



Evaluatie wijzigingen Wet arbeid vreemdelingen in 2022

Eindrapportage

MAART 2025

Projectnummer P0369

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Youri ten Hoeve, Noortje Hippert, Charley Bohlmeijer en Mirjam Engelen

19 maart 2025 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.



Management-samenvatting

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is onderdeel van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Deze wet regelt de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor mensen van buiten de EU/EER of Zwitserland door middel van het toekennen van een tewerkstellingsvergunning (TWV) of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Het primaire doel van de wet is de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt en het voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. In augustus 2022 is de Wav op onderdelen gewijzigd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is door de minister toegezegd deze wijzigingen drie jaar na inwerkingtreding te evalueren. Dit onderzoek betreft deze evaluatie. Op deze plek is een samenvatting van het onderzoek te vinden.

Inleiding en beleidscontext

De wijziging van de Wav in 2022 volgde uit het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III. Daarin formuleerden de coalitiepartners de wens om “voor Nederland gunstige” arbeidsmigratie te faciliteren en uitbuiting te bestrijden.¹ De wijzigingen hebben als doel de wet- en regelgeving **flexibeler** en **toekomstbestendiger** te maken. Bovendien zouden de wijzigingen moeten bijdragen aan het **versterken van de positie van de werknemer**. Specifiek gaat het om de volgende wijzigingen:

¹ Rutte, M., Van Haersma Buma, S., Pechtold, A. & Segers, G.-J. (2017). Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst. Rijksoverheid. Den Haag. Zie paragraaf 4.5 Menswaardig en effectief migratiebeleid

- De maximale geldigheidsduur voor een af te geven TWV waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt is verruimd van één naar twee jaar.
 - De wetgever kan deze termijn aanpassen tot een maximum van drie jaar via een Algemene maatregel van bestuur, zonder wetswijziging.
- Het versterken van de positie van de werknemer door:
 - Verplichte periodieke girale betaling² van loon aan arbeidsmigranten, wat als weigeringsgrond kan dienen als werkgevers zich hier niet aan houden.
 - Een nieuwe weigeringsgrond voor TWV/GVVA wanneer er geen sprake is van economische activiteiten bij de werkgever.

De volgende onderzoeksvraag stond centraal:

Op welke manier hebben de wijzigingen van de Wav in 2022 bijgedragen aan de beoogde doelstellingen?

Onderzoeksverantwoording

Om tot een gegronde beantwoording van de onderzoeksvragen te komen hebben wij zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet. Daarbij zijn we voor het kwalitatieve deel in gesprek gegaan met SZW, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties (AWVN, FNV, CNV), FairWork en vertegenwoordigers van de Aziatische horeca. Verder hebben we data over TWV- en GVA-aanvragen opgevraagd bij UWV. Deze data is vervolgens geanalyseerd en gebruikt ten behoeve van deze rapportage voor het schetsen van de beleidscontext. Daarnaast zijn we in gesprek gegaan met 7 werkgevers over hun ervaringen met het aanvragen van een TWV. De werving van werkgevers is via UWV verlopen. UWV heeft werkgevers benaderd die zowel voor als na de inwerkingtreding van de wijziging in 2022 een aanvraag hebben gedaan. Het gaat dus om werkgevers die ervaring hebben met het aanvraagproces.

Gezamenlijk bieden deze onderzoeksmethoden een beeld van de gevolgen van de wijzigingen van de Wav in 2022.

Op welke manier hebben de wijzigingen van de Wav in 2022 bijgedragen aan de beoogde doelstellingen?

In enge zin hebben de wijzigingen van de Wav bijgedragen aan meer **flexibele** en **toekomstbestendige** wetgeving. Vanuit het perspectief van de wetgever is er nu de mogelijkheid via lagere regelgeving een wijziging door te voeren en daarmee beter in te spelen op conjuncturele ontwikkelingen en de situatie op de arbeidsmarkt. Van deze mogelijkheid is tot op heden nog geen gebruik gemaakt. Dat betekent dat nog niet te concluderen is of deze flexibiliteit in de praktijk ook als zodanig wordt ervaren.

² De werkgever dient het loon over een periode van ten hoogste een maand giraal uit te betalen aan de *vreemdeling*.

UWV (de organisatie die de TWV's na toetsing verstrekt) en werkgevers reageren beiden positief op de verruiming van de maximale duur van TWV's. Wel vragen zij zich af in hoeverre de verruiming waar toen voor gekozen is voldoende passend is op de arbeidsmarktsituatie van nu. Er lijkt - vooral bij werkgevers(organisaties) - behoefte te zijn aan een langere geldigheidsduur van de TWV.

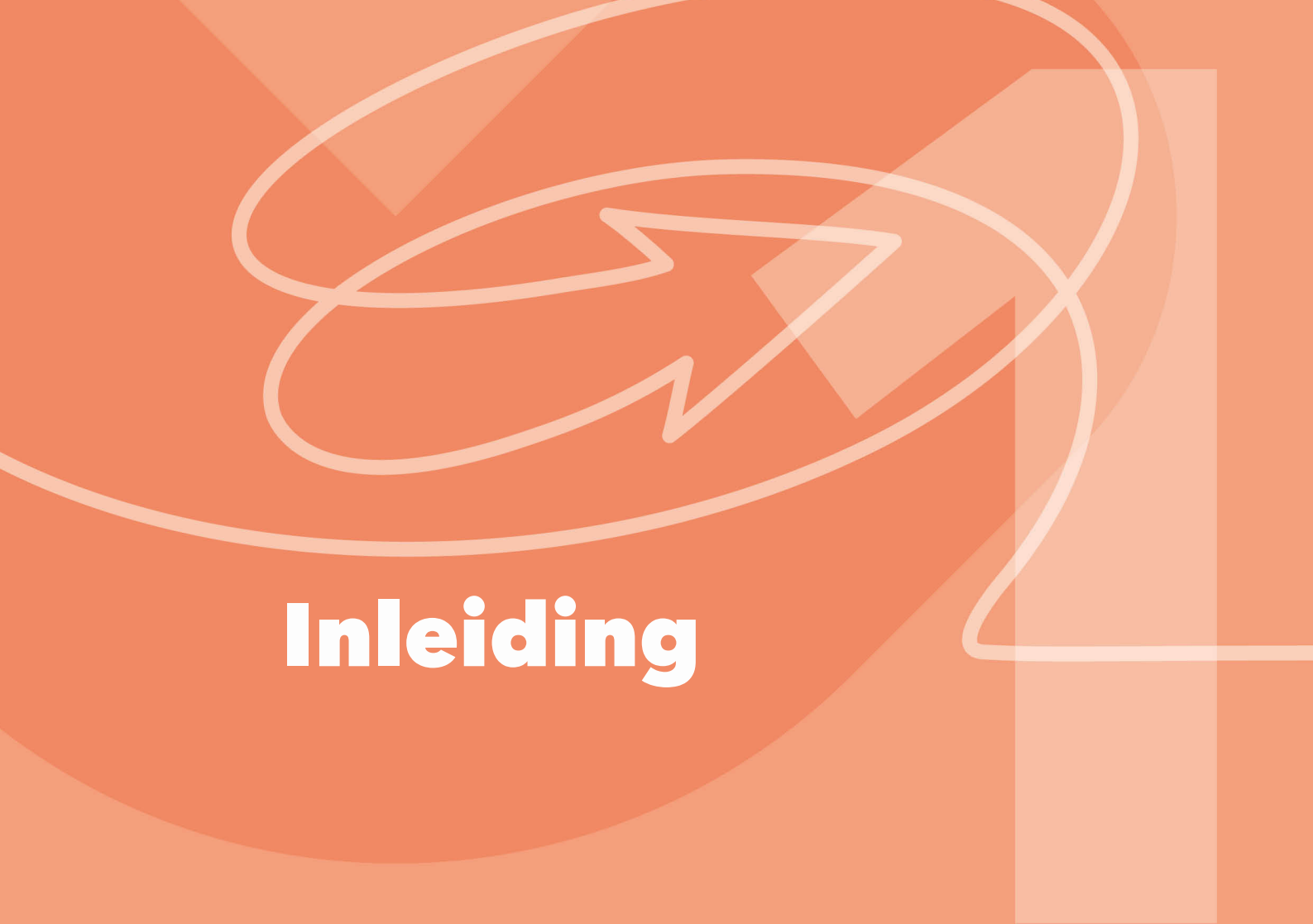
Over het **versterken van de positie van de werknemer** is het volgende te zeggen. In theorie is de arbeidsmigrant als gevolg van de wetswijziging beter beschermd. Vanuit het perspectief van de uitvoering (UWV) is eveneens te concluderen dat er meer mogelijkheden zijn de positie van de werknemer te versterken. UWV heeft immers meer mogelijkheden geen TWV te verstrekken wanneer duidelijk wordt dat er geen periodieke girale betaling plaatsvindt of in situaties waarin er nog geen sprake is van economische activiteit.

Kortom, de wijzigingen worden door verschillende stakeholders positief ontvangen. We concluderen dat de positie van de werknemer inderdaad sterker is geworden. De wet lijkt ook flexibeler en toekomstbestendiger te zijn voor de wetgever, al is tot nu toe nog geen gebruik gemaakt van de flexibiliteit.

Inhoud

Managementsamenvatting

1.	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en aanleiding van de evaluatie	1
1.2	Doel- en vraagstelling	3
1.3	Onderzoeksverantwoording	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Beleidscontext Wet arbeid vreemdelingen	6
2.1	Geschiedenis van de Wav	6
2.2	Uitzonderingen op grond van lagere wet- en regelgeving: BuWav 2022 en RuWav 2022	9
2.3	Doel van de wijzigingen: toekomstbestendig, flexibel en beschermen van werknemer	10
2.4	De ontwikkelingen sinds 2022	13
2.5	De ontwikkelingen in de Aziatische horeca	14
3.	Flexibiliteit en toekomst-bestendigheid	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Flexibiliteit en toekomstbestendigheid vanuit het perspectief van de wetgever	17
3.3	Flexibiliteit en toekomstbestendigheid vanuit het perspectief van de uitvoering	18
3.4	Flexibiliteit en toekomstbestendigheid vanuit het perspectief van de werkgevers	18
3.5	De vraag naar uitzonderingen op de TWV-plicht (BuWav 2022) of volledige arbeidstoets (RuWav 2022)	19
3.6	Tussenconclusie	20
4.	Versterken van de positie van werknemers	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Weigeringsgronden bij de TWV-beslissingen	22
4.3	Bescherming werknemer vanuit perspectief van beleid, uitvoering en sociale partners	23
4.4	Bescherming van werknemer vanuit perspectief van werkgevers	25
4.5	Nadelen van nieuwe weigeringsgronden ter bescherming van de werknemer	25
4.6	Tussenconclusie	27
5.	Beantwoording onderzoeksvragen	28
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen	28
5.2	Overkoepelende bevindingen	32
5.3	Verwonderpunten	33



Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond en aanleiding van deze evaluatie die ziet op de wijzigingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in 2022. Hierbij gaan we in op de achtergrond en aanleiding van de evaluatie en beschrijven we het doel en de aanpak van het onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.1 Achtergrond en aanleiding van de evaluatie

1.1.1 Achtergrond van het onderzoek

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is onderdeel van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Deze wet verbiedt werkgevers om 'vreemdelingen', zoals geformuleerd in de Vreemdelingenwet³, zonder tewerkstellingsvergunning (TWV) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) te werk te stellen. Het primaire doel van de wet is de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt en het voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Voor het verkrijgen van een TWV moeten werkgevers in principe een volledige arbeidsmarkttoets doorlopen. Hierbij beoordeelt UWV of er prioriteit-genietend aanbod (hierna

³ Vreemdelingenwet 2000. (2000, 23 november). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/>

PGA) beschikbaar is binnen Nederland en de EU/EER of Zwitserland. Werkgevers moeten daarnaast aantonen dat zij voldoende wervingsinspanningen hebben verricht, waaronder het gebruik van Europese wervingskanalen.^{4,5} Belangrijk hierbij is dat de vacature minimaal 5 weken voor het indienen van de aanvraag gemeld moet zijn (Wav art 8, lid 1 b.) en dat de wervingsinspanningen gedurende tenminste 3 maanden voorafgaand aan de aanvraag hebben plaatsgevonden (RuWav, bijlage I, 8.1.c. voldoende inspanningen). De TWV/GVA heeft een maximale duur waarvoor de vergunningen worden afgegeven. In de praktijk bleek dat werkgevers hierdoor ervaren dat zij relatief snel na bij het verkrijgen van een TWV opnieuw moesten beginnen met werven.⁶ Met name de vereiste van 3 maanden wervingsinspanningen voorafgaand aan een nieuwe aanvraag verklaart waarom werkgevers ervaren dat ze al heel snel weer van start moeten met werven.

De wijziging in de Wav van 2022 volgde uit het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III. Daarin formuleerden de coalitiepartners de wens om “voor Nederland gunstige arbeidsmigratie” te faciliteren en uitbuiting te bestrijden.⁸ De wijzigingen hebben als doel de wet- en regelgeving flexibeler en toekomstbestendiger maken. Bovendien zouden deze wijzigingen moeten bijdragen aan het versterken van de positie van de werknemer.

1.1.2 De doelen van de wetwijzigingen

Het hoofddoel van de wijzigingen was om het eenvoudiger te maken de maximale duur van een TWV⁹ aan te passen op de vraag van de arbeidsmarkt, om het wettelijk kader zo **flexibeler en toekomstbestendiger** te maken. Een achterliggend doel van deze wijziging was dat er in de toekomst de noodzaak om uitzonderingen op te nemen zou verkleinen.¹⁰

Tijdens het plenaire debat van de wetwijzigingen werd duidelijk dat de bestaande uitzonderingsposities voor specifieke groepen arbeidsmigranten voorlopig gehandhaafd zouden blijven.¹¹ ¹² De toenmalige minister van SZW gaf aan dat het aanpassen van de maximale geldigheidsduur voor een af te geven TWV - van één naar ten hoogste drie jaar - er juist voor moet zorgen dat er in de toekomst minder behoefte is aan nieuwe uitzonderingen.

Naast het flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving hebben de aanpassingen ook als doel de **positie van werknemers te versterken**. De wetgeving werd daarom ook aangescherpt met nieuwe weigeringsgronden voor TWV's:

⁴ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

⁵ De volledige arbeidsmarkttoets is vastgelegd middels artikel 8, en artikel 9 op de Wav. In lagere regelgeving zijn uitzonderingen opgenomen van de groepen werkgevers die onder een 'beperkte arbeidsmarkttoets' vallen, vastgelegd in de Regeling Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.

⁶ *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr 35 680, p. 21.

⁷ Gunstige arbeidsmigratie houdt in dat arbeidsmigranten worden aangetrokken die economische meerwaarde bieden voor Nederland, om zodoende de (kennis)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie van Nederland te versterken.

⁸ Rutte, M., Van Haersma Buma, S., Pechtold, A. & Segers, G.-J. (2017). Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst. Rijksoverheid. Den Haag. Zie paragraaf 4.5 Menswaardig en effectief migratiebeleid

⁹ Geldt voor werkgevers die een volledige arbeidsmarkttoets moeten doorlopen voor hun werknemers.

¹⁰ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

¹¹ *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr 35 680, p. 22.

¹² Met ingang van 1 januari 2022 is de speciale regeling voor Aziatische horeca stopgezet.

- Bij het eerder niet-nakomen door de werkgever van de verplichting om het loon periodiek en giraal te betalen¹³;
- Bij het ontbreken van economische activiteit bij de werkgever.

De gedachte hierachter was dat UWV door deze weigeringsgronden meer mogelijkheden heeft om de werknemer te beschermen.

Dit onderzoek beperkt zich uitsluitend tot de wijzigingen die in 2022 in de Wav zijn doorgevoerd, en evalueert niet de werking van de Wav in zijn geheel. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de beleidscontext en geeft meer informatie over de precieze wijzigingen die in deze evaluatie zijn onderzocht.

1.2 Doel- en vraagstelling

De vraag is of de wijzigingen van de Wav in 2022 hebben geresulteerd in een meer flexibele en meer toekomstbestendige wet- en regelgeving en uitvoering van de wet, en of de wijzigingen de positie van de werknemer hebben versterkt. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Op welke manier hebben de wijzigingen van de Wav in 2022 bijgedragen aan de beoogde doelstellingen?

We onderscheiden daarnaast een aantal deelvragen, die inzicht moeten geven op welke wijze en in hoeverre de wijzigingen van de Wav de doelstellingen hebben behaald. Ook brengen we eventuele potentiële neveneffecten van de wetswijziging in kaart.

De volgende deelvragen staan gedurende het onderzoek centraal:

1. In welke mate hebben de wijzigingen bijgedragen aan het flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving?
 - a. Wat houdt het flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving volgens betrokkenen in?
 - b. In hoeverre past dit bij hoe de wetgever flexibiliteit en toekomstbestendigheid bedoeld had?
 - c. In hoeverre is het plausibel dat de wijziging leidt tot een meer flexibele en/of toekomstbestendige wet- en regelgeving?
 - d. Hoe ervaren verschillende betrokkenen (uitvoering, sociale partners, werkgevers) de wijziging in de praktijk?
2. In welke mate hebben de extra voorwaarden (de periodieke girale betaling en de verplichte economische activiteit) bijgedragen aan het versterken van de positie van de werknemer?

¹³ "Een aanvraag tot het verlenen van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning kan op grond van [artikel 9, eerste lid onderdeel g, van de Wav](#) worden geweigerd indien is gebleken dat de werkgever eerder het loon zoals aangegeven in [artikel 7 van de Wav](#), niet over een periode van ten hoogste een maand heeft betaald aan de vreemdeling." Geciteerd uit Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdeling 2022, artikel 9.1g.

- a. Zijn er vergunningen geweigerd op grond van de nieuwe weigeringsgronden?
 - b. Wat houdt het versterken van de positie van de werknemer volgens betrokkenen in?
 - c. In hoeverre is het plausibel dat deze voorwaarden bijdragen aan een versterkte positie van de werknemer?
 - d. Hoe ervaren verschillende betrokkenen (uitvoering, sociale partners, werkgevers) deze wijziging in de praktijk?
3. Hebben de wijzigingen tot andere positieve (*neven*)effecten geleid (te denken aan verlaging administratieve lasten)?
 4. Hebben de wijzigingen geleid tot negatieve (*neven*)effecten in de praktijk?
 5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de eventuele negatieve effecten te mitigeren of de positieve effecten te vergroten?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Om tot een gegronde beantwoording van de onderzoeksvragen te komen hebben wij zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet. Daarbij zijn we voor het kwalitatieve deel in gesprek gegaan met betrokkenen en hebben we voor het kwantitatieve deel data opgevraagd bij UWV over de TWV-aanvragen.

Om de beleidsdoelen goed te begrijpen, hebben we allereerst gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW en experts op het gebied van de Wav. Daarnaast hebben we interviews gehouden met UWV-medewerkers over hun ervaringen met de uitvoering van de wetgeving, waarbij we zowel de situatie voor als na 2022 hebben besproken.

Voor een breed perspectief vanuit het veld hebben we verschillende sociale partners geraadpleegd. We spraken met vertegenwoordigers van FairWork, AWWN, CNV en de Vereniging Chinese Horeca Ondernemers (VCHO). De Nederlandse Arbeidsinspectie en FNV hebben een schriftelijke inbreng gedaan.

De kwalitatieve inzichten hebben we kunnen aanvullen met een kwantitatieve data-analyse van de TWV-aanvragen van voor en na 2022 waarop een volledige arbeidsmarkttoets van toepassing was.¹⁴ Hiermee hebben we enkele trends en veranderingen in kaart gebracht. De data over de TWV-aanvragen hebben wij vanuit UWV verkregen.

Tot slot hebben we zeven werkgevers geïnterviewd over hun ervaringen met het aanvragen van tewerkstellingsvergunningen. De werving van werkgevers is via UWV gegaan. UWV heeft werkgevers benaderd die zowel voor 2022 een aanvraag hebben gedaan, als na 2022. De werkgevers die zijn opgeroepen om deel te nemen aan het onderzoek hebben daardoor ervaring met het aanvragen van een TWV vóór en ná de wijziging van de Wav in 2022.

¹⁴ Het gaat hier om aanvragen van 2019 tot en met 2024.

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** gaan we in op de beleidscontext van de Wav waarbinnen de wetswijzigingen van 2022 werden doorgevoerd. Het hoofdstuk geeft een historisch overzicht van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en beschrijft de context van de wetswijzigingen in 2022 in de huidige tijd, mede in het licht van de huidige arbeidsmarktkrapte.

We evalueren in **hoofdstuk 3** of de wetswijzigingen hebben geleid tot meer flexibiliteit en toekomstbestendigheid in de wet- en regelgeving, vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen.

In **hoofdstuk 4** beschrijven we of de wetswijzigingen in 2022 hebben bijgedragen aan een betere bescherming van werknemers. Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar de effecten van de nieuwe weigeringsgronden die met de wijzigingen in 2022 zijn geïntroduceerd.

Tot slot presenteert **hoofdstuk 5** de eindconclusies. Naast de hoofdconclusies bespreken we de belangrijkste neveneffecten en verwonderpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.



Beleidscontext Wet arbeid vreemdelingen

In dit hoofdstuk schetsen we de politieke en beleidsmatige context van de Wav, waarbinnen de wetwijzigingen van 2022 tot stand zijn gekomen. Hiervoor gaan we een stuk terug in de tijd, om uiteindelijk uit te komen bij de huidige beleidscontext. Daarbij schenken wij specifieke aandacht aan de krapte op de arbeidsmarkt.

2.1 Geschiedenis van de Wav

2.1.1 Het ontstaan en doel van de Wav

De huidige Wet arbeid vreemdelingen stamt uit het jaar 1995 en verving de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (Wabw) uit 1979. Deze wet maakte het mogelijk het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten tot Nederland beter in te kaderen. Oorspronkelijk was dit nodig omdat de toestroom van buitenlandse arbeidskrachten in de jaren 60 groter was dan verwacht. Met de Wabw - en later de Wav - beoogde men de belangen van Nederlandse werknemers te beschermen door verdringing te voorkomen en tegelijkertijd te waarborgen dat buitenlandse arbeidskrachten op basis van Nederlandse standaarden werkzaam zijn.

De Wav is primair een arbeidsmarktinstrument. Met het oog op economische schommelingen kan de overheid de wet inzetten om de instroom van buitenlandse werknemers te reguleren. In de tweede plaats moet de wet oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing op de arbeidsmarkt voorkomen door de voorwaarden voor tewerkstelling te reguleren. De Wav

moet met haar toets aan de arbeidsmarkt – de volledige arbeidsmarkttoets uitgevoerd door UWV – waarborgen dat in Nederland en/of de EU/EER of Zwitserland aanwezig aanbod ingezet wordt voor de beroepen waarbij dat nodig is, voordat er buiten de Europese grenzen gekeken wordt.

2.1.2 Veranderingen in de beleidscontext 1995-2014

De uitbreiding van de EU heeft gevolgen voor de scope van de Wav

Sinds het jaar 1995 hebben een aantal grote maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden die invloed hebben gehad op de toepassing van de Wav. Eén van de belangrijkste ontwikkelingen is de uitbreiding van de Europese Unie waardoor veel arbeidsmigranten die voorheen een TWV nodig hadden om in Nederland te werken dat niet meer nodig hadden. In 2004 kwamen er 10 nieuwe lidstaten bij de Europese Unie, onder andere Polen, Tsjechië, en Hongarije. Hiermee werd de scope van de Wav behoorlijk ingeperkt. Sinds de toetreding van deze landen tot de EU vielen de werknemers uit deze landen niet meer onder de Wav, maar onder het vrije verkeer van personen dat in de Europese Unie geldt. Werknemers uit EU-lidstaten vallen niet onder de verplichting tot tewerkstellingsvergunning. Het gevolg hiervan is dat deze uitbreiding heeft geleid tot een flinke afname in het aantal TWV-aanvragen.¹⁵

Ten tijde van de uitbreiding van de EU kon een TWV in principe voor drie jaar worden verleend. In het geval de TWV werd verleend voor een kortere periode, dan kon deze worden verlengd op basis van een versoepelde toets. Bovendien was een arbeidsmigrant van buiten de EU/EER of Zwitserland na drie jaar werken vrij op de Nederlandse arbeidsmarkt en kon een TWV alleen worden geweigerd als UWV aantoonde dat er voldoende PGA beschikbaar was.

Ontwikkelingen in de conjunctuur leiden uiteindelijk tot de aanscherpingen in 2014

Naast deze ontwikkelingen in de scope van de Wav hebben ontwikkelingen in de conjunctuur ook invloed op de toepassing van de Wav. Ten tijde van economische neergang is de Wav één van de knoppen om aan te draaien voor het beschermen van de arbeidsmarkt. Dit is zichtbaar in 2014, toen de Wav werd aangescherpt. Deze wijzigingen kwamen voort uit het regeerakkoord van Kabinet Rutte-I dat een restrictiever migratiebeleid voorstond en opereerde in een periode van laagconjunctuur.¹⁶ De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf in de memorie van toelichting aan dat er op dat moment voldoende arbeidspotentieel in Nederland en de EU aanwezig was om te voorzien in de vraag naar arbeid. Bovendien stelde de staatssecretaris dat de verdringing op de arbeidsmarkt door goedkope arbeidskrachten met name in een periode van laagconjunctuur een risico vormt.¹⁷ Zo gezien hebben zowel het grotere arbeidspotentieel als gevolg van de uitbreiding van de EU als de hogere werkloosheid in Nederland geleid tot een aanscherping van de Wav.

In 2014 werd de maximale duur van een af te geven tewerkstellingsvergunning in de Wav vastgelegd op één jaar. Verder werd de arbeidsmarkttoets aangescherpt. UWV hoefde niet meer aan te tonen dat PGA beschikbaar is om te werken, louter de aanwezigheid van PGA werd

¹⁵ TK 2012-2013, 33 475, nr. 3, 'Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen: Memorie van Toelichting'.

¹⁶ Rutte, M. & Verhagen, M. (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid: regeerakkoord VVD-CDA. Rijksoverheid. Den Haag.

¹⁷ TK 2012-2013, 33 475, nr. 3, 'Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen: Memorie van Toelichting'.

voldoende geacht om een aanvraag voor een TWV af te wijzen. Dit beleid moest – in samenhang met andere kabinetsinspanningen – leiden tot een hogere arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden. Deze aanscherping draagt daaraan bij omdat, zo beredeneerde de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de kans op verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt groter is in tijden van laagconjunctuur.¹⁸

2.1.3 De wijzigingen van 2022

In 2022 werd een deel van de hierboven beschreven aanscherpingen teruggedraaid. De wijzigingen van 2022 kwamen voort uit het regeerakkoord van Rutte-III in 2017, waarin voor Nederland 'gunstige' arbeidsmigratie gestimuleerd moest worden en de positieve ontwikkelingen in de conjunctuur. Arbeidsmigranten zouden volgens de coalitiepartners een stimulans kunnen zijn voor de (kennis)economie, de innovatieve slagkracht en de concurrentiepositie van Nederland. Daarom stelden zij voor de maximale duur van een tewerkstellingsvergunning uit te breiden naar drie jaar en dat de uitbuiting van migranten tegengegaan werd.¹⁹ Daarbij was het verminderen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven een streven van dit kabinet.

Een andere belangrijke ontwikkeling die speelde ten tijde van de totstandkoming van de wijzigingen in de Wav in 2022 was de krapte op de arbeidsmarkt. In 2021 was er een historisch omslagpunt: voor het eerst sinds de start van CBS-metingen in 2003 waren er meer vacatures dan werklozen. Tegelijkertijd was de werkloosheid op het laagste niveau sinds 2003.²⁰ Dit houdt in dat de vraag naar arbeid sterk is toegenomen, terwijl de arbeidsparticipatie al hoog ligt.²¹ Dit kan ertoe leiden dat werkgevers zullen zoeken naar andere manieren om aan de vraag te voldoen. Een van deze manieren is het aanboren van arbeidsmarktaanbod van buiten de EU/EER of Zwitserland. In de lijn met deze ontwikkeling is de aanscherping van 2014 teruggedraaid.

Het terugdraaien van de aanscherpingen uit 2014 is door de minister als volgt verwoord in de memorie van toelichting: "In tijden van laagconjunctuur [is] de kans op verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt het grootst. In tijden van hoogconjunctuur is het van belang dat de regelgeving de ruimte biedt om, indien gewenst, een TWV/GVA te verlenen. Gelet hierop is er des te meer noodzaak dat de regelgeving in tijden van zowel hoog- als laagconjunctuur passend is. Hoofddoel blijft een restrictief arbeidsmarktbeleid, echter naar rato van de behoefte van de arbeidsmarkt zal een positief arbeidsmigratiebeleid worden gevoerd".²² In de paragrafen die volgen gaan wij dieper in op de totstandkoming, inhoud en doelen van de wijzigingen van de Wav in 2022.

¹⁸ TK 2012-2013, 33 475, nr. 3, 'Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen: Memorie van Toelichting'.

¹⁹ Rutte, M., Van Haersma Buma, S., Pechtold, A. & Segers, G.-J. (2017). Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst. Rijksoverheid. Den Haag.

²⁰ CBS. (2024). Spanning op de arbeidsmarkt. CBS. Den Haag/Heerlen. Te vinden op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>.

²¹ CPB. (2024). Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes. CPB. Den Haag.

²² TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

2.2 Uitzonderingen op grond van lagere wet- en regelgeving: BuWav 2022 en RuWav 2022

Om het doel van de wijzigingen in 2022 te contextualiseren is een korte introductie van het wettelijk stelsel van de Wav op zijn plaats. In algemene zin verbiedt de Wet arbeid vreemdelingen werkgevers om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder een TWV. Aan deze hoofdregel zijn een aantal voorwaarden verbonden. Bovendien zijn bepaalde groepen werknemers uitgezonderd van de TWV-plicht en de volledige arbeidsmarkttoets. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in lagere regelgeving. Dit houdt in dat er naast de Wav, een Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav 2022) en de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (RuWav 2022) bestaan. In het besluit zijn de uitzonderingen op de hoofdregel opgenomen, dat wil zeggen de arbeidsmigranten die geen TWV nodig hebben. In de regeling is opgenomen voor welke arbeidsmigranten geen (volledige) arbeidsmarkttoets geldt.

2.2.1 Uitzonderingen op de TWV-plicht op grond van de BuWav 2022

Over de jaren heen zijn er in lagere wet- en regelgeving verschillende uitzonderingen op de TWV-plicht gecreëerd. Dit heeft verschillende oorzaken. Enerzijds komt dit omdat de Wav een breed arbeidsbegrip kent waardoor veel ‘werkenden’ onder de TWV-verplichting vallen. Zo vallen ook vrijwilligerswerk en stages onder dit arbeidsbegrip, al zijn deze op grond van de BuWav 2022 uitgezonderd van de TWV-plicht.²³ De keuze bepaalde groepen werkenden uit te zonderen van de TWV plicht kan ook voortkomen uit politieke redenen, een maatschappelijk debat of Europese regelgeving zoals de uitzondering voor kennismigranten, houders van een Europese blauwe kaart en universitair docenten.²⁴ Ook atleten, muzikantiesten en geestelijken zijn op grond van de BuWav 2022 uitgezonderd van de TWV-plicht.²⁵

2.2.2 Uitzonderingen op de volledige arbeidsmarkttoets op grond van de RuWav 2022

De Wav stelt dat om een TWV aan te vragen een werkgever, in principe, een volledige arbeidsmarkttoets moet ondergaan (vastgelegd in artikelen 8 en 9 Wav). Hierin wordt onder andere onderzocht of er PGA is voor dezelfde functie. Voor een volledige arbeidsmarkttoets geldt verder dat een werkgever ten minste vijf weken voorafgaand aan de aanvraag een vacaturemelding moet doen bij UWV en voldoende wervingsinspanningen moet hebben verricht binnen Nederland en de EU/EER of Zwitserland.²⁶ Verder moet de werkgever een passende arbeidssituatie bieden, in termen van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en moet de werkgever aantonen dat passende huisvesting beschikbaar is. Deze voorwaarden gelden als dwingende weigeringsgrond, dat wil dus zeggen dat als er niet aan is voldaan UWV de TWV-aanvraag moet afwijzen.

Drie maanden voorafgaand aan de TWV-aanvraag moet de werkgever wervingsinspanningen in Nederland en de EU hebben verricht. Op de aanvraag volgt een beslissing van UWV. Dat

²³ BuWav 2022, art. 3 en BuWav 2022, art. 7.

²⁴ Deze uitzonderingspositie is in lijn met het streven naar een kenniseconomie uit het regeerakkoord van Kabinet Rutte-III.

²⁵ BuWav 2022.

²⁶ Wat verstaan wordt onder voldoende wervingsinspanningen is vastgelegd in de RuWav 2022 van in ieder geval 3 maanden. Ook moet er bijvoorbeeld via verschillende media geworven worden, afhankelijk van de functie en bedrijfstak. (artikel 8.1.c RuWav).

betekent dat een werkgever op tijd moet beginnen met werven als hij of zij verwacht een TWV te moeten aanvragen. In het geval een arbeidsmigrant bij de werkgever werkzaam is met een TWV betekent dit dat de werkgever bij een maximale geldigheidstermijn van één jaar voor een TWV na 9 maanden opnieuw moet beginnen met wervingsinspanningen op dezelfde functie, ook al gaat het uiteindelijk om het behouden van dezelfde werknemer.

Op de volledige arbeidsmarkttoets zijn in de loop der jaren uitzonderingen gekomen. Voor de uitgezonderde groepen werkenden geldt een versoepelde toets, bijvoorbeeld louter een inkomenstoets, zoals bijvoorbeeld bij de kennismigrantenregeling. Als het inkomen voldoet aan een bepaald bedrag vervalt de verplichting tot een volledige arbeidsmarkttoets. Daarnaast staan er in de RuWav 2022 groepen werknemers opgenomen voor wie geen volledige arbeidsmarkttoets geldt.²⁷ Denk hierbij aan docenten in het internationaal onderwijs, beroepsvoetballers, musici en artiesten.²⁸

2.3 Doel van de wijzigingen: toekomstbestendig, flexibel en beschermen van werknemer

2.3.1 De Wav moet flexibel en toekomstbestendig

In de memorie van toelichting van de wijzigingen in 2022 is omschreven wat de wetgever bedoeld met 'flexibiliteit' en het flexibel maken van de wet- en regelgeving. De minister streefde ernaar dat de wet- en regelgeving beter kon inspelen op conjuncturele ontwikkelingen. Het doel was te komen tot wet- en regelgeving die zowel in hoog- als laagconjunctuur passend is. Het hoofddoel van de Wav bleef een restrictief arbeidsmarktbeleid, maar passend bij de beleidscontext en de krapte op de arbeidsmarkt werd er gestreefd naar een positief migratiebeleid.²⁹

De minister stelde ook vast dat het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen was afgenomen in de afgelopen decennia. Als hoofdoorzaak werd gewezen op de uitbreiding van de EU. Ter aanvulling noemde de minister dat deze afname voortkomt uit een (steeds groter) aantal uitzonderingen op de TWV-plicht of de (volledige) arbeidstoets, naar aanleiding van wijzigingen in de BuWav en de RuWav.³⁰ Hierdoor ontstond het gevoel dat de wet- en regelgeving een lappendeken vormt, waardoor nog een kleine groep werkgevers en arbeidsmigranten onder TWV-plicht met volledige arbeidsmarkttoets valt.

Een verruiming van de maximale duur voor een af te geven TWV, evenals het opnemen van een facultatieve weigeringsgrond met betrekking tot de wervingsinspanningen van de werkgever, zouden moeten bijdragen aan een minder restrictief toelatingsbeleid. Tevens was het de wens van de minister om via lagere regelgeving beter in te kunnen spelen op economische

²⁷ Artikel 8.3.c.10 RuWav 2022.

²⁸ Voor artiesten geldt bovendien de zogeheten zaaglijnregeling. Dit houdt in dat artiesten in het 'topsegment', dat wil zeggen artiesten met een inkomen boven de bepaalde inkomensnorm (de 'zaaglijn') vrijgesteld zijn van de volledige arbeidsmarkttoets.

²⁹ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

³⁰ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

ontwikkelingen. Daarmee is beoogd de wet- en regelgeving te **flexibiliseren**, maar ook **toekomstbestendig** te maken. Bovendien streefde de minister ernaar de behoefte aan uitzonderingen op de TWV-plicht en de volledige arbeidsmarkttoets te verminderen.³¹ Om deze flexibiliteit te bereiken zette de toenmalige minister van SZW de maximale duur voor een af te geven TWV op ten hoogste drie jaar (de hoofdregel), en bood zo ruimte om op het niveau van lagere wet- en regelgeving aanpassingen te doen aan de duur van tewerkstellingsvergunningen. Met een Algemene Maatregel van Bestuur kan de wetgever sneller reageren op conjuncturele ontwikkelingen. Het geeft de wetgever daarmee de mogelijkheid de maximale duur van TWV's waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt aan te passen zonder de wet te wijzigen.³² Dat maakt de wet- en regelgeving flexibeler, vanuit het perspectief van de wetgever.³³ De toenmalige minister heeft toegezegd iedere twee jaar opnieuw te kijken wat de gewenste maximale duur van de TWV is.³⁴

In 2022 werd door aanpassing van de BuWav 2022 de maximale geldigheidsduur van een af te geven TWV waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets (artikel 8, Wav) geldt vastgelegd op twee jaar.³⁵ Het besluit voor twee jaar en niet drie jaar is mede ingegeven door de zorgen van werknemersorganisaties. Hun argument was dat dit een "te grote sprong" zou zijn, omdat de arbeidsmarkt in drie jaar tijd veel kan veranderen. Deze zorgen zijn door de minister ter harte genomen en hebben geresulteerd in een wetsvoorstel dat wil voorzien in meer ruimte voor werkgevers en tegelijkertijd de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat houdt in dat de verruiming van de geldigheidsduur van een af te geven TWV van 1 naar 2 jaar ertoe moet leiden dat werkgevers minder vaak een TWV hoeven aan te vragen, maar dat nog steeds iedere twee jaar wordt getoetst of er inmiddels PGA aanwezig is op de arbeidsmarkt.³⁶

Gedurende de parlementaire behandeling zijn door Kamerleden vragen gesteld over de mogelijkheden voor ene bredere toets op de stand van de arbeidsmarkt door een externe commissie. Aan de hand van deze toets zou heroverwogen kunnen worden of de gekozen twee jaar nog volstaat, of dat één of drie jaar een meer passende termijn is. De minister heeft toegezegd om dit na drie jaar te evalueren, parallel aan een eerste evaluatie van de wijzigingen in de wet zelf.³⁷

De wijziging die niet is gerealiseerd: van een dwingendrechtelijke naar een facultatieve weigeringsgrond

Eveneens onder de noemer van flexibiliteit in de memorie van toelichting was de voorgestelde wijziging voor een **facultatieve weigeringsgrond**.³⁸ Deze wijziging had betrekking op de wervingsinspanningen die een werkgever moet verrichten om een TWV te verkrijgen. Op grond

³¹ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

³² *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr 35 680, p. 21.

³³ De wetswijziging in de Wav verruimt het wettelijk kader voor de duur van tewerkstellingsvergunning tot maximaal 3 jaar. Door deze verruiming kan er in lagere regelgeving, middels de BuWav besloten worden de maximale duur te verruimen of verkorten.

³⁴ *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr 35 680, p. 24.

³⁵ BuWav 2022, art 9.1

³⁶ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

³⁷ *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr. 35 680.

³⁸ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

van artikel 8, eerste lid, onder c van de Wav is het een dwingendrechtelijke afwijzingsgrond wanneer de werkgever onvoldoende wervingsinspanningen heeft verricht. Het voorstel van de minister was om deze dwingendrechtelijke afwijzingsgrond om te zetten naar een facultatieve weigeringsgrond, waarbij UWV de ruimte krijgt een TWV te verlenen in situaties waarin UWV vaststelt dat er geen sprake is van PGA en de vacature tijdig is gemeld door de werkgever, maar deze onvoldoende wervingsinspanningen heeft verricht.³⁹

De minister beargumenteerde dat UWV hierdoor de ruimte zou krijgen meer maatwerk te bieden en bijvoorbeeld in een zeer krappe sectorale arbeidsmarkt toch een TWV te verlenen zonder dat de werkgever voldoende wervingsinspanningen heeft verricht. Bovendien was dit voorstel in lijn met het voornemen meer ruimte te geven aan de uitvoering, als gevolg van de Commissie-Bosman.⁴⁰ Uiteindelijk sneuvelde dit voorstel na een amendement van de VVD.⁴¹ De VVD wilde de dwingendrechtelijke afwijzingsgrond behouden omdat het een meerwaarde zag in de inspanningsplicht voor werkgevers met betrekking tot wervingsinspanningen en de voorrang voor PGA in stand wilde houden.⁴²

2.3.2 De Wav moet bijdragen aan een versterkte positie van werknemers

De wijzigingen in de Wav moesten ook de positie van werknemers versterken. Juist voor reguliere arbeidsmigratie is het van belang om “slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling, illegaliteit en verdringing op de arbeidsmarkt” tegen te gaan.⁴³ In eerste plaats gaat het om de weigeringsgrond voor een TWV of GVA wanneer er (nog) geen sprake is van **economische activiteiten**. Zo kon worden voorkomen dat een vreemdeling naar Nederland werd gehaald zonder dat de werkgever in staat was het loon te betalen. Voor startende ondernemers geldt dat ze moeten aantonen dat hun onderneming na toekenning van de TWV/GVA economische activiteiten gaat verrichten. Dit kan als voorschrift worden verbonden aan de TWV/GVA.

Een tweede wijziging die moet bijdragen aan een versterkte positie van werknemers is dat werkgevers verplicht zijn het loon aan arbeidsmigranten **periodiek giraal** uit te betalen. Bij periodieke girale betaling bestaat grotere zekerheid dat de arbeidsmigrant vrijelijk over zijn loon kan beschikken. Een aanvraag van een werkgever die eerder het loon niet periodiek heeft betaald kan daarmee worden afgewezen.⁴⁴ Bovendien kan UWV controleren of deze verplichting wordt nageleefd en indien dit niet het geval is de vergunning intrekken.

Aan deze twee wijzigingen is in het Kamerdebat vrijwel nauwelijks aandacht besteed.⁴⁵

³⁹ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

⁴⁰ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

⁴¹ *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr. 35 680, p. 24.

⁴² TK 2020-2021, 35 680, nr. 20, 'Gewijzigd amendement van het lid Wiersma ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 9'.

⁴³ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

⁴⁴ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

⁴⁵ *Handelingen II* 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr 35 680.

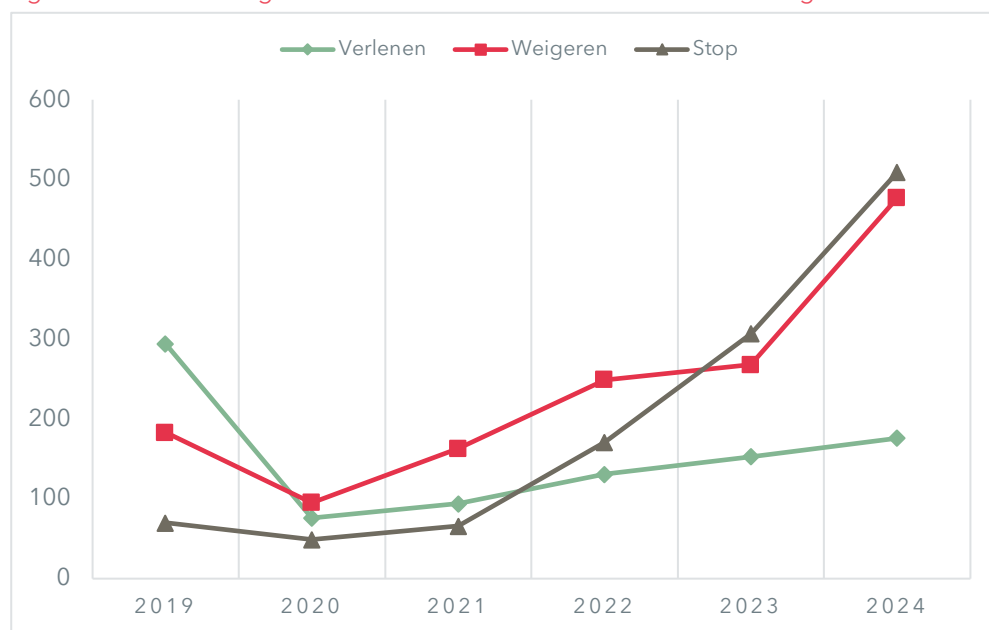
2.3.3 Wijzigingen Wav 2022 gelden maar voor een kleine groep

De wijzigingen van de Wav in 2022 zien enkel toe op TWV- en GVVA-aanvragen waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt. Deze wijzigingen gelden niet voor alle beleidscategorieën waarvoor een werkgever een TWV aanvraagt, met uitzondering van de wijzigingen die gericht zijn op het versterken van de positie van de werknemer. Dat betekent dat de wijzigingen van de Wav in 2022 voor een kleine groep werkgevers en arbeidsmigranten gevolgen heeft gehad. Dit wordt bevestigd door UWV, die aangeeft dat het in het merendeel van de TWV-aanvragen gaat om asielzoekers en werkstudenten, die beide op grond van de RuWav 2022 zijn uitgezonderd van de volledige arbeidsmarkttoets.

2.4 De ontwikkelingen sinds 2022

Wanneer we inzoomen op de aanvragen voor een TWV waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets van toepassing is in de periode 2019-juli 2024, dan zien we een gestage toename. In *figuur 2.1* hierna is deze toename van het aantal aanvragen te zien.

Figuur 2.1. Ontwikkelingen binnen het aantal TWV's waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets



geldt in de periode 2019-juli 2024.

Bron: Gegevens van UWV, bewerking door De Beleidsonderzoekers. NB: het aantal aanvragen in 2024 betreft niet het totaal over het gehele jaar, maar gegevens tot juli 2024.

In figuur 2.1 is te zien dat het aantal geweigerde en stopgezette aanvragen sterker is toegenomen dan het aantal verleende aanvragen.⁴⁶

⁴⁶ Een stopzetting houdt in dat de werkgevers de aanvraag gedurende de procedure heeft stopgezet. Dat betekent dus dat de werkgever het initiatief heeft genomen tot het intrekken van de aanvraag en daarmee het stoppen van de procedure. Een weigering is een inhoudelijk oordeel over de aanvraag door UWV.

De dip die te zien is in 2020 is te verklaren door de coronapandemie en daaruit voortvloeiende maatregelen die een beperking vormden voor (arbeids)migratiestromen. De uitvoering herkent de ontwikkelingen in het aantal TWV-aanvragen waarop zij beslissen en de arbeidsmarkttoetsen die zij uitvoeren. Hierbij wijzen zij naar de krapte op de arbeidsmarkt als mogelijke verklaring. Zij hebben de indruk dat werkgevers als gevolg van de krapte eerder een poging ondernemen een TWV aan te vragen. Op basis van figuur 2.1 hierboven is te zien dat dit vaak niet resulteert in een toekenning.

Vanwege de krapte zien betrokkenen in de uitvoering een toename in bepaalde sectoren, zoals de gezondheidszorg. Ook zien zij dat meer TWV-aanvragen door bemiddelingsbureaus die arbeidsmigranten naar Nederland halen en vervolgens detacheren in bepaalde sectoren. Deze ontwikkelingen zien wij ook terug in de data. In [tabel 2.1](#) hieronder hebben wij een top 5 uitgelicht van sectoren die TWV's hebben aangevraagd waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt. De hierboven beschreven ontwikkeling is terug te zien in deze tabel. Zo is te zien dat het TWV-aanvragen is toegenomen in de sectoren gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen en de uitzendbranche. Verder zien we dat er in de meeste sectoren een toename van het aantal TWV-aanvragen te zien is.⁴⁷ Dat betekent dat er in de meeste sectoren meer TWV's zijn aangevraagd in de periode tussen 2019 en juli 2024. Volgens de uitvoering heeft dit te maken met de krapte op de arbeidsmarkt. Bij deze tabel moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het op basis van de data niet altijd duidelijk is wat wel en niet onder een specifieke sector valt.

Tabel 2.1 Het aantal TWV-aanvragen waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets is uitgevoerd, uitgesplitst naar de top 5 sectoren in 2024.

Sector	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zakelijke dienstverlening (incl. schoonmaak)	199	144	142	272	308	381
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	51	75	69	136	170	339
Horeca	137	101	86	198	269	276
Uitzendbranche	71	50	41	141	238	242
Groothandel en detailhandel/ambachten	48	80	70	135	168	149

Bron: Gegevens van UWV, bewerking door De Beleidsonderzoekers. NB: het aantal aanvragen in 2024 betreft niet het totaal over het gehele jaar, maar gegevens tot juli 2024. Voor de analyse is gebruik gemaakt van de indeling naar sector zoals UWV gebruikt in haar administratie.

2.5 De ontwikkelingen in de Aziatische horeca

De Aziatische horeca is een sector waar relatief gezien veel werknemers met een GVVA werken. Deze groep werknemers vormt daarmee een omvangrijke groep binnen de kaders van de Wav. Voor deze sector gold sinds 2014 een uitzonderingsregeling, maar deze is gestopt per 1 januari

⁴⁷ Alhoewel we een toename zien in de meeste sectoren gaat het nog steeds om relatief kleine aantallen aanvragen, in vergelijking tot het aantal (arbeids)migranten van binnen de EU of (arbeids)migranten die op grond van de BuWav 2022 zijn uitgezonderd van de TWV-plicht.

2022, in hetzelfde jaar van de wijzigingen in de Wav waarover dit onderzoek gaat. Dit betekent dat werkgevers in de Aziatische horeca sinds 2022 bij een GVA-aanvraag een volledige arbeidsmarkttoets ondergaan.

Wij hebben betrokkenen uit de Aziatische horeca gesproken over hun mening over de Wav en hun ervaringen met de wijzigingen van de Wav in 2022. Echter, omdat zij voor de wijzigingen al de mogelijkheid hadden om een TWV voor twee jaar te verkrijgen, kunnen zij niet veel zeggen over de verlenging van de duur van een TWV van één naar twee jaar. Wel hebben wij hen gevraagd naar de wijzigingen gericht op een versterkte positie van de werknemer. De inzichten die we in deze gesprekken heb opgedaan komen aan de orde in hoofdstuk 4.



Flexibiliteit en toekomstbestendigheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de wijzigingen van 2022 hebben bijgedragen aan het flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving. Hierin komt ook aan bod hoe sociale partners, werkgevers en de uitvoering naar de wijzigingen kijken.

3.1 Inleiding

De wijzigingen van de Wav in 2022 zouden bij moeten dragen aan een meer flexibele en toekomstbestendige wet- en regelgeving. Daarmee zijn aanscherpingen uit 2014 voor een deel teruggedraaid. Hiermee zou de wet- en regelgeving beter inspelen op de conjuncturele ontwikkelingen. Bovendien zou het de behoefte aan uitzonderingen op de TWV-plicht en de volledige arbeidsmarkttoets helpen verminderen.

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de totstandkoming van de wijzigingen blijkt dat flexibiliteit en toekomstbestendigheid hand in hand gaan. De mogelijkheid voor de minister om wijzigingen door te voeren via een AMvB – en daarmee in te spelen op de ontwikkelingen in de conjunctuur en arbeidsmarkt biedt hem **flexibiliteit**. Immers, de wijziging kan sneller worden doorgevoerd omdat er geen sprake is van een langdurig wetgevingstraject. De **toekomstbestendigheid** slaat op de inhoud van het beleidsproces en houdt in dat de wet- en regelgeving sneller – en daarmee beter – in kan spelen op conjuncturele ontwikkelingen.

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven waren de beoogde wijzigingen ten behoeve van de flexibiliteit en toekomstbestendigheid van de wet- en regelgeving breder dan de hierboven geschetste wijzigingen. De facultatieve weigeringsgrond bij wervingsinspanningen als onderdeel van de arbeidsmarkttoets is niet in werking getreden. Hierdoor hebben de begrippen flexibiliteit en toekomstbestendigheid een minder ruime invulling gekregen dan oorspronkelijk was beoogd.

3.2 Flexibiliteit en toekomstbestendigheid vanuit het perspectief van de wetgever

De verruiming van het wettelijk maximum (van één naar drie jaar) zorgt ervoor dat de wetgever meer flexibiliteit heeft om de maximale geldigheidsduur van een tewerkstellingsvergunning aan te passen. De beleidslogica hierachter is simpel: een wet moet met een wetswijziging aangepast worden. Een besluit kan met een Algemene Maatregel van Bestuur worden aangepast. Het aanpassen van een besluit kent daarmee een kortere doorlooptijd. Een wettelijk kader (van de Wav) van ten hoogste drie jaar, in plaats van één jaar biedt dus flexibiliteit aan de wetgever om de feitelijke maximale geldigheidsduur van een TWV in de BuWav aan te passen. Dat houdt in dat er vanuit het perspectief van de wetgever meer flexibiliteit in de wet- en regelgeving is als gevolg van de wijzigingen in 2022.

De minister heeft dus de mogelijkheid gekregen via lagere regelgeving een aanpassing te doen van de maximale geldigheidsduur van een TWV waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt. Er is in de tussentijd nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dat betekent dat het nog niet mogelijk is uitspraken te doen hoe deze flexibiliteit in de praktijk wordt ervaren.

De verruiming van één naar twee jaar moest ook leiden tot toekomstbestendigheid. Vanuit het perspectief van de wetgever zou dit bij moeten dragen aan minder TWV-aanvragen door individuele werkgevers. Tegelijkertijd is de verwachting dat deze verruiming er wel toe kan leiden dat meer werkgevers een TWV zullen aanvragen.⁴⁸ Op dit moment kunnen we niet vaststellen wat de gevolgen van de wijzigingen zijn geweest op het aantal TWV-aanvragen. We hebben in hoofdstuk 2 gezien dat er meer TWV aanvragen zijn. We weten echter niet of deze het gevolg zijn van de wijzigingen van de Wav 2022. We kunnen ons ook goed andere verklaringen voorstellen, zoals de krapte op de arbeidsmarkt.

In het Kamerdebat heeft de toenmalige minister toegezegd dat er door een externe commissie gekeken zou worden of de maximale termijn in het BuWav van twee jaar nog passend is op de conjuncturele situatie en of er naar sector gedifferentieerd moet worden.⁴⁹ Dit is tot op heden – voor zover wij als onderzoekers kunnen beoordelen – niet gebeurd. Daar kunnen wij in deze evaluatie dus geen uitspraken over doen.

⁴⁸ TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting'.

⁴⁹ Handelingen II 2020-2021, Plenair debat: Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie, nr. 35 680.

3.3 Flexibiliteit en toekomstbestendigheid vanuit het perspectief van de uitvoering

3.3.1 In de werkwijze is weinig veranderd

De wijzigingen in de Wav in 2022 hebben gezorgd voor een grotere flexibiliteit bij de wetgever, maar de uitvoering ervaart weinig van deze flexibiliteit in de wet- en regelgeving. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het niet in werking treden van de facultatieve weigeringsgrond met betrekking tot de wervingsinspanningen. Het niet doorgaan van deze wijziging betekent dat er in de uitvoering geen veranderingen zijn doorgevoerd en er dus ook niet meer flexibiliteit wordt ervaren. Betrokkenen uit de uitvoering bevestigen dat de werkwijze van de uitvoering onveranderd is, behalve dat de TWV nu geldt voor twee jaar in plaats van één jaar.

3.3.2 Het aantal TWV-aanvragen is toegenomen

Betrokkenen in de uitvoering signaleren een toename in het aantal TWV-aanvragen in de afgelopen drie jaar. Voor een deel is dit te verklaren als een terugveereffect na de coronapandemie. Verder wijst de uitvoering op de invloed van de krapte op de arbeidsmarkt in verschillende sectoren. Volgens betrokkenen in de uitvoering is de krapte op de arbeidsmarkt de belangrijkste verklaring voor de toename in het aantal TWV-aanvragen. Doordat het aantal TWV-aanvragen is toegenomen, is ook de afdeling die belast is met de afhandeling van de aanvragen de afgelopen tijd gegroeid. De hoeveelheid werk voor UWV is dus toegenomen, ondanks de wijzigingen.

De verruiming van de maximale duur waarvoor de TWV kan worden afgegeven van één naar twee jaar zorgt wel voor wat ademruimte in de uitvoering, zoals het citaat – uit een van de interviews – hieronder laat zien.

“Er zijn niet minder aanvragen gekomen door de wijzigingen. Het aantal aanvragen is gestegen, gezien de tekorten. Als de verruiming niet had plaatsgevonden hadden we dubbel zoveel werk gehad.”

3.4 Flexibiliteit en toekomstbestendigheid vanuit het perspectief van de werkgevers

Tenzij er gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid de duur van een TWV te verlengen – als de omstandigheden daar om vragen – merken werkgevers niet veel van de toegenomen flexibiliteit van de wet- en regelgeving. Voor hen geldt dat er in het aanvraagproces geen wijzigingen zijn opgetreden.

Wij hebben gesproken met werkgevers (of gemachtigden van werkgevers) die zowel voor als na de wijzigingen in 2022 een TWV hebben aangevraagd. Zij zijn allen blij met de verruiming van de geldigheid van de TWV naar twee jaar. Het leidt er voor hen toe dat ze niet ieder jaar de procedure moeten doorlopen en daarvoor de voorbereidingen moeten treffen. Vòòr de wijzigingen betekende een volledige arbeidsmarkttoets dat een werkgever na een half jaar

alweer moet starten met wervingsinspanningen. Nu kan de werkgever na ongeveer anderhalf jaar – als hij nog steeds een medewerker nodig heeft – opnieuw starten met het aanvraagproces. De wijzigingen bieden werkgevers daarom enige rust en tijd. De administratieve lasten zijn daarmee niet afgenomen, maar werkgevers geven aan blij te zijn met het feit dat ze minder vaak met deze administratieve lasten te maken krijgen.

“De eerste is een fijne wijziging. Een jaar langer helpt. Daar hoeft je je even geen zorgen over te maken. Maar na twee jaar moet je het opnieuw laten zien, dat je wervingsinspanningen moet doen, maar de markt is nog krappere geworden. Twee jaar is fijn. Uiteindelijk doe je gewoon wat er gevraagd wordt. Ook bij één jaar waren we onverminderd doorgegaan. Dat zou niet uitmaken. Ik zou zelf op vijf jaar gaan zitten, met onderscheid tussen sectoren met langdurige krapte en sectoren waarvan je denkt dat het in één jaar of twee jaar wel is hersteld.”

De werkgevers die wij hebben gesproken wijzen erop dat de verruiming van één naar twee jaar ook rust en ruimte biedt aan de arbeidsmigrant. Zij hebben meer baan- en verblijfszekerheid doordat de vergunning langer geldig is. Tegelijkertijd blijft de onzekerheid bestaan, omdat er bij het doen van een verlengingsaanvraag geen garantie is voor een toekenning.

“Het scheelt de helft stress bij medewerkers. Mensen zijn bang om op vakantie te gaan. Als de vergunning te laat is. Van één naar twee jaar is geweldig. Mensen zijn bang om lange termijnplannen te maken. Eigenlijk moet je na een halfjaar alweer gaan werven. Dan hebben ze een halfjaar rust. Nu heb je anderhalf jaar om er niet mee bezig zijn.”

Werkgevers zouden het prettig vinden als een tweede – of derde – aanvraag onder een soepeler regime valt. Tegelijkertijd wijzen deze werkgevers erop dat ervaring met het aanvragen van een TWV helpt, omdat zij vanwege deze ervaring het aanvraagproces gemakkelijker doorlopen. Een deel van de werkgevers die wij hebben gesproken ervaart het proces niet als ingewikkeld. Hierbij moeten we de kanttekening plaatsen dat dit proces voor onervaren werkgevers mogelijk wel als ingewikkeld kan worden ervaren. Het kan er mogelijk ook toe leiden dat zij het aanvraagproces stopzetten vanwege de ervaren complexiteit.

“Nu krijg je een tweejarige vergunning. Zou het niet logischer zijn om die tweede keer drie jaar te doen? Of bij de zoveelste aanvraag, soepeler beoordelen, als je het al drie of vier jaar goed doet dat het dan makkelijker wordt. In de praktijk is dat ook wel zo.”

3.5 De vraag naar uitzonderingen op de TWV-plicht (BuWav 2022) of volledige arbeidstoets (RuWav 2022)

Ontwikkelingen als de krapte op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren kunnen de behoefte aan uitzonderingen op de TWV-plicht op grond van de BuWav 2022 of uitzonderingen op de volledige arbeidsmarkttoets op grond van de RuWav 2022 versterken. Dat is ook terug te zien in de positie van werkgeversorganisaties als de AWWN, die pleiten voor een vakkrachtenregeling. Dat wil zeggen een regeling voor arbeidsmigranten in krapteberoepen in de lijn met de regeling voor kennismigranten. Het gaat in dit geval om vakkrachten die onder de huidige wet-

en regelgeving niet als kennismigranten worden beschouwd. Werknemersorganisaties zijn tegen een dergelijke regeling.

In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk een uitspraak te doen of de behoefte aan uitzonderingen en vrijstellingen groter zou zijn als de wijzigingen niet zouden hebben plaatsgevonden. Wat we wel kunnen waarnemen is dat de procedure voor een reguliere TWV-aanvraag als complex en bureaucratisch wordt beschouwd door werkgevers en hun gemachtigden. In de gevallen dat een andere route tot de mogelijkheden behoort, zoals een aanvraag onder de kennismigrantenregeling of via de Europese blauwe kaart, dan genieten deze routes vaak de voorkeur van werkgevers.

3.6 Tussenconclusie

Vanuit het perspectief van de wetgever hebben de wijzigingen in de Wav bijgedragen aan meer flexibele wet- en regelgeving. Er is immers de mogelijkheid via lagere regelgeving een aanpassing van de maximale geldigheidsduur van een TWV te realiseren, zonder dat hiervoor een wetswijziging nodig is. Van deze mogelijkheid is echter nog geen gebruik gemaakt, waardoor het voor ons als onderzoekers niet te toetsen is of deze flexibiliteit in de praktijk als zodanig wordt ervaren.

Het begrip toekomstbestendigheid hangt sterk samen met de flexibiliteit van de wet- en regelgeving. De flexibiliteit in de wet- en regelgeving zou immers helpen bij het aanpassingsvermogen van de wet- en regelgeving aan de situatie op de arbeidsmarkt. De situatie op de arbeidsmarkt heeft zich doorontwikkeld in verdere krapte. Hierdoor is vast te stellen dat de verruiming van één naar twee jaar passend is geweest. Tegelijkertijd zien we in toenemende mate de wens van werkgevers om gemakkelijker aan personeel van buiten de EU/EER of Zwitserland te komen. Daardoor rijst de vraag of de wet- en regelgeving nog voldoende toekomstbestendig is vanuit het perspectief van de werkgevers. Omdat de wetgever de mogelijkheid heeft om wet- en regelgeving aan te passen, is vanuit het beleidsperspectief wel degelijk aan te merken als toekomstbestendige wet- en regelgeving.

Voor de uitvoering is de hoeveelheid werk toegenomen, ondanks dat werkgevers minder vaak een aanvraag hoeven te doen als gevolg van de verlengde geldigheidstermijn van de TWV/GVA. Ook zij wijzen hierbij naar de krapte op de arbeidsmarkt als verklaring voor de toename van het aantal aanvragen. Het is niet te toetsen hoe de situatie zou zijn als de verruiming van één naar twee jaar niet had plaatsgevonden. Het is aannemelijk dat het meer werk van de uitvoering had vereist als deze verruiming niet had plaatsgevonden. De wijziging die niet in werking is getreden, namelijk de facultatieve weigeringsgrond bij wervingsinspanningen als onderdeel van de arbeidsmarkttoets, had mogelijk meer gevolgen gehad voor de ervaren flexibiliteit onder uitvoerders en werkgevers.

Concluderend is te stellen dat de flexibiliteit en toekomstbestendigheid van de wet- en regelgeving met name is gerealiseerd ten behoeve van de wetgever. Dit komt overeen met hoe de wetgever deze wetgeving oorspronkelijk heeft bedoeld.



Versterken van de positie van werknemers

We gaan in dit hoofdstuk dieper in op de invloed van de wijzigingen in 2022 op het versterken van de positie van de werknemer. Specifiek bekijken we of de extra weigeringsgronden die zijn opgenomen effect hebben gehad op het beschermen van de werknemer. Daarnaast brengen we in kaart welke neveneffecten de wijzigingen hebben gehad.

4.1 Inleiding

Het verleden laat zien dat arbeidsmigratie gepaard kan gaan met misstanden. Een van de misstanden die in de praktijk voorkomt is onderbetaling van de arbeidsmigrant.^{50 51} Onderbetaling is in de wijziging van de Wav in 2022 aangepakt om zo de positie van de migrant te versterken. De nieuwe weigeringsgrond die is ingegaan verplicht werkgevers om hun werknemers periodiek en giraal loon uit te betalen. Dit moet ertoe bijdragen dat arbeidsmigranten zeker zijn van inkomsten wanneer ze in Nederland werken en vrijelijk over hun inkomen kunnen beschikken.

⁵⁰ TK 2012-2013, 33 475, nr. 3, 'Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen: Memorie van Toelichting', p. 5

⁵¹ *Arbeidsmigratie door de jaren heen*. Jeanette Schoorl, jaargang 27, nummer 10, december 2011, p. 2-4; <https://www.nidi.nl/shared/content/demos/2011/demos-27-10-schoorl.pdf>

Om precies te zijn, zijn de volgende wijzigingen in 2022 aangebracht:

- De werkgever is verplicht om de werknemer periodieken giraal⁵² te betalen. Voldoet de werkgever hier niet aan, dan weigert het UWV een nieuwe TWV-aanvraag;
- De werkgever dient in staat te zijn het salaris van de arbeidskracht te betalen. Wanneer er geen economische activiteit zichtbaar is kan UWV weigeren.⁵³

De bepalingen hebben als doel misstanden in de loonbetaling tegen te gaan door te controleren of werkgevers in staat zijn het loon uit te betalen.⁵⁴

4.2 Weigeringsgronden bij de TWV-beslissingen

In hoofdstuk 2 is in *Figuur 2.1* waar te nemen dat het aantal weigeringen van TWV's, waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt, in de afgelopen jaren is toegenomen. Om duiding te geven aan de afwijzing hebben wij als onderzoekers op basis van de data de weigeringsgronden onderverdeeld in vier groepen. Daarbij is het belangrijk te vermelden dat in de data de *hoofdrede* waar te nemen is voor de afwijzing van de TWV-aanvraag. Het is dus mogelijk dat er de aanvraag om meerdere redenen is afgewezen.

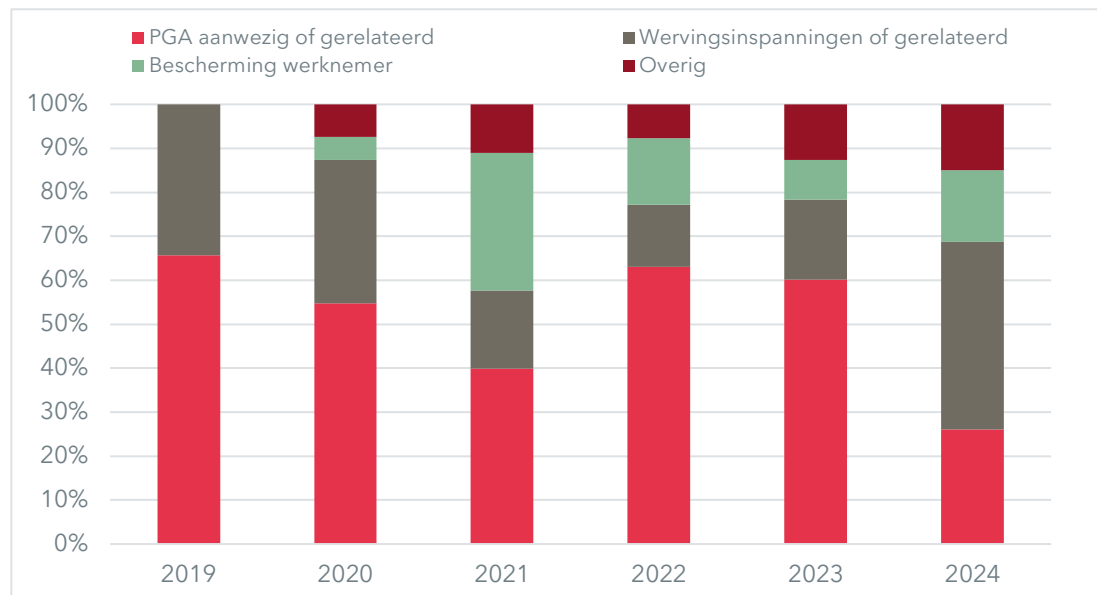
In *Figuur 3.1* is het percentage te zien van het aantal aanvragen en type weigeringsgrond. De data suggereert een verandering in de belangrijkste redenen voor weigeringsgronden over deze tijdsperiode, met een lichte verschuiving van redenen die te maken hebben met aanwezig PGA naar weigeringen op basis van redenen die liggen aan te weinig wervingsinspanningen. De weigeringen om de werknemer te beschermen kwamen vooral in 2021 vaak voor en zijn niet gestegen na invoering van de wijziging in 2022.

⁵² De werkgever dient het loon over een periode van ten hoogste een maand giraal uit te betalen.

⁵³ Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, artikel 11a, artikel 9.1g & artikel 9.1h.

⁵⁴ Voor ondernemingen is er de mogelijkheid tot het verbinden van een voorschrift aan de vergunning, om binnen een redelijke termijn, in het individuele geval vast te stellen, stukken moeten worden aangeleverd om aan te tonen dat er sprake is van economische activiteit.

Figuur 3.1. Het percentage per type weigeringsgrond van het totale aantal geweigerde TWV's per jaar.



Bron: Gegevens van UWV, bewerking door De Beleidsonderzoekers. NB: het aantal aanvragen in 2024 betreft niet het totaal over het gehele jaar, maar gegevens tot juli 2024.

Het onderscheid in typen weigeringsgronden zoals hierboven beschreven is een versimpeling van de werkelijkheid. In de gegevens van UWV worden verschillende aanduidingen gebruikt als weigeringsgrond. De weigeringsgronden die vallen onder bescherming werknemer zijn dus expliciet niet alleen de nieuwe weigeringsgronden die volgen uit de wijzigingen van de Wav in 2022, maar kunnen ook samenhangen met situaties waarin een werkgever geen geschikte woonruimte heeft voor de desbetreffende arbeidsmigrant, of dat is beoordeeld dat de arbeidsomstandigheden onvoldoende zijn. Uit de analyse van de UWV-gegevens over TWV's in de periode 2019-2024 komt een aantal ontwikkelingen naar voren. We zien een toename van het aantal geweigerde aanvragen dat betrekking heeft op de wervingsinspanningen en gerelateerde zaken. Deze ontwikkeling zou te maken kunnen hebben met toegenomen arbeidsmarktkrapte, zo lichten UWV-medewerkers ons toe. Dit kan een mogelijke verklaring voor het hogere aantal geweigerde TWV's, aangezien werkgevers in tijden van arbeidsmarktkrapte sneller geneigd zijn om personeel in het buitenland te werven, ook voor ongeschoold werk. Daar waar het gaat om *ongeschoold* werk worden deze aanvragen waarbij een volledige arbeidsmarkttoets nodig is altijd geweigerd.

4.3 Bescherming werknemer vanuit perspectief van beleid, uitvoering en sociale partners

De wijzigingen hebben volgens het merendeel van de geïnterviewden bijgedragen aan het versterken van de positie van de werknemer. Het werkzame element is hier toegenomen mogelijkheid voor controle op naleving van de verplichtingen: werkgevers die niet periodiek en giraal betalen krijgen geen TWV meer, wat ervoor moet zorgen dat werknemers periodiek loon gestort krijgen. Dit moet waarborgen dat werknemers eerlijk worden betaald volgens Nederlandse arbeidsstandaarden en beschermd zijn tegen financiële uitbuiting door

werkgevers.⁵⁵ Enkele geïnterviewden zijn sceptisch over de extra weigeringsgronden: zij begrijpen dat op papier gezien de werknemer een betere positie heeft, maar vragen zich af in hoeverre dit van invloed is op de bescherming van de werknemer in de praktijk.

De periodieke en girale verplichting tot betalen maakt betalingen traceerbaar, wat het werkgeverschap gemakkelijk bewijsbaar maakt. Dankzij bankbetalingen kan een werknemer bij problemen snel aantonen dat hij of zij bij een bepaalde werkgever in dienst is (geweest). Het aantonen van de (duur van de) werkgever-werknemer-relatie maakt het eenvoudiger om hulp te zoeken bij instanties wanneer er misstanden zijn, zoals het niet naleven van loonafspraken door de werkgever.

“Traceerbare, girale betalingen zorgen er ook voor dat een werknemer de werkgever-werknemer-relatie kan aantonen. Dat gaat niet altijd makkelijk, en is wel belangrijk wanneer er misstanden zijn en je hulp wil vragen. Dat helpt werknemers wel.”

Girale betalingen dragen bij aan de loonzekerheid⁵⁶ van de arbeidsmigrant. Deze betalingen bieden arbeidsmigranten meer zekerheid over hun loon, dan wanneer zij contant uitbetaald krijgen, en maken tegelijkertijd effectievere controle mogelijk op naleving van loonvoorschriften door werkgevers.

De extra weigeringsgronden uit de wijziging Wav 2022 maken dat UWV meer mogelijkheden heeft om te controleren. UWV kan zo controleren of de werkgever de werknemer kan uitbetalen en deze uitbetalingen periodiek en giraal verricht. Dit draagt volgens het merendeel van de geïnterviewden bij aan het versterken van de positie van de werknemer.

Het kunnen weigeren op basis van geen economische activiteit draagt vooral bij aan het tegengaan van “vreemde constructies” met brievenbusfirma’s. UWV kan zo ook controleren of organisaties daadwerkelijk operationeel zijn.

De nieuwe weigeringsgronden zorgen er niet voor dat alle misstanden rondom loonbetalingen worden opgelost. Voor grote misstanden, zoals mensenhandel, wordt dit door sociale partners gezien als ‘een druppel op een gloeiende plaat’. Zo zeggen enkele geïnterviewden dat er nog steeds uitbuiting plaatsvindt, ook al wordt er op papier maandelijks, giraal het overeengekomen loon uitbetaald.

“Bij de wijziging over giraal betalen zou het nu makkelijker te controleren moeten zijn dat het loon wordt betaald. Bij de wijziging over economische activiteit zou het misbruik tegen moeten gaan. Dat zijn meer veronderstellingen.”

Voor het aantonen van de economische activiteit is UWV afhankelijk van wat de aanvrager van de werkvergunning hieromtrent aanlevert bij UWV en van controle via openbare bronnen. Het komt voor dat een werkgever aannemelijk kan maken dat er economische activiteit in de toekomst is. Dan kan een werkvergunning onder voorschrift worden verleend. In dat geval is de werkgever verplicht, na een te stellen, redelijke termijn, op diverse wijze economische activiteit

⁵⁵ Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Artikel 7a

⁵⁶ Loonzekerheid is de garantie dat arbeidsmigranten tijdig het volledige en rechtmatige loon ontvangen waarop zij volgens de Nederlandse wetgeving recht hebben, zonder ongeoorloofde inhoudingen

aan te tonen. Bijvoorbeeld door het overleggen van een huurcontract van een bedrijfsruimte, een afschrift van een horeca- of exploitatievergunning van de gemeente en/of informatie dat de opening daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. UWV controleert zo de aanvraag en kan bij het niet voldoen aan voorwaarde voor economische activiteit de TWV-aanvraag intrekken. UWV kan bij verdachte situaties een melding doen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. De mogelijkheid om een voorschrift tot economische activiteit te verbinden aan de vergunning is zodoende niet dichtgemetseld in de uitvoering. Voor de Nederlandse Arbeidsinspectie hebben de nieuwe weigeringsgronden geen invloed gehad op hun werkwijze.

4.4 Bescherming van werknemer vanuit perspectief van werkgevers

Werkgevers die wij hebben gesproken vinden het niet meer dan logisch dat de weigeringsgronden die tot doel hebben de werknemer te beschermen zijn vastgelegd, omdat het zo een plicht is van een werkgever om de werknemer te belonen voor het werk dat wordt verricht⁵⁷. In de praktijk hebben de meeste werkgevers hier geen last van, alleen op het moment dat zij niet voldoen aan deze nieuwe weigeringsgronden kunnen ze het merken doordat hun aanvraag niet wordt goedgekeurd door UWV, waar dat eerder misschien wel lukte.

“Ik vind dat een heel goed uitgangspunt. Je moet als werkgever iemand gewoon betalen. Dan heeft hij recht op marktconform loon.”

Een belangrijk praktisch probleem volgens een aantal geïnterviewde werkgevers, betreft het openen van bankrekeningen voor nieuwe werknemers die nog niet ingeschreven staan bij een gemeente of geen BSN-nummer hebben. De terughoudendheid van banken bij het openen van rekeningen versterkt deze problematiek zeggen zij. Dit proces kan tot wel zeven weken duren. Gedurende deze periode zeggen werkgevers dat ze genoodzaakt zouden zijn om contante betalingen te verrichten. Dit is noodzakelijk om werknemers deze periode in staat te stellen in dagelijkse levensbehoeften te voorzien volgens deze geïnterviewde werkgevers. UWV kan op basis van deze informatie beslissen dat een werkgever niet in staat is om giraal, periodiek te betalen, terwijl hier op lange termijn geen sprake van zou zijn.

“Soms duurt het wel 6 tot 7 weken voordat je een BSN-nummer krijgt en dus een bankrekening kan openen. Dan ga je toch zorgen dat mensen hun boodschappen kunnen doen, dus betaal je ze cash geld. Dat proces zou sneller moeten kunnen.”

4.5 Nadelen van nieuwe weigeringsgronden ter bescherming van de werknemer

De verplichting tot girale, periodieke betaling en economische activiteit kan onbedoelde neveneffecten hebben, zo vertellen respondenten ons. Een breder maatschappelijk neveneffect kan zijn dat de verplichting een extra drempel kan vormen voor legaal werk. Het risico bestaat

⁵⁷ De geïnterviewde werkgevers in dit onderzoek hebben niet direct wat gemerkt van de extra weigeringsgronden, omdat de TWV-aanvraag bij hen is toegekend en ze dus voldoen aan deze verplichtingen.

dat de strengere regelgeving ertoe leidt dat arbeidsmigranten juist in illegale circuits terechtkomen of aan het werk worden gezet in “gekke constructies”, wat haaks staat op de beschermende intentie van de maatregel zegt een aantal geïnterviewde partijen. Op dat moment is er namelijk geen zicht meer op de arbeidsmigranten. Zo zijn er bijvoorbeeld constructies mogelijk waarbij werkgevers vergunningen aanvragen en hun werknemers vervolgens door kunnen lenen, zoals bij uitzendbureaus en wervingsbureaus. Dit werkt soms malafide praktijken in de hand.⁵⁸ Een geïnterviewde partij benadrukt het belang van strikte regelgeving om arbeidsmigranten te beschermen en hun komst naar Nederland in goede banen te leiden. Echter, wanneer deze regelgeving te complex wordt voor werkgevers, ontstaat het risico dat zij alternatieve wegen zoeken om personeel te werven - mogelijk zelfs via illegale kanalen. Deze spanning tussen bescherming en toegankelijkheid vormt een uitdaging voor de effectiviteit van de regeling.

“Als het een werkgever minder werk en onzekerheid kost om iemand met een TWV in dienst te nemen, dan vergroot dit de kans dat dit vergund wordt gedaan. Hoe meer gedoe, hoe vaker werkgevers een *loophole* vinden. Ze huren dan bijvoorbeeld een werknemer in via een *shady* uitzendbureau.”

De geschiedenis leert dat malafide werkgevers creatief zijn in het omzeilen van regelgeving.^{59 60} Door geïnterviewden worden voorbeelden genoemd waarbij werknemers werden gedwongen om geld te pinnen en dit vervolgens terug te geven aan de werkgever. Dit suggereert dat kwaadwillende werkgevers mogelijk nieuwe constructies zullen verzinnen om de verplichting tot girale betaling te omzeilen.

“We kennen verhalen waarbij mensen moesten pinnen en het gestorte geld dan moeten teruggeven aan de werkgever.”

Hoewel de regel van verplichte economische activiteit bedoeld is om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, kan dit in de praktijk tot vertraging leiden bij de start van nieuwe internationale bedrijfsvestigingen in Nederland. Voordat een buitenlands bedrijf een ervaren medewerker naar Nederland kan sturen, moet het bedrijf in Nederland aan de voorwaarden van economische activiteit voldoen. Er is hier een specifieke regeling voor in de wet, waardoor startende ondernemingen niet direct economische activiteit hoeven aan te tonen, maar een periode van drie maanden krijgen om dit te realiseren.⁶² Uit een interview blijkt dat niet alle werkgevers op de hoogte zijn van deze regeling, wat soms leidt tot onnodige vertragingen in het vestigingsproces.

⁵⁸ Adviesrapport: “Geen derderangsburgers. De risico’s voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving.” Publicatie | Adviesraad Migratie.

⁵⁹ Arbeidsmigratie door de jaren heen. Jeanette Schoorl, jaargang 27, nummer 10, december 2011, p. 2-4; <https://www.nidi.nl/shared/content/demos/2011/demos-27-10-schoorl.pdf>

⁶⁰ Bron: <https://pointer.kro-ncrv.nl/de-schimmige-wereld-achter-arbeidsmigratie>

⁶¹ Bron: <https://anderetijden.nl/aflevering/978/Illegaal-en-onderbetaald>

⁶² TK 2020-2021, 35 680, nr. 3, ‘Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie: Memorie van Toelichting’.

4.6 Tussenconclusie

De nieuwe weigeringsgronden - verplichting tot girale, periodieke betaling en economische activiteit - worden breed gedragen door alle betrokken partijen, inclusief werkgevers, die het belang van deze formele werknemersbescherming onderschrijven. De maatregelen geven UWV meer handvatten voor controle en verduidelijken de relatie tussen werkgever en werknemer. Dit stelt werknemers beter in staat om hulp te zoeken wanneer er mogelijk sprake is van misstanden.

Beantwoording onderzoeksvragen

In dit laatste hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. We sluiten af met een paragraaf met overkoepelende bevindingen en een paragraaf met verwonderpunten die wij gedurende dit onderzoek hebben opgedaan.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

5.1.1 Onderzoeksvraag 1: In welke mate hebben de wijzigingen bijgedragen aan flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving?

1a: Wat houdt het flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving volgens betrokkenen in?

Het flexibel en toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving slaat met name op de mogelijkheid voor de wetgever zonder wetswijziging de maximale geldigheidsduur voor af te geven TWV's aan te passen. Ten tijde van de wijzigingen is besloten dat deze voor twee jaar geldig is, maar dat deze ten hoogste drie jaar kan zijn.

Flexibiliteit en toekomstbestendigheid gaan daarbij hand in hand. De mogelijkheid voor de minister om wijzigingen door te voeren via een AMvB – en daarmee in te spelen op de ontwikkelingen in de conjunctuur en arbeidsmarkt – biedt de minister **flexibiliteit**. Immers, de wijziging kan sneller worden doorgevoerd omdat er geen wetswijziging nodig is. De **toekomstbestendigheid** slaat op de inhoud van het beleidsproces en houdt in dat de wet- en

regelgeving sneller – en daarmee beter – in kan spelen op conjuncturele ontwikkelingen en de situatie op de arbeidsmarkt.

1b: In hoeverre past dit bij hoe de wetgever flexibiliteit en toekomstbestendigheid bedoeld had?

Dit sluit naadloos aan bij het beeld dat de wetgever had van de beoogde flexibiliteit en toekomstbestendigheid. Echter, van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt, terwijl vanuit het perspectief van werkgevers te beargumenteren is dat de situatie op de arbeidsmarkt vraagt om de maximale geldigheidsduur van TWV's te aan te passen. Tegelijkertijd zijn er ook argumenten om dit niet te doen, omdat een andere doelstelling van de Wav dan in het gedrang komt, namelijk het voorkomen van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is aan de wetgever om te beoordelen welke argumenten zwaarder wegen, gelet op de conjuncturele ontwikkelingen en de situatie op de arbeidsmarkt.

De wetgever had oorspronkelijk een bredere interpretatie van de begrippen flexibiliteit en toekomstbestendigheid. Met de wijzigingen was immers ook beoogd de dwingendrechtelijke weigeringsgrond met betrekking tot de wervingsinspanningen om te zetten naar een facultatieve weigeringsgrond. Daarmee zou de uitvoering meer discretionaire bevoegdheid worden gegeven in relatie tot de arbeidsmarkttoets. Deze wijziging is gesneuveld tijdens de parlementaire behandeling. Dat houdt in dat dit onderdeel van de begrippen flexibiliteit en toekomstbestendigheid niet tot wasdom is gekomen, terwijl dit oorspronkelijk wel was beoogd.

1c: In hoeverre is het plausibel dat de wijziging leidt tot een meer flexibele en/of toekomstbestendige wet- en regelgeving?

In theorie is het plausibel dat deze wijziging heeft bijgedragen aan meer flexibele wetgeving. Het wijzigen van een wet kost immers meer tijd dan het doorvoeren van een wijziging via lagere regelgeving. Het is daarmee plausibel dat de wijzigingen hebben bijgedragen aan meer toekomstbestendige wet- en regelgeving. In de praktijk is er echter (nog) geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het is daarom nog niet mogelijk te concluderen dat de flexibiliteit en toekomstbestendigheid in de praktijk ook als zodanig worden ervaren.

1d: Hoe ervaren verschillende betrokkenen (uitvoering, sociale partners, werkgevers) de wijziging in de praktijk?

Zoals hierboven al beschreven is de flexibiliteit en toekomstbestendigheid er louter vanuit het perspectief van de wetgever. Andere betrokkenen, zoals de uitvoering, sociale partners en werkgevers merken in de praktijk weinig tot niets van deze flexibiliteit.

Wel zijn verschillende betrokkenen positief over de verruiming van de maximale geldigheidsduur van de TWV/GVVA van één naar twee jaar, omdat dit betekent voor werkgevers dat ze minder vaak het aanvraagproces moeten doorlopen. Het is daarmee aannemelijk dat de administratieve lasten zijn afgenomen voor werkgevers. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt leidt tot een grotere vraag naar arbeidsmigranten van buiten de EU/EER of Zwitserland. Vanuit het perspectief van werkgevers is het denkbaar dat de wetgever in 2025 opnieuw overweegt of de termijn van twee jaar voldoende passend is gelet op de huidige arbeidsmarktsituatie.

Vanuit de uitvoering wordt er gewezen naar de krapte op de arbeidsmarkt als oorzaak van het toegenomen aantal TWV's. Het is aannemelijk dat de hoeveelheid TWV-aanvragen en daarmee

de vraag naar voldoende capaciteit bij de uitvoering hoger had gelegen als de verruiming van één naar twee jaar niet had plaatsgevonden.

5.1.2 **Onderzoeksvraag 2: In welke mate hebben de extra voorwaarden (de periodieke girale betaling en de verplichte economische activiteit) bijgedragen aan het versterken van de positie van de werknemer?**

2a: Zijn er vergunningen geweigerd op grond van de nieuwe weigeringsgronden?

UWV zegt dat wanneer een werkgever niet periodiek, giraal betaalt aan de werknemer, de TWV-aanvraag wordt geweigerd. Dit is goed traceerbaar in de systemen, en dus gemakkelijk aan te tonen.

Voor het aantonen van economische activiteit beoordeelt UWV de informatie van de werkvergunningaanvrager en controleert openbare bronnen. Wanneer een werkgever toekomstige economische activiteit aannemelijk maakt, kan een werkvergunning onder voorschrift worden verleend. De werkgever moet dan binnen een redelijke termijn concrete bewijzen leveren, zoals huurcontracten van bedrijfsruimten of gemeentelijke vergunningen. Bij niet-naleving kan UWV de TWV-aanvraag intrekken of verdachte situaties melden bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.

2b: Wat houdt het versterken van de positie van de werknemer volgens betrokkenen in?

Volgens betrokkenen bestaat het **versterken van de positie van de werknemer** door toevoeging van de extra weigeringsgronden uit een aantal elementen. Ten eerste is er de verplichting tot periodieke, girale loonbetaling. Dit maakt betalingen traceerbaar. Girale betalingen bieden arbeidsmigranten meer zekerheid over hun loon, dan wanneer zij contant uitbetaald krijgen, en maken tegelijkertijd effectievere controle mogelijk op naleving van loonvoorschriften door werkgevers. Zodoende draagt het bij aan de loonzekerheid van de werknemer. Ten tweede is er de controle op economische activiteit van werkgevers. Deze weigeringsgrond helpt bij het tegengaan van "constructies" met brievenbusfirma's en maakt het mogelijk te controleren of organisaties daadwerkelijk operationeel zijn. Ook moet het voorkomen dat vreemdelingen (al) naar Nederland komen maar (nog) niet aan het werk kunnen.

2c: In hoeverre is het plausibel dat deze voorwaarden bijdragen aan een versterkte positie van de werknemer?

De toevoeging van extra weigeringsgronden voor de TWV-aanvraag hebben bijgedragen aan het versterken van de positie van de werknemer, vooral door verbeterde mogelijkheden tot controle. De kans dat een werkgever de werknemer niet periodiek zijn/haar loon uitbetaalt, is kleiner geworden. De loonzekerheid voor werknemers is hierdoor vergroot. Betrokkenen benadrukken dat de bescherming vooral 'op papier' werkt en niet alle misstanden oplost. Uitbuiting blijft bijvoorbeeld mogelijk, zoals in gevallen waar werknemers gedwongen worden om uitbetaald geld terug te pinnen.

2d: Hoe ervaren verschillende betrokkenen (uitvoering, sociale partners, werkgevers) deze wijziging in de praktijk?

UWV kan nu beter controleren of werkgevers in staat zijn hun werknemers uit te betalen, en of de betalingen daadwerkelijk periodiek en giraal verlopen. Voor controle op economische

activiteit is UWV in hoge mate afhankelijk van waarheidsgetrouwe informatie die de werkgever zelf aanlevert.

Sociale partners zijn overwegend positief over de extra weigeringsgronden. Het is volgens hen logisch dat de maatregelen bijdragen aan een versterkte positie van de werknemer, maar zij vragen zich wel af hoe groot dit effect is. Hoewel zij de extra weigeringsgronden zien als een stap in de goede richting, geven ze aan dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor een effectievere bescherming van arbeidsmigranten. Er blijft namelijk een fundamentele afhankelijkheidsrelatie tussen werkgever en arbeidsmigrant, waardoor deze groep volgens een aantal geïnterviewden kwetsbaar blijft voor misstanden. Deze afhankelijkheidsrelatie uit zich bijvoorbeeld in het feit dat de verblijfsvergunning van de arbeidsmigrant vaak gekoppeld is aan de werkgever, waarbij beëindiging van het dienstverband kan leiden tot verlies van verblijfsrecht en zorgt voor het verlies van loonzekerheid. Bovendien zijn arbeidsmigranten regelmatig ook voor huisvesting afhankelijk van hun werkgever, wat hun onderhandelingspositie verder verzwakt.

Werkgevers hebben gemengde ervaringen met de extra weigeringsgronden. Aan de ene kant vinden ze de extra weigeringsgronden logisch, omdat ze het als plicht zien om werknemers te belonen voor hun werk. De meeste werkgevers die wij hebben gesproken ervaren dan ook geen problemen met de extra weigeringsgronden. Aan de andere kant is er een aantal werkgevers dat tegen praktische problemen aanloopt. Een van deze problemen is de lange wachttijd voordat er een bankrekening geopend kan worden voor arbeidsmigranten.

5.1.3 Onderzoeksvraag 3: Hebben de wijzigingen tot andere positieve (neven)effecten geleid (te denken aan verlaging administratieve lasten)?

De verruiming van de duur van TWV's van één naar twee jaar hebben in de praktijk tot minder administratieve lasten bij werkgevers geleid. Alhoewel werkgevers het aanvraagproces nog steeds als complex omschrijven, hoeven ze dit proces minder vaak te doorlopen. Dit geeft de werkgevers rust. Hetzelfde geldt voor de arbeidsmigrant, die langer verzekerd is van dezelfde arbeidsplek als gevolg van de verruiming.

Betrokkenen vanuit de uitvoering denken dat de hoeveelheid uit te voeren werk groter was geweest als de verruiming van één naar twee jaar niet had plaatsgevonden. Dit achten wij als onderzoekers aannemelijk, gegeven de krapte op de arbeidsmarkt.

5.1.4 Onderzoeksvraag 4: Hebben de wijzigingen tot negatieve (neven)effecten geleid in de praktijk?

Theoretisch kan strengere regelgeving tot gevolg hebben dat werkgevers het aanvragen van een TWV als ingewikkelder ervaren. Dit kan ervoor zorgen dat werkgevers andere constructies toepassen om aan werknemers te komen. Denk hierbij aan doorleenconstructies, waarbij werkgevers ervoor kiezen om de administratieve last en expertise rondom TWV-aanvragen uit te besteden aan uitzendbureaus die hierin gespecialiseerd zijn. De werkgever huurt dan de arbeidsmigrant in via het uitzendbureau dat de TWV-procedure afhandelt, in plaats van zelf de vergunningaanvraag te doen. In het slechtste geval kan het leiden tot illegale tewerkstelling. Dit ondermijnt de beschermende intentie van de wijzigingen, omdat er dan geen zicht meer is op

deze arbeidsmigranten. We hebben overigens geen aanwijzingen dat de wijzigingen in de Wav van 2022 tot dit soort neveneffecten hebben geleid.

5.1.5 **Onderzoeksvraag 5: Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de eventuele negatieve effecten te mitigeren of de positieve effecten te vergroten?**

Oorspronkelijk was beoogd UWV de mogelijkheid te geven af te kunnen wijken van de volledige arbeidsmarkttoets wanneer het gaat om de wervingsinspanningen die de werkgever moet verrichten voor een TWV. Deze wijziging is naar aanleiding van de parlementaire behandeling van de wijzigingen niet doorgegaan. Vanuit het oogpunt flexibele en toekomstbestendige wet- en regelgeving te realiseren, denken wij als onderzoekers dat het verstandig is deze wijziging opnieuw te overwegen. De facultatieve weigeringsgrond geeft UWV immers de mogelijkheid in te spelen op de krapte op de arbeidsmarkt.

Een aanbeveling die hiervan in het verlengde ligt, is dat het nuttig kan zijn te onderzoeken hoe er in andere landen wordt omgegaan met tewerkstellingsvergunningen in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt. Vanuit de uitvoering hebben wij voorbeelden gehoord uit België, waar het beleid enerzijds restrictiever is dan in Nederland en anderzijds een lijst met krapteberoepen is vastgesteld waarvoor een soepeler regime geldt. Vanuit het perspectief van toekomstbestendigheid zou dit een mogelijke denkrichting kunnen zijn.

Vanuit het perspectief van werkgevers rijst de vraag of de geldigheidsduur van de TWV van twee jaar voldoet aan de huidige situatie op de arbeidsmarkt. In het Kamerdebat heeft de minister toegezegd dat er door een externe commissie gekeken zou worden of de maximale termijn in het BuWav 2022 van twee jaar nog passend is op de conjuncturele situatie en of er naar sector gedifferentieerd moet worden. Dit is niet gebeurd. Vanuit het perspectief van de werkgevers lijkt hier wel behoefte aan te zijn, gegeven de veranderingen op de arbeidsmarkt.

Werkgevers blijken tegen onvoorziene knelpunten aan te lopen bij de eerste betaling van het salaris. UWV kan sinds 2022 TWV-aanvragen weigeren of intrekken in het geval een werkgever niet in staat het salaris periodiek giraal te betalen. Het verdient aanbeveling te kijken naar manieren om dit knelpunt weg te nemen.

5.2 **Overkoepelende bevindingen**

5.2.1 **Eindoordeel: Op welke manier hebben de wijzigingen van de Wav in 2022 bijgedragen aan de beoogde doelstellingen?**

In enge zin hebben de wijzigingen van de Wav bijgedragen aan meer **flexibele** en **toekomstbestendige** wetgeving. Vanuit het perspectief van de wetgever is er nu de mogelijkheid via lagere regelgeving een wijziging door te voeren en daarmee beter in te spelen op conjuncturele ontwikkelingen en de situatie op de arbeidsmarkt. Van deze mogelijkheid is tot op heden nog geen gebruik gemaakt. Dat betekent dat nog niet te concluderen is of deze flexibiliteit in de praktijk ook als zodanig wordt ervaren.

UWV (de organisatie die de TWV's na toetsing verstrekt) en werkgevers reageren beiden positief op de verruiming van de maximale duur van TWV's. Wel vragen zij zich af in hoeverre de verruiming waar toen voor gekozen is voldoende passend is op de arbeidsmarktsituatie van nu. Er lijkt – vooral bij werkgevers(organisaties) – behoefte te zijn aan een langere geldigheidsduur van de TWV.

Over het **versterken van de positie van de werknemer** is het volgende te zeggen. In theorie is de arbeidsmigrant als gevolg van de wetwijziging beter beschermd. Vanuit het perspectief van de uitvoering (UWV) is eveneens te concluderen dat er meer mogelijkheden zijn de positie van de werknemer te versterken. UWV heeft immers meer mogelijkheden geen TWV te verstrekken wanneer duidelijk wordt dat er geen periodieke girale betaling plaatsvindt of in situaties waarin er nog geen sprake is van economische activiteit.

Kortom, de wijzigingen worden door verschillende stakeholders positief ontvangen. We concluderen dat de positie van de werknemer inderdaad sterker is geworden. De wet lijkt ook flexibeler en toekomstbestendiger te zijn voor de wetgever, al is tot nu toe nog geen gebruik gemaakt van de flexibiliteit.

5.3 Verwonderpunten

Gedurende het onderzoek zijn ons verschillende zaken opgevallen die niet direct te maken hebben met het beantwoorden van de onderzoeksvragen, maar die wel relevant zijn. Deze opvallende zaken hebben wij 'verwonderpunten' genoemd. In deze paragraaf lopen wij deze verwonderpunten beknopt langs. Tot slot hebben we nog een aanbeveling.

5.3.1 Problematiek arbeidsmigranten vindt vaak buiten wettelijk kader Wav plaats

Werknemersorganisaties hebben ons gewezen op dat veel problematiek rond arbeidsmigratie plaatsvindt buiten het wettelijke kaders van de Wav. Zij wijzen op het relatief grote aantal arbeidsmigranten van buiten de EU/EER of Zwitserland, die via een TWV (of soortgelijk document) uit een andere EU-lidstaat werkzaam zijn in Nederland. Deze zogenoemde 'gedetacheerde derdelanders' vormen een omvangrijke groep waarbij malafide praktijken buiten het zicht van het huidige stelsel kunnen blijven. Echter, omdat de groep arbeidsmigranten die via andere EU-lidstaten binnenkomt buiten de scope van de wijzigingen in de Wav van 2022 valt, is dit niet meegenomen in het onderhavige onderzoek.

5.3.2 Denkrichtingen om positie arbeidsmigrant te verbeteren

De wijzigingen in de Wav hadden als doel de werknemer beter te beschermen. Uit de interviews kwam naar voren dat dit een goede stap is, maar men liet ook blijken dat er nog vooruitgang geboekt kan worden op dit gebied. Een aantal geïnterviewde partijen vindt dat er meer gedaan moet worden om de positie van de werknemer verder te versterken. Zij zien de wijzigingen Wav 2022 vooral als een formaliteit die op papier bijdraagt aan de werkgever-werknemer-relatie. Dat draagt bij aan het versterken van de positie van de werknemer, maar neemt niet weg dat arbeidsmigranten nog steeds een groep zijn waarbij malafide praktijken zich voordoen.

De positie van werknemers is te versterken wanneer de werknemer minder afhankelijk is van de werkgever, zo zeggen geïnterviewden, door bijvoorbeeld de mogelijkheid te creëren om van werkgever te wisselen, zonder dat de werknemer het verblijfsrecht in Nederland verliest. Een optie om dit te bereiken is volgens enkele geïnterviewden om vergunningen niet aan één specifiek bedrijf te koppelen, maar aan de gehele sector.

5.3.3 Behoeftte aan laagdrempelige vraagbaak

Het aanvraagproces kan met name door onervaren werkgevers als complex worden ervaren. Bovendien gaat het bij TWV's waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt vaak om werkgevers in een specifieke niche, met specifieke expertise. Zij gaan graag laagdrempelig in gesprek met experts uit de uitvoering (van UWV) die oog hebben voor hun specifieke vraagstukken. Het bieden van makkelijk toegankelijk luisterend oor kan frustraties wegnemen en mogelijk oplossingen bieden voor knelpunten die werkgevers ervaren. Voor dit soort vragen heeft UWV een Landelijk Steunpunt Arbeidsmigratie (LSA). Het is goed mogelijk dat de werkgevers die wij hebben gesproken niet – of in onvoldoende mate – op de hoogte zijn van de ondersteuning die het LSA kan bieden.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl