

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 0615428519

Onze referentie
2025-0000004815

Datum 9 januari 2025
Betreft Kabinetsreactie adviesrapport Adviesraad Migratie
'Afgewogen arbeidsmigratie: gericht
arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart'

Op 10 september jl. publiceerde de Adviesraad Migratie (hierna Adviesraad) zijn adviesrapport "Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart". In deze brief reageer ik namens het kabinet op dit advies.

Het kabinet is de Adviesraad zeer erkentelijk voor dit adviesrapport. In het rapport pleit de Adviesraad voor een samenhangend en toekomstgericht arbeidsmigratiebeleid dat rekening houdt met economische, maatschappelijke en ecologische gevolgen, oftewel: brede welvaart. Het adviesrapport laat zien hoe brede welvaart als doelstelling van arbeidsmigratiebeleid er uit zou kunnen zien.

Meer grip op migratie is één van de belangrijkste doelen van het Regeerprogramma. Daarom is een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid nodig. In het Regeerprogramma zijn verschillende maatregelen aangekondigd die hier invulling aan geven.

Het rapport van de Adviesraad bevat interessante inzichten en aanbevelingen voor een weloverwogen en gericht arbeidsmigratiebeleid. In deze brief beschrijf ik welke conclusies en aanbevelingen het kabinet omarmt of waar het kabinet andere keuzes maakt. Ik schets eerst de kern van het advies, daarna beschrijf ik de essentie van het huidige beleid van dit kabinet, en vervolgens ga ik specifiek in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

1. De kern van het advies

Volgens de Adviesraad is het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid aan herziening toe. Zo stelt de Adviesraad dat de huidige arbeidsmigratie vooral ten voordele is van werkgevers, maar niet per se bijdraagt aan het welvaartsniveau. Genoemd wordt dat er maatschappelijke kosten aan arbeidsmigratie kleven (uitstralingseffecten), zoals een toenemende druk op huisvesting. Daarnaast zijn er hardnekkige misstanden rond arbeidsmigratie, ondanks de uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Verder is het arbeidsmigratiebeleid volgens de Adviesraad sterk versnipperd en kent het weinig samenhang.

Tot slot, zo stelt de Adviesraad, is het arbeidsmigratiebeleid weinig toekomstgericht en uitnodigend voor migranten die kunnen bijdragen aan Nederland als het 'migratiepotentieel' in Europa kleiner wordt.

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815

Naar aanleiding daarvan pleit de Adviesraad voor een nieuwe visie op arbeidsmigratie die een afgeleide is van hoe we willen dat onze toekomstige samenleving en economie eruitzien. Een afwegingskader op basis van brede welvaart biedt daarvoor handvatten, aldus de Adviesraad. In het rapport staat dat als arbeidsmigratie vanuit het perspectief van brede welvaart wordt beoordeeld, het in beginsel gaat om alle effecten van arbeidsmigratie die uit maatschappelijk, economisch en ecologisch oogpunt van belang zijn, niet alleen nu in Nederland, maar ook in de toekomst en elders op de wereld, in het bijzonder in de landen van herkomst.

Om de bredewelvaartsbenadering in praktijk te brengen is het volgens de Adviesraad nodig om een Adviescommissie brede welvaart in te stellen die de bredewelvaartsindicatoren opstelt en weegt.

De Adviesraad laat op de volgende drie terreinen zien hoe brede welvaart als doelstelling van het arbeidsmigratiebeleid eruit zou kunnen zien:

1. Het vaststellen van bandbreedtes voor de omvang van arbeidsmigratie naar Nederland;
2. Het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning voor werk van mensen van buiten de EU (direct arbeidsmigratiebeleid);
3. Het beïnvloeden van arbeidsmigratie via onder meer economisch structuurbeleid en arbeidsmarktbeleid (indirect arbeidsmigratiebeleid).

2. Essentie huidig beleid

Gerichter en selectiever arbeidsmigratiebeleid

Het kabinet zet in op een gericht en selectiever arbeidsmigratiebeleid en wil arbeidsmigratie beperken tot die migratie die echt meerwaarde heeft voor ons land, zowel economisch als voor de samenleving. Daarmee heeft het kabinet een brede blik op arbeidsmigratie.

Het kabinet ziet arbeidsmigratie daarbij niet als een structurele oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. Het kabinet is van mening dat bij het aanpakken van krapte op de arbeidsmarkt eerst moet worden ingezet op arbeidsbesparende innovatie en technologie en het helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om (meer uren) te werken. Zo blijft het kabinet zich inzetten om de arbeidsparticipatie van statushouders en asielzoekers van wie de kans groot is dat zij een asielvergunning krijgen te vergroten. Ook zet het kabinet in op een hogere kwaliteit van werk en een verbeterde matching op de arbeidsmarkt bij het aanpakken van arbeidsmarkttekorten.

Direct en indirect arbeidsmigratiebeleid

Ten aanzien van arbeidsmigratie van binnen de Europese Unie (EU) geldt het vrij verkeer van personen en diensten dat behoort tot de grondbeginselen van de EU. Dat betekent niet dat deze vorm van arbeidsmigratie ons moet overkomen. Het kabinet kan indirect sturen op de personen die op basis van het vrij verkeer van personen en diensten in Nederland willen wonen en werken of op werkgevers die arbeidsmigranten in andere EU-lidstaten werven. Bijvoorbeeld door laagbetaalde arbeid in Nederland minder aantrekkelijk te maken en arbeidsmigratie als verdienmodel aan te pakken. Voor de keerzijden van arbeidsmigratie vraagt Nederland ook aandacht in EU verband, bijvoorbeeld door de inzet op een sterkere Europese Arbeidsautoriteit, het tegengaan van oneigenlijke detachering van derdelanders door verduidelijking en concretisering van het juridisch kader hieromtrent en informatievoorziening in herkomstlanden.

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815

Ten aanzien van arbeidsmigratie van buiten de EU is wel direct arbeidsmigratie beleid mogelijk. In Nederland is toegang tot de arbeidsmarkt voor arbeidsmigranten van buiten de EU geregeld in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het uitgangspunt is dat aan de vraag naar arbeid in eerste instantie moet worden voldaan door het arbeidsaanbod dat in Nederland, de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland aanwezig is in te zetten. Het UWV toetst per individuele aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning (TWV) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) of dit aanbod aanwezig is (de arbeidsmarkttoets). Daarnaast streeft het kabinet ernaar om internationaal talent dat een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie, concurrentiekracht en innovatief vermogen, te faciliteren, bijvoorbeeld via de kennismigrantenregeling. Ten aanzien van deze doelgroep voert het kabinet uitnodigend beleid.

Concrete maatregelen

In het Regeerprogramma staan verschillende maatregelen die invulling geven aan het selectiever en gericht maken van het arbeidsmigratiebeleid. De minister van SZW heeft uw Kamer hierover op 14 november jl.¹ geïnformeerd.

Zo gaat het kabinet samen met gemeenten en andere betrokken partijen een afwegingskader ontwikkelen voor nieuwe bedrijvigheid, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie. Een eenduidig en verplicht kader voor alle gemeenten kan helpen om overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen te voorkomen. Daarnaast kan het inzichtelijk maken welke bedrijfslocaties het meest geschikt zijn voor nieuwe bedrijvigheid. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten in een regio hierover met elkaar in gesprek gaan en dit gezamenlijk afstemmen. Het afwegingskader bouwt voort op de effectrapportage voor nieuwe bedrijvigheid en houdt rekening met bestaande (Europese) wet- en regelgeving.

Daarnaast wordt gewerkt aan een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Arbeidsmigratie, met een analyse van hoe arbeidsmigratie op dit moment beïnvloed wordt door de verschillende vormen van overheidsbeleid en concrete beleidsopties die de grip op arbeidsmigratie vergroten. De uitkomsten worden voor de zomer van 2025 verwacht. Ook heeft het kabinet aan de SER om advies

¹ [Kamerbrief over een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

gevraagd hoe gerichte arbeidsmigratie bereikt kan worden. De vraagstelling voor het SER-advies gaat met name over *indirecte maatregelen* om arbeidsmigratie selectiever en gericht te maken: maatregelen op aanpalende beleidsterreinen (economie en arbeidsmarkt) die van invloed zijn op arbeidsmigratie. Naast uitnodigend blijven voor arbeidsmigranten die vanuit een brede welvaartsbenadering belangrijk zijn voor onze (kennis)economie en samenleving, gaat het daarbij ook om de vermindering van de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigratie. Aan de hand van de resultaten van deze onderzoeken kan gekeken worden hoe gericht en selectiever arbeidsmigratiebeleid nader vormgegeven kan worden.

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815

Verder heeft het kabinet in het Regeerprogramma aangekondigd de kennismigrantenregeling te zullen aanscherpen. Kennismigratie is van essentieel belang voor de kenniseconomie, innovatiekracht en het vestigingsklimaat in Nederland. Tegelijkertijd doen ook kennismigranten een beroep op woningen en voorzieningen. Het kabinet onderzoekt daarom de effectiviteit en uitvoerbaarheid van verschillende varianten om de eisen van de kennismigrantenregeling te verhogen of aan te scherpen. Het doel hiervan is dat het kabinet gericht kennismigranten kan aantrekken die echt nodig zijn voor de Nederlandse kenniseconomie en om misbruik tegen te gaan.

3. Appreciatie van de aanbevelingen uit het advies

Het vaststellen van bandbreedtes en tijdelijke of permanente arbeidsmigratie

De Adviesraad beveelt de overheid aan om in de komende twee decennia te streven naar gerichte of selectieve arbeidsmigratie. Daarbij adviseert de Adviesraad om bandbreedtes vast te stellen voor het (netto) aantal arbeidsmigranten waarnaar Nederland de komende decennia zou moeten streven. De Adviesraad formuleert zelf geen te hanteren adviesbandbreedte, maar stelt dat het vaststellen hiervan aan beleidsmakers en/of politici is. Verder stelt de Adviesraad dat er vanuit het perspectief van brede welvaart in algemene zin geen reden is om tijdelijke migratie te prefereren boven permanente migratie. Daarom pleit de Adviesraad ervoor dat alle arbeidsmigranten van buiten de EU in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen voor vijf jaar, met daarna uitzicht op een permanente verblijfsstatus en het recht om gezinsleden te laten overkomen. Zij wil dit gelijktrekken voor alle regelingen voor wat betreft de toelating van arbeidsmigranten.

Appreciatie

Het kabinet is het met de Adviesraad eens dat gericht en selectiever arbeidsmigratiebeleid nodig is. De aangenomen motie Bikker (Bikker 29861, nr. 129.) verzoekt de regering daartoe een bandbreedte voor het arbeidsmigratiesaldo te definiëren en beleidsvoorstellen te doen om dit saldo te bereiken, en de Kamer hierover medio 2025 te informeren.

Het kabinet onderzoekt, onder andere met het IBO en SER-advies, zorgvuldig welke afwegingen, kansen en risico's het vaststellen van meerjarige bandbreedtes voor arbeidsmigratie omvat. In de Kamerbrief van 3 december jl. heeft het kabinet in bredere zin toegelicht hoe zij vervolg wil geven aan de aanbeveling van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 om een politieke afspraak te maken over bandbreedtes.² Het kabinet zal de cijfermatige ontwikkeling van

² [Kamerbrief met reactie op motie Bontenbal over migratie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

migratie monitoren en in het licht plaatsen van het door de Staatscommissie geadviseerde scenario van gematigde groei.

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815

Op dit moment geldt al dat een derdelander na vijf jaar onafgebroken rechtmatig verblijf in Nederland voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel, een verblijfsvergunning kan aanvragen voor onbepaalde tijd. Het verrichten van arbeid, met uitzondering van seizoenarbeid en lerend werken, is een niet-tijdelijk verblijfsdoel. In 2022 heeft het toenmalige kabinet de Wav gewijzigd. Een van de belangrijkste wijzigingen in de lagere regelgeving was dat voor de groep arbeidsmigranten die een volledige arbeidsmarkttoets ondergaat een maximum geldigheid van de TWV of GVVA van twee jaar geldt. Dit was voorheen één jaar. De wijziging van de Wav wordt op dit moment geëvalueerd, en de evaluatie en kabinetsreactie worden in het voorjaar van 2025 naar de Kamer gestuurd.

Brede welvaartstoets

De Adviesraad laat zien hoe een puntensysteem eruit zou kunnen zien waarmee de bijdrage van potentiële arbeidsmigranten aan brede welvaart wordt getoetst. Volgens de Adviesraad zou dit systeem de toetsing op basis van de Wav en de kennismigrantenregeling kunnen vervangen. De Adviesraad stelt een bredewelvaartstoets voor die twee stappen kent. Allereerst wordt getoetst of het werk dat de arbeidsmigrant gaat doen, positief bijdraagt aan brede welvaart. Voorgesteld wordt vast te houden aan het huidige beleid dat er een concreet werkaanbod moet zijn. Aan het werk van de potentiële arbeidsmigrant worden punten toegekend op de drie dimensies van brede welvaart: economie, ecologie en samenleving. Als de totaalscore boven een bepaalde grens uitkomt, valt de eerste stap van de toelatingstoets positief uit. In de tweede stap worden de effecten van de komst van een nieuwe inwoner op brede welvaart getoetst – los van het werk dat deze gaat doen. Hierbij worden punten toegekend op basis van het gebruik van woonruimte en de kennis van de Nederlandse taal of de intentie om Nederlands te leren. De totaalscore van het werk en de komst van een nieuwe inwoner bepaalt of de arbeidsmigrant wordt toegelaten.

Appreciatie

De invoering van een brede welvaartstoets met een puntensysteem, zoals omschreven door de Adviesraad, zou concreet betekenen dat het onderscheid tussen de standaardprocedure (inclusief de arbeidsmarkttoets) van de Wav en de kennismigrantenregeling vervalst. Het kabinet maakt hierin andere keuzes. Het kabinet wil de arbeidsmarkt beschermen en eerst inzetten op andere maatregelen om de arbeidsmarktkrapte aan te pakken. Daarbij past beleidsmatig de toets op prioriteit genietend aanbod, waarmee voorrang wordt gegeven aan werkzoekenden uit Nederland en de EU/EER.

Ook vraagt het kabinet zich af hoe de fluctuaties op de arbeidsmarkt, waar de huidige toets op prioriteit genietend aanbod rekening mee houdt, in te passen zijn in het door de Adviesraad voorgestelde puntensysteem. Verder zal het invoeren van een puntensysteem een omvangrijke herziening zijn, met naar verwachting grote consequenties voor de uitvoering. Wel onderzoekt het kabinet verschillende varianten om de kennismigrantenregeling aan te scherpen, waarbij wordt gekeken naar aanpassing van de salariscriteria of de voorwaarden waaronder bedrijven als erkend referent worden aangemerkt. Het kabinet zal de analyse van de Adviesraad dat het huidige toelatingsbeleid voor arbeidsmigratie van buiten de EU/EER te weinig toekomstgericht en te complex is meenemen bij verdere beleidsontwikkeling op dit terrein.

wetsvoorstel hebben eveneens effect op de rechtspositie van buitenlandse werknemers.

Verder is in het Regeerprogramma opgenomen dat het kabinet werkt aan een maatregel om te waarborgen dat terbeschikkingstelling van arbeid naar dezelfde inlenende onderneming tijdelijk is. Dit naar aanleiding van twee uitspraken van het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie.⁵ Deze maatregel wordt in overleg met sociale partners vormgegeven. Ook dit draagt bij aan het uitgangspunt dat structureel werk wordt ingevuld middels een duurzame arbeidsrelatie.

Het kabinet voelt zich gesteund door de constatering van de Adviesraad dat de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) kan bijdragen aan het weren van malafide uitzendbureaus. De Wtta is op dit moment aanhangig bij de Tweede Kamer. Het kabinet werkt aan een snelle en zorgvuldige invoering van de Wtta en zal de Tweede Kamer daar begin 2025 nader over informeren. De Adviesraad verwijst daarnaast naar de mogelijkheid om, als ingrijpender maatregel naast de Wtta, het werken met uitzendkrachten in bepaalde sectoren geheel te verbieden. Het kabinet verkent de mogelijkheden daartoe evenals de verplichting om een minimaal percentage arbeidskrachten in eigen dienst te nemen thans verder. Het gaat hierbij om een technische verkenning waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar de verwachte effecten, juridische haalbaarheid, en handhaafbaarheid van de maatregelen. Ook zal de sectorale impact worden meegenomen evenals de verwachte effectiviteit en proportionaliteit van de maatregelen. Het uitgangspunt daarbij is dat een sectoraal verbod of een verplicht percentage in dienst als 'stok achter de deur' zou kunnen fungeren als de misstanden met arbeidsmigranten de komende tijd niet voldoende afnemen.

Het kabinet deelt de constatering van de Adviesraad dat de toename van (arbeids)migratie naar Nederland ertoe leidt dat de bevolking toeneemt en daarmee het fysieke ruimtegebruik. Het kan ertoe leiden dat er extra behoefte is aan woningen, meer verkeersbewegingen, meer gebruik van de openbare ruimte en dat alles zorgt voor meer drukte en meer milieubelasting. Het (extra) ruimtegebruik door arbeidsmigranten verschilt in beginsel niet van de natuurlijke bevolkingsaanwas. De Adviesraad noemt het dringendste probleem rondom het ruimtegebruik de beschikbaarheid van goede en betaalbare woningen. Hoewel het huidige tekort aan (betaalbare) woningen niet primair het gevolg is van de komst van migranten, gaat een groter aantal (arbeids)migranten wel gepaard met een grotere vraag naar woningen. Vanuit de huisvestingsopgave bekeken is er weinig ruimte om bevolkingsgroei door (arbeids)migratie te accommoderen. Woningbouw is namelijk een proces dat gebaat is bij een voorspelbare bevolkingsgroei. De doorlooptijd bij het bouwen van een huis duurt gemiddeld tien jaar. Grip op de omvang van arbeidsmigratie en een voorspelbare groei door migratie in de toekomst is dus belangrijk voor dit kabinet.

Er is een woningtekort van circa 400.000 woningen en dit tekort neemt toe. Ook voor arbeidsmigranten die reeds in Nederland werken geldt dat er een tekort aan voldoende huisvesting van voldoende kwaliteit aanwezig is. De ambitie van dit kabinet is om jaarlijks 100.000 woningen te realiseren. Naast het realiseren van meer woningen moet het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting leiden

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815

⁵ Hvj EU 14 oktober 2020, c-681/18, EclI:EU:C:2020:823 (JH/KG), en Hvj EU 17 maart 2022, c-232/20, EclI:EU:C:2022:196 (NP/Daimler).

tot meer inzage op hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd. Het wetsvoorstel is in het voorjaar van 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.⁶

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815

Om de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten goed in kaart te brengen, is inzicht in hun verblijfslocaties een belangrijke voorwaarde. Om de woonbehoefte van deze groep zo goed mogelijk in te schatten is goed zicht op arbeidsmigranten van belang. Vanuit het rijk wordt in samenwerking met gemeenten gewerkt om dit zicht te verbeteren. Zo worden er onder andere tijdelijke verblijfadressen bijgehouden van personen die hier kortdurend verblijven.⁷

Instellen van een adviescommissie

Om de bredewelvaartsbenadering in praktijk te brengen is het volgens de Adviesraad nodig om een Adviescommissie brede welvaart in te stellen die de bredewelvaartsindicatoren opstelt en weegt. Deze commissie zou ook advies kunnen uitbrengen over de gewenste bandbreedte voor het arbeidsmigratiesaldo. Zij zal ook een lijst kunnen opstellen van alle sectoren en beroepen met hun scores op de drie dimensies van brede welvaart. Dit is niet alleen een wetenschappelijke kwestie, maar hangt ook af van maatschappelijke en politieke overwegingen. Volgens de Adviesraad zou een Adviescommissie brede welvaart daarom breed moeten worden samengesteld met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en inhoudelijke experts.

Appreciatie

Omdat het kabinet op dit moment niet voornemens is om een puntensysteem in te voeren waarvoor bredewelvaartsindicatoren opgesteld en gewogen moeten worden, ziet zij op dit moment geen noodzaak voor het instellen van een aparte Adviescommissie brede welvaart. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat er advies wordt ingewonnen over hoe betere keuzes kunnen worden gemaakt zowel op economisch vlak, arbeidsmarktbeleid en maatschappelijke gevolgen om zo te komen tot een gericht arbeidsmigratiebeleid, dat rekening houdt met de brede welvaart. Zoals hierboven toegelicht heeft het kabinet de SER gevraagd hierover advies uit te brengen en is een IBO arbeidsmigratie van start gegaan. Het SER-advies kan met name inzicht geven in het *draagvlak bij sociale partners* voor (indirect) selectiever arbeidsmigratiebeleid en stimuleren dat sociale partners zelf een nog actievere rol nemen op dit terrein, en is daarmee een aanvulling op de andere trajecten (met name het IBO) die een meer technische analyse geven van huidig beleid, nieuwe beleidsopties en de effecten daarvan.

Het kabinet wil op basis van de uitkomsten van deze trajecten richtinggevende keuzes maken, die uiteindelijk de brede welvaart in Nederland dient.

Mede namens de Minister van Asiel en Migratie

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 36 512

⁷ [IPA jaarrapportage 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Y.J. van Hijum

Datum

9 januari 2025

Onze referentie

2025-0000004815