijk extra fte beschikbaar moet worden gesteld, waarvan de kosten worden geschat op 0,5 miljoen euro. Deze kosten dienen te worden gedekt binnen de begroting van de IND. Kan de regering toelichten welke mogelijkheden voorgaande kan hebben op de bedrijfsvoering binnen de IND? Ziet de regering nog mogelijke risico's wat betreft het niet tijdig kunnen realiseren van deze extra capaciteit? Welke mitigerende maatregelen staan hiervoor ter beschikking?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 33.

Vraag 35

De leden van de JA21-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voorstel "geen financiële gevolgen" heeft en raamt uitsluitend incidentele uitvoeringskosten van maximaal 0,5 miljoen euro bij de IND. Kan de regering bevestigen dat in deze raming géén rekening is gehouden met mogelijke meeruitgaven aan bijstand, toeslagen en overige sociale voorzieningen? Acht de regering die raming volledig, gelet op de hiervoor geschetste mogelijke aanspraken?

Zoals ook blijkt uit het antwoord op vraag 33, is het bedrag van maximaal 0,5 miljoen euro bedoeld om de kosten voor de benodigde aanpassingen in werkprocessen en in de systemen/ICT bij de uitvoeringsorganisaties te dekken. De wijzigingen opgenomen in dit wetsvoorstel leiden niet tot andere benodigde aanpassingen of kostenposten. De relatief beperkte, incidentele uitvoeringskosten van maximaal 0,5 miljoen euro dekken de benodigde aanpassingen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Vraag 36

De leden van de VVD-fractie constateren dat artikel 8 lid 3 van de GVVA-richtlijn bepaalt dat de termijn voor het nemen van een besluit over een aanvraag voor een gecombineerde vergunning in uitzonderlijke omstandigheden

kan worden verlengd. Wat kunnen volgens de regering deze 'uitzonderlijke omstandigheden' zijn? Voorts constateren deze leden dat de gevolgen van het overschrijden van de beslistermijn volgens artikel 5 lid 2 van de GVVA-richtlijn worden bepaald aan de hand van het geldend nationaal recht. Wat zijn in dit geval de gevolgen van het overschrijden van de beslistermijn voor de aanvrager? Acht de regering het waarschijnlijk dat het beperken van de verlengingsmogelijkheden tot meer overschrijdingen van de beslistermijn zullen lijden?
De GVVA-richtlijn 2024 bepaalt dat het mogelijk is de beslistermijn voor een GVVA-aanvraag te verlengen met een termijn van 30 dagen in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden die verband houden met de complexiteit van de aanvraag. Uit dit laatste zinsdeel blijkt dat de uitzonderlijke omstandigheden geen betrekking kunnen hebben op omstandigheden die meer algemeen zijn of uitvoeringsorganisaties zelf betreffen, zoals klemmende capaciteit door een (tijdelijk) hogere instroom. Er dient sprake te zijn van uitzonderlijke omstandigheden die betrekking hebben op een individuele aanvraag en de complexiteit van die individuele aanvraag. Gelet daarop is maar in beperkte mate van tevoren vast te stellen wat er precies als uitzonderlijke omstandigheden kan worden aangemerkt, maar er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan moeilijkheden bij het waarderen van de diploma's of kwalificaties van de aanvrager.
Voor de aanvragen waarvoor een beslistermijn van 90 dagen geldt, heeft het niet tijdig beslissen door de IND geen gevolgen voor de aanvrager. Het is dus niet zo dat er een fictieve positieve beschikking ontstaat. De consequentie van niet tijdig beslissen is wel dat de werkgever de IND in gebreke kan stellen. Indien vervolgens niet alsnog wordt beslist, kan de IND dwangsommen verbeuren.

Wat betreft het mogelijk overschrijden van de beslistermijn door het beperken van de verlengingsmogelijkheden, merkt de regering eerst op dat veel aanvragen die onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen worden ingediend door erkend referenten (betreffende kennismigranten, onderzoek in de zin van richtlijn (EU) 2016/801, en (in de meeste gevallen) verblijf als houder van de Europese blauwe kaart). Op deze aanvragen wordt doorgaans al binnen 14 dagen beslist. Voor dit grote deel van de GVVA-aanvragen wordt de 90 dagen-termijn dus niet overschreden en hoeft niet te worden verlengd. Bij het deel van de aanvragen voor een GVVA met de beperking arbeid in loondienst en lerend werken werd in 2025 in 22% van de aanvragen buiten de wettelijke beslistermijn van 90 dagen beslist. Er zijn geen cijfers over in hoeveel gevallen buiten de verlengde beslistermijn is beslist. Alhoewel het niet is uit te sluiten dat de beslistermijn door de beperkingen van de verlenging daarvan vaker zal worden overschreden, is de verwachting dat dit maar een beperkt aantal gevallen zal betreffen. IND en UWV werken voortdurend aan het optimaliseren van het proces en het versnellen van de procedure om het aantal termijnoverschrijdingen zo veel mogelijk te beperken.

Vraag 37
De leden van de CDA-fractie lezen dat niet-tijdige beslissing op de nieuwe aanvraag tot een positieve beslissing moet leiden. Het gevolg is dat niet-tijdig beslissen leidt tot een beschikking van rechtswege waarin de aanvraag wordt ingewilligd. Acht de regering de kans groot dat dit vaak zal voorkomen? Hoe groot is het risico dat hierdoor vergunningen worden verleend zonder dat de arbeidsmarkttoets volledig is afgerond?
De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 38
De leden van JA21-fractie vragen de hoe wordt omgegaan met aanvragen die ná 22 mei 2026 zijn ingediend maar waarop vóór de inwerkingtreding van deze wet nog niet is beslist. Welk recht is op deze categorie van toepassing, en kan een derdelander zich in deze periode rechtstreeks beroepen op de voor hem gunstige bepalingen van de richtlijn (waaronder de verkorte termijnen en het recht van verandering van werkgever)?
Op aanvragen die na het moment dat de implementatietermijn van deze richtlijn is verstreken, zijn ingediend is het nieuwe recht van toepassing. Dit is grotendeels de al geldende nationale wet- en regelgeving, omdat deze voor het overgrote deel al in overeenstemming is met de GVVA-richtlijn 2024. De onderdelen die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd, de bepalingen inzake de beperking van de mogelijkheden tot verlenging van beslistermijnen en de mogelijkheid om van werkgever te veranderen, hebben rechtstreekse werking en zijn derhalve vanaf 22 mei 2026 van toepassing. In de praktijk wordt overeenkomstig de richtlijn gewerkt. Zo wordt er een beslistermijn van 45 dagen gehanteerd bij een

verandering van werkgever binnen de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Als de IND niet tijdig beslist, zal voor wat betreft de beperking arbeid in loondienst voor de resterende duur van de vergunning een aanvullend document worden verstrekt waarmee de vreemdeling bij de nieuwe werkgever mag werken tot de einddatum van zijn eerder verleende verblijfsvergunning.

III. Overig

Vraag 39
De leden van de D66-fractie lezen dat uitsluitend aanvragen die vóór 22 mei 2026 zijn ingediend onder de werking van het overgangsrecht vallen. Deze leden constateren voorts dat hierdoor een periode is ontstaan waarin de implementatietermijn van de richtlijn reeds is verstreken, terwijl de nationale implementatiewetgeving nog niet in werking is getreden en dat het wetsvoorstel voor aanvragen in deze tussenperiode zijn of worden ingediend, geen afzonderlijke overgangsbepaling bevat. Hoeveel aanvragen zijn dan wel worden naar schatting in deze tussenperiode ingediend? Kan de regering toelichten hoe wordt omgegaan met aanvragen die zijn ingediend na 22 mei 2026? Kan de regering bevestigen of deze aanvragen worden beoordeeld met rechtstreekse toepassing van de richtlijn?
De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar het antwoord op vraag 38. Aanvullend hierop wordt opgemerkt dat moeilijk is in te schatten hoeveel aanvragen er in de tussenperiode zullen worden ingediend, mede omdat dit afhankelijk is van de lengte van die periode.

Vraag 40
De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel fraude of misbruik met GVVA's de afgelopen vijf jaar is geconstateerd.
Hoewel geen concrete inschatting over het geheel aan GVVA's kan worden gegeven omdat het exacte aantal gevallen waarin daadwerkelijk fraude is geconstateerd niet is te genereren uit het IND-systeem, wordt aangegeven dat, zoals ook vermeld in de antwoorden op vraag 12 en 31, dit wetsvoorstel het betreden van de arbeidsmarkt voor derdelanders niet makkelijker maakt. Daarbij wordt door de uit te voeren toetsing bij het beoordelen van een aanvraag en controles daarna, fraude door aanvragers en erkend referenten zoveel mogelijk voorkomen. Waar fraude wordt geconstateerd, wordt het gesanctioneerd.

Vraag 41
De leden van de PVV-fractie lezen dat bij omzetting van deze richtlijn geen beleidskeuzes hoeven te worden gemaakt. Kan de regering toelichten waarom er geen ruimte bestaat voor een restrictievere implementatie?
De regering verwijst voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord op vraag 3.

Vraag 42
De leden van de JA21-fractie vragen wat de oorzaak is van de vertraging waardoor de implementatietermijn van 21 mei 2026 niet is gehaald, en welke risico's (waaronder een ingebrekestelling door de Europese Commissie en rechtstreekse werking van de richtlijn) Nederland loopt zolang de implementatie niet is voltooid.
Zoals in antwoord op vraag 2 is aangegeven, is de implementatietermijn niet gehaald omdat dat het doordenken van en overleg over de juiste wijze van implementatie van de GVVA-richtlijn 2024 en het opstellen van concepten voor wet- en regelgeving, bij nader inzien bewerkelijker bleken dan vooraf ingeschat.

In de inleiding en het antwoord op vraag 2 is voorts vermeld dat de Europese Commissie Nederland in gebreke kan stellen voor het niet halen van deze termijn. Dit is dit inmiddels gebeurd bij brief van 14 juli 2026. Er is een reactie op deze ingebrekestelling opgesteld, waarbij dit wetstraject onder de aandacht is gebracht, is vermeld welke onderdelen van de richtlijn nog implementatie behoeven en dat in de praktijk al wordt gewerkt overeenkomstig de direct werkende bepalingen. Indien niet alsnog snel tot implementatie wordt overgegaan, kunnen een inbreukprocedure en een gang naar het Hof van Justitie van de Europese Unie volgen. Daar kan Nederland een hoge boete en dwangsom worden opgelegd.

Voor wat betreft de rechtstreekse werking, verwijst de regering naar het antwoord op vraag 39.

Vraag 43

De leden van de JA21-fractie vragen of de regering bereid is de ontwerpbesluiten tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter zake van de bescherming bij werkloosheid, de middeleneis, de uitwerking van de arbeidsmarkttoets bij verandering van werkgever en de regeling bij arbeidsgerelateerde uitbuiting aan beide Kamers voor te hangen, zodat de Kamer zich kan uitspreken over de wijze waarop de waarborgen tegen een beroep op bijstand en tegen oneigenlijk gebruik worden vormgegeven. Zo nee, waarom niet?

De leden van de JA21-fractie vragen op welke termijn de aangekondigde wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan de Kamer worden voorgelegd, en of de regering kan toezeggen dat de hiervoor bevraagde waarborgen (middeleneis, beperking van de werkloosheidsperiode tot de richtlijnminima, en toetsing op schijnconstructies) daarin daadwerkelijk en onverkort worden opgenomen.

Gelet op de omstandigheid dat ook bij de voorgenomen wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 sprake is van implementatie van de GVVA-richtlijn 2024, de voor implementatie vereiste snelheid, de omstandigheid dat de implementatietermijn al is verstreken en Nederland daarvoor al in gebreke is gesteld, acht de regering de voortgang van het implementatietraject van zodanig belang dat zij zich zal richten op het zo spoedig mogelijk en gelijktijdig in werking kunnen treden van het wetsvoorstel en de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. Zij hoopt daarbij verdere vertraging, door bijvoorbeeld extra processtappen, zo veel mogelijk te beperken. In dit kader acht de regering ook van groot belang dat de uitvoeringsorganisaties gebaat zijn bij een zo spoedig mogelijke afronding van deze trajecten.

Wat betreft de wijze waarop de wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden verwerkt, zal dezelfde beperking worden aangehouden als bij dit wetsvoorstel het geval is. Namelijk een beperking tot die (dwingende) onderdelen waarvan neerlegging noodzakelijk is om de GVVA-richtlijn 2024 te implementeren. Er zal geen sprake zijn van een bredere herziening of extra nationaal beleid. De wijziging zal dus beperkt blijven tot het vastleggen van de zoekperiode van zes maanden voor een GVVA-houder die langer dan twee jaar een GVVA-vergunning heeft, de verlengde zoekperiodes in het geval er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een GVVA-houder te maken heeft gehad met arbeidsgerelateerde uitbuiting en de zogenoemde middeleneis. Zoals ook in de antwoorden op de vragen 24, 25, 28 en 29 is aangegeven, zullen de gestelde vragen die betrekking hebben op deze onderdelen bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden betrokken.

De Minister van Asiel en Migratie,