

(Auteursversie. Artikel is gepubliceerd in het Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context, 2024, nr. 3)

Vaklui van Ver: De regulering van arbeidsmigratie in Nederland en inspiratiemogelijkheden uit andere landen

dr. A. Böcker & prof. mr. T. de Lange, m.m.v. F. Reidinga en S. van Uem¹

Trefwoorden:

Arbeidsmigratie

Vakkrachten

Arbeidsmarktkrapte

Wet arbeid vreemdelingen

Kennismigranten

Op de Nederlandse arbeidsmarkt heerst een ongekende krapte aan geschoolde vakkrachten. Met name technisch en verplegend personeel is ook elders in Europa schaars. Daarom neemt de roep om een toelatingsregeling voor vakkrachten van buiten de EU zoals verschillende buurlanden die al kennen toe. In deze bijdrage analyseren we de bestaande Nederlandse toelatingsprocedures voor ‘vaklui van ver’ en de regelingen die Duitsland, Vlaanderen en Canada ontwikkeld hebben om geschoolde vakkrachten aan te trekken.

1. Inleiding

In deze bijdrage bespreken we de Nederlandse toelatingsprocedures voor ‘vaklui van ver’ op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Vreemdelingenwet 2000 (Vw), en daarop gebaseerde lagere regelgeving.² Onder ‘vaklui’ verstaan we arbeidsmigranten die wel geschoold zijn maar niet kwalificeren voor toelating op grond van de Europese of nationale kennismigrantenregeling, waarvoor ten minste een opleiding van drie jaar op hbo niveau nodig is en/of aan een inkomenseis moet worden voldaan die niet realistisch is voor vakkrachten.³ ‘Van ver’ betekent hier dat het gaat om werknemers met een niet-EU nationaliteit (ook wel ‘derdelanders’ genoemd). We hebben het dus niet over het vrije verkeer van werknemers op de interne markt. We hebben het ook niet over het vrij verkeer van diensten dat mogelijk maakt dat derdelanders naar Nederland worden gedetacheerd, hoewel

¹ Anita Böcker is universitair hoofddocent rechtssociologie aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit. Tesseltje de Lange is hoogleraar Europees Migratierecht en directeur van het Centrum voor Migratierecht aan dezelfde faculteit. Famke Reidinga en Sophie van Uem zijn studenten-assistenten bij het Centrum voor Migratierecht. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek gefinancierd door Instituut GAK.

² Wet arbeid vreemdelingen, *Stb.* 1994, 959. Vreemdelingenwet 2000, *Stb.* 2000, 495. ‘Haal de vaklui van ver’ was ook de kop van een artikel in *De Telegraaf*, 27 juni 2023.

³ Richtlijn (EU) 2021/1883 van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad. Deze herziene richtlijn wordt in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd, zie *TK* 36332. De nationale kennismigrantenregeling is geregeld in artikel 2.1 Besluit uitvoering Wav jo. artikel 3.30a Vreemdelingenbesluit. Zie uitgebreid T. de Lange, ‘Kennismigranten in Nederland: welkomme expats soms in het nauw’, *Nijmegen Migration Law Working Papers* 2023/03.

deze mogelijkheid wel in toenemende mate door werkgevers gebruikt wordt.⁴ Onze focus is op de toelatingsregelingen waarbij werkgevers die vakkrachten van buiten de EU willen inschakelen een tewerkstellingsvergunning (twv) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) dienen aan te vragen.⁵

De Nederlandse arbeidsmarkt kent een ongekende krapte als het gaat om geschoolde vakkrachten. Volgens recent onderzoek van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft Nederland de meest krappe arbeidsmarkt van Europa, na Duitsland en Tsjechië. In Nederland nam de krapte de laatste zes jaar het hardst toe. Nederland heeft 194 tekortberoepen; voor 69 van deze beroepen, waaronder ICT'ers, technisch personeel en verplegend personeel, is er in geen enkel Europees land een overschot. Werving van vakkrachten binnen de EU biedt voor deze beroepen dus geen soelaas.⁶

Voor de val van het kabinet-Rutte IV in juni 2023 was er een begin van politieke overeenstemming over het ontwikkelen van een zogenaamde vakkrachtenregeling voor de versoepelde toelating van buitenlandse technici. Hoewel ook de zorgsector met veel moeilijk te vervullen vacatures kampt, werd over een versoepelde toelatingsregeling voor zorgmedewerkers géén overeenstemming bereikt. Na de val van het kabinet, verkiezingen en het recente aantreden van een nieuw kabinet met een NSC bewindspersoon op Sociale Zaken en Werkgelegenheid en PVV bewindslieden op de ministeries verantwoordelijk voor migratie en zorg, is het afwachten of er (snel) nieuwe regelingen komen. Een analyse van de bestaande regelingen en wat daarbinnen mogelijk is, voorziet daarom zeker in de behoefte van (adviseurs van) werkgevers. Met een inventarisatie van regelingen in Duitsland, België en Canada, die elk op een andere manier een toelatingsregeling voor geschoolde arbeidsmigranten hebben ontwikkeld om tekorten op hun arbeidsmarkt te adresseren, geven we inzicht in hoe arbeidsmigratie van vaklui ook vormgegeven zou kunnen worden. De praktijk in landen als Italië en het Verenigd Koninkrijk leert immers dat ook met een kabinet dat zegt migratie te willen beperken, meer arbeidsmigratie in geval van grote krapte toch mogelijk blijkt. In het politieke vertoog in Nederland is arbeidsmigratie van derdelanders, dus van buiten de EU, echter een 'sluitstuk'. Andere oplossingen, zoals robotisering, meer full-time werken, en meer mantelzorg hebben in het Nederlandse beleidsdebat de voorkeur boven versoepelde toelating van vakkrachten van ver.

In deze bijdrage bespreken we eerst het onderscheid tussen vraaggestuurde en aanbodgestuurde toelatingsregelingen voor arbeidsmigranten (par. 2). Vervolgens onderzoeken we de huidige Nederlandse toelatingsprocedures voor vaklui van buiten de EU, het gebruik ervan en knelpunten die zich in de praktijk voordoen (par. 3 en 4). Daarna bespreken we wat Duitsland, België en Canada op dit vlak doen (par. 5) en welke voorstellen in Nederland zijn gedaan voor een speciale toelatingsregeling voor 'vklui van ver' (par. 6).

⁴ Zie daarover bijv. E.J.A. Franssen, 'De implementatie van de gewijzigde Detacheringsrichtlijn in Nederland', *TAC* 2020/1; D. Kramer, I. van Gardingen & K. Boonstra, 'De Europese detachering van derdelanders', *NJB* 2022(18), p. 1442–1450.

⁵ Beide zijn geregeld in artikel 2 e.v. Wav. De gvva is Unierecht: Richtlijn (EU) 2024/1233 van 24 april 2024 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. De herschikking moet nog worden omgezet in Nederlandse regelgeving.

⁶ M. van Smoorenburg, *Arbeidsmigratie en krapte*, UWV 2024.

We sluiten af met enkele suggesties voor de rechtspraktijk en voor de eventuele verdere uitwerking van een Nederlandse vakkrachtenregeling (par. 7).

2. Aanbodsturing of vraagsturing

Overheden kunnen door gericht beleid invloed uitoefenen op de selectie van arbeids- of economische migranten (in tegenstelling tot humanitaire migranten of vluchtelingen). Ze kunnen daarbij kiezen voor aanbodsturing of vraagsturing. De twee vormen van sturing gaan gepaard met verschillende selectiedoelen en -criteria en ook de positie van werkgevers, migranten en de overheid in het selectieproces verschilt. Het initiatief ligt in aanbodgestuurde regimes bij aspirant-immigranten. Dat is anders in vraaggestuurde modellen, waar werkgevers een aanvraag indienen voor een door hen geselecteerde buitenlandse werknemer.

De Nederlandse Wav is een voorbeeld van een vraaggestuurd systeem, de werkgever is de normaddressaat. Ook Duitsland en België werken voornamelijk met vraagsturing. De duidelijkste voorbeelden van aanbodsturing zijn in klassieke immigratielanden (de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland) te vinden. Canada en Australië werken al sinds de jaren '60 of '70 van de vorige eeuw met puntensystemen en quota. Jaarlijks worden vooraf vastgestelde aantallen kandidaat-immigranten geselecteerd voor toelating op basis van punten die ze krijgen toegekend voor onder meer opleiding, werkervaring, taalkennis en leeftijd. Met name het Canadese selectiestelsel wordt ook wel als 'human capital' model aangeduid; het is meer dan het Australische gericht op het aantrekken van hoogopgeleide immigranten. In het Australische model wordt gewerkt met een lijst van geschoolde beroepen die de overheid in overleg met werkgevers en vakbonden vaststelt; het wordt daarom ook wel als 'neocorporatistisch' aangeduid.⁷

In de wetenschappelijke literatuur wordt als voordeel van aanbodsturing gezien dat het meer sturing door de overheid op de kenmerken van economische immigranten mogelijk maakt. Het migratiebeleid kan zo worden afgestemd op andere, meer lange-termijn of strategische beleidsdoelen dan bij vraagsturing mogelijk is. Een ander voordeel van aanbodsturing zou kostenbesparing voor het bedrijfsleven zijn, omdat de eerste selectie door de overheid wordt gedaan. Veelgenoemde voordelen van vraagsturing zijn dat het bescherming van de binnenlandse arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen mogelijk maakt en voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod kan zorgen.

Aan beide modellen worden ook nadelen toegeschreven. Zo brengt aanbodsturing veel werk voor de overheid met zich mee en risico's voor de immigrant zelf of het sociale-zekerheidsstelsel van het immigratieland – afhankelijk van of de immigrant die er niet in slaagt werk te vinden aanspraak kan maken op bijstand. Ook kan het tot verspilling van 'human capital' en verdringing van binnenlands arbeidsaanbod leiden als immigranten uiteindelijk geen baan op het niveau van hun kwalificaties vinden. Bij vraagsturing worden de afhankelijkheid van – op de korte termijn gefocuste – werkgevers en het op voorhand uitsluiten van aspirant-arbeidsmigranten die om welke reden dan ook niet in contact komen met werkgevers in bestemmingslanden als nadelen gezien. Werkgevers zelf kunnen de

⁷ Zie bijvoorbeeld R. Koslowski, 'Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation', *International Migration* 2013(52), p. 1-27; H. Kolb, 'Labor Migration Policies: A Typology', in D. Bean & S.K. Brown (red.), *Selected Topics in Migration Studies*, Springer Nature Switzerland 2023, p. 169-171.

werving in het buitenland en de procedures voor het verkrijgen van werkvergunningen als lastig, tijdrovend en kostbaar ervaren.⁸

Overigens gaat het bij aanbod- en vraagsturing om ideaaltypen. In de praktijk bevatten aanbodgestuurde regimes vraaggestuurde elementen en andersom.

3. De Wet arbeid vreemdelingen en de toelating van vakkrachten

Arbeidsmigratierecht is grotendeels Europees recht.⁹ Daarbij gaat het met name om de onlangs herziene Single Permit richtlijn¹⁰ en de eveneens recentelijk herziene Europese Blauwe Kaart richtlijn.¹¹ Het doel van deze laatste richtlijn is de Europese kenniseconomie te bevorderen. Zowel de oude als de nieuwe Blauwe Kaart richtlijn staat de lidstaten toe nationale regelingen te behouden. De Europese blauwe kaart biedt dus een extra mogelijkheid naast nationale regelingen zoals de Nederlandse kennismigrantenregeling. Het doel van de herziene Single Permit richtlijn is om procedures te verbeteren en de rechtspositie van houders van een single permit (in Nederland beter bekend als de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva)), te verbeteren.¹² Daarnaast zijn er nog Europese arbeidsmigratierechtlijnen over seizoensarbeid (2014/36), overplaatsing in concern verband (2014/66), internationale studenten en onderzoekers (2016/801), als ook over werkgeverssancties (2009/52). Verder is in de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86) het recht op gezinmigratie voor arbeidsmigranten van buiten de EU vastgelegd. Tot slot hebben derdelanders ingevolge de richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109) na vijf jaar onafgebroken verblijf recht op een status als EU langdurig ingezetene waarmee ze een beperkt recht op mobiliteit binnen Europa krijgen. Het Unierecht laat de lidstaten, en zo ook Nederland, veel ruimte om zelf arbeidsmigratiebeleid te voeren, waarbij dit uiteraard de effectieve werking van het Unierecht niet mag belemmeren.¹³

3.1 Wav-vergunningplicht

⁸ Zie bijvoorbeeld A. Aydemir, 'Immigrant selection and short-term labor market outcomes by visa category', *Journal of Population Economics* 2011(24), p. 451–475; E. Berkhout, T. Smid & M. Volkerink, *Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van kennismigranten*, SEO Economisch Onderzoek, 2010, p. 16-17; M. Czaika & C.R. Parsons, 'The Gravity of High-Skilled Migration Policies', *Demography* 2017(54), p. 603–630; Y. Lu & F. Hou, 'Immigration system, labor market structures, and overeducation of high-skilled immigrants in the United States and Canada', *International Migration Review* 2020(54), p. 1072-1103; G. Tan & A. Cebulla, 'When what you have is not enough—Acquiring Australian qualifications to overcome non-recognition of overseas skills', *International Migration* 2023(61), p. 175–195.

⁹ Zie daarover uitgebreid T. de Lange & K. Groenendijk, 'The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork', *EPC Issue Paper*, 16 maart 2021.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2024/1233 van 24 april 2024 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. Dit is een herschikking van Richtlijn (EU) 2011/98 over dezelfde materie.

¹¹ Richtlijn (EU) 2021/1883 van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad.

¹² T. de Lange & M. Falkenhain, 'Precarity prevented or reinforced? Migrants' right to change employers in the recast of the EU Single Permit Directive', *Frontiers in Sociology* 2024(8).

¹³ Dit volgt ook uit artikel 79(5) EU Werkingsverdrag waarin staat dat de lidstaten zelf mogen bepalen 'hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten'.

Ingevolge de Wav moet de werkgever van een derdelander beschikken over een tewerkstellingsvergunning (twv), of de werknemer over een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva).¹⁴ De gvva combineert de verblijfsvergunning en de twv in één vergunning. Dat heeft als voordeel dat er maar één procedure hoeft te worden gestart om een verblijfsvergunning voor arbeid te krijgen. Of een twv dan wel een gvva nodig is, is afhankelijk van hoe lang de niet-EU werknemer in Nederland komt werken en of de werknemer al een verblijfsvergunning heeft. Een twv is voor werkzaamheden die maximaal drie maanden duren (dan is geen verblijfsvergunning nodig) en voor werkzaamheden die langer duren maar worden verricht door mensen met een verblijfsstatus die is uitgezonderd van de Single Permit richtlijn (denk aan internationale studenten en asielzoekers). Een gvva is nodig indien een werknemer langer dan drie maanden in Nederland komt werken en geen verblijfsvergunning heeft.

Een twv wordt door de werkgever aangevraagd bij het UWV. Een gvva kan door de werkgever of door de werknemer zelf worden aangevraagd bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), die daarover beslist namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De IND vraagt in dat geval het UWV om een arbeidsmarktadvies.¹⁵ Het UWV weigert de twv of geeft een negatief arbeidsmarktadvies als één van de dwingende weigeringsgronden uit artikel 8 Wav aan de orde is. Het UWV heeft een wettelijke beslistermijn van vijf weken, die in 2023 in gemiddeld 78% van de gevallen werd gehaald.¹⁶ Beide typen vergunningen kunnen voor maximaal drie jaar verleend worden, maar wanneer een volle arbeidsmarkttoets (zie hierna) van toepassing is, wordt de vergunning voor maximaal twee jaar verleend.¹⁷ Als een derdelander na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning in Nederland wil blijven werken, ook als dat bij dezelfde werkgever is, moet opnieuw een aanvraag worden ingediend. Die aanvraag wordt beoordeeld als ware het een eerste aanvraag; verlenging van de geldigheidsduur van een twv of gvva is niet mogelijk.

Er bestaan verschillende uitzonderingen op de vergunningplicht en indien een twv of gvva vereist is, kan afhankelijk van de omstandigheden een volledige of beperkte arbeidsmarkttoets van toepassing zijn. Bij vol te toetsen aanvragen (par. 3.2) worden pas twv's en gvva's afgegeven na toetsing aan alle afwijzingsgronden, waaronder de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod. De meeste vakkrachten met een beroepsopleiding (zoals verpleegkundigen of installatiemonteurs) vallen in deze categorie. Bij beperkt te toetsen aanvragen (par. 3.3) wordt niet getoetst op prioriteitgenietend aanbod. Geen twv/gvva is nodig voor onder meer kennismigranten. Ook voor ontheemden uit Oekraïne hoeven werkgevers geen twv aan te vragen, maar ze moeten het dienstverband wel melden bij het UWV.

3.2 Volledige arbeidsmarkttoets

Bij een volledige arbeidsmarkttoets toetst het UWV onder meer of er zogenaamd prioriteitgenietend aanbod 'aanwezig' is op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁸ Of dat aanbod

¹⁴ Artikel 2, lid 1 jo 6 lid 1 Wav. Zie over de handhaving bij het ontbreken van gvva of twv E.C. van der Maden & D.G.M. Diesfeldt, 'Wet arbeid vreemdelingen en recente evenredigheidsontwikkelingen', *TAC* 2023-1.

¹⁵ Artikel 14a Vw 2000.

¹⁶ Artikel 6 lid 2 Wet arbeid vreemdelingen; Jaarverslag UWV 2023, Deel 2 p. 20. De vertraging kwam onder andere door aangehouden beslissingen in afwachting van rechtspraak.

¹⁷ Artikel 11 lid 1 Wav; artikel 9.1 Besluit uitvoering Wav.

¹⁸ Artikel 8 lid 1 Wav. NB. Er wordt in de regel getoetst bij de feitelijke (eventueel de inlenende) werkgever, artikel 2.2. Regeling uitvoering Wav.

ook ‘beschikbaar’ is, wat vóór 2014 de toetsingsmaatstaf was, doet er niet toe. Het is een strenge toets die in tijden van ongekende arbeidsmarktkrapte knelt; een wetsvoorstel om de toets iets te versoepelen werd door de VVD tegengehouden.¹⁹ Prioriteitgenietend aanbod bestaat uit Nederlanders, Unieburgers, en derdelanders met een verblijfsvergunning die vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt geeft, zoals statushouders en gezinsmigranten.

Voor zowel de gvva als de twv geldt dat om aan te tonen dat er géén prioriteit genieten aanwezig is, de werkgever de vacature moet hebben gemeld bij het UWV en minstens drie maanden wervingsinspanningen moet hebben verricht in andere EER landen en Zwitserland. Een uitgebreid verslag van de wervingsinspanningen moet bij de aanvraag worden gevoegd, waarbij door het UWV beoordeeld wordt of ‘de juiste wervingskanalen’ zijn ingezet. Ook worden de arbeidsvoorwaarden en het aanbod van opleidingsmogelijkheden om de vacature te vervullen beoordeeld.²⁰ Dit is al met al een tijdrovend proces.

In artikel 9 Wav staat nog een aantal facultatieve weigeringsgronden, waaronder het ontbreken van passende huisvesting.²¹ Bij de toepassing van deze facultatieve weigeringsgronden geldt dat als ze worden tegengeworpen, een belangenafweging moet worden gemaakt.

Aan de verleende twv of gvva kunnen voorschriften worden verbonden die verband houden met de situatie op de arbeidsmarkt.²² Zo kan het UWV van de werkgever verlangen dat deze inspanningen pleegt om arbeidsplaatsen door prioriteitgenietend op de arbeidsmarkt beschikbaar aanbod te doen vervullen, voorziet in opleiding of scholing zodat er in de toekomst geschikt aanbod is, of de arbeidsvoorwaarden verbetert. Experts vertellen ons dat hier in de praktijk wel gebruik van wordt gemaakt, maar hoe vaak welke voorschriften precies worden gehanteerd en met welke resultaten wordt niet door het UWV bekend gemaakt en is voor zover ons bekend nooit onderzocht.

3.3 Beperkte arbeidsmarkttoets

Er bestaan legio uitzonderingen op de toetsing op aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod (naast de uitzonderingen op de vergunningplicht, zoals voor kennismigranten, waarover hierna meer). Een versoepelde arbeidsmarkttoets geldt bijvoorbeeld voor lerend werken, stagiaires en internationale studenten die naast hun studie werken.²³ Deze uitzonderingen worden gemaakt omwille van de bevordering van internationale handelscontacten, in het kader van scholing, opleiding, vrijwilligerswerk, internationale uitwisseling en andere internationale culturele contacten.²⁴ Bij de afgifte van een twv toetst het UWV in geval van zo’n uitzondering wel of het loon marktconform is (of de helft van het minimumloon bij stagiaires) en of aan specifieke voorwaarden van de betreffende regeling wordt voldaan.²⁵

¹⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35680, nr. 8 (amendement Wiersma, VVD); T. de Lange, ‘Arbeidsmigratie van buiten de EU als oplossing voor personeelstekorten: Europese en nationale regulering en perspectieven’, *TRA* 2023/1.

²⁰ Par. 8.1.c. Regeling Uitvoering Wav.

²¹ Artikel 9 lid 1 sub d Wav.

²² Artikel 10 Wav.

²³ Artikel 8 lid 2 Wav jo. par. 8.3.c. Regeling Uitvoering Wav.

²⁴ Artikel 18 lid 3 en 4 Wav.

²⁵ Artikel 8 lid 3 Wav.

Een uitzondering op (een deel van) de arbeidsmarkttoets kan ook volgen uit een convenant.²⁶ Een bekend voorbeeld is het convenant, en later de sectorale regeling, voor Aziatische horeca, ook wel het ‘wokakkoord’ genoemd. Per 1 juli 2024 is deze regeling definitief beëindigd.²⁷ De regeling – evenals diverse voorlopers ervan – was bedoeld om het voor Aziatische restaurants gemakkelijker te maken om gekwalificeerde koks van buiten Europa in dienst te nemen. Aziatische restaurants konden zonder arbeidsmarkttoets gvva’s verkrijgen omdat er een tekort was aan gespecialiseerde Aziatische koks en vanwege de specifieke culturele en sociale aspecten van de Aziatische gemeenschap in Nederland. Bij de afschaffing van de regeling speelde een rapportage van de Arbeidsinspectie een belangrijke rol. De Arbeidsinspectie adviseerde het kabinet om terughoudend te zijn met het maken van nieuwe uitzonderingen op de Wav voor specifieke situaties of beroepsgroepen, vanwege het risico van misbruik door werkgevers en omdat een lichter regime voor een specifieke groep werkgevers tot onterecht concurrentievoordeel kan leiden.²⁸

3.4 Vrijgesteld van de Wav-vergunningplicht, ander soort toets

In onze zoektocht naar een toelatingsregeling voor vakkrachten staan we kort stil bij de nationale kennismigrantenregeling, ingevolge welke geen twv of gvva nodig is in geval van verblijf langer dan drie maanden. Bij een korter verblijf is wel een twv nodig, maar geen verblijfsvergunning. Dat wil niet zeggen dat er geen toetsing is. Bij de kennismigrantenregeling gelden geen opleidings- of ervaringseisen maar geldt wel een inkomenseis. In 2024 is die vastgesteld op € 5.331 bruto per maand. Voor kennismigranten jonger dan 30 jaar en pas in Nederland afgestudeerde studenten gelden lagere inkomenseisen en voor artsen in opleiding geldt dat het bruto maandsalaris minimaal gelijk moet zijn aan het minimumloon. Het inkomen moet marktconform zijn en daarover kan de IND advies vragen bij het UWV, iets wat weinig gebeurt. De werkgever moet ook door de IND zijn erkend als referent. Uit het openbaar register ‘Arbeid regulier arbeidsmigranten’ blijkt dat er meer dan 11.000 erkende referenten zijn, waaronder ook payroll- en uitzendondernemingen.²⁹

Voor hoogopgeleide derdelanders zijn er meer mogelijkheden om in Nederland te komen werken zonder dat getoetst wordt of prioriteitgenietend aanbod aanwezig is en zonder twv/gvva. Dat kan via de Europese Blauwe Kaart (EU-richtlijn 2021/1883), waarbij een voorwaarde is dat de derdelander een hogeronderwijsdiploma heeft van een minimaal driejarige opleiding; ook geldt een salariseis. De herziene Blauwe Kaart richtlijn schrijft voor dat de salarisdrempel ten minste 1,0 maal en ten hoogste 1,6 maal het gemiddelde bruto jaarsalaris in de betrokken lidstaat moet bedragen. Voor recent afgestudeerden en/of voor specifieke beroepsgroepen mag de salariseis worden verlaagd naar 80% van de vastgestelde drempel. De nieuwe richtlijn biedt dus meer ruimte voor flexibiliteit in de salarisnorm. In de Nederlandse implementatie is die ruimte gebruikt door de salariseis gelijk te trekken met die voor de nationale kennismigrantenregeling (de salariseis was € 6.245 bruto per maand en is

²⁶ Artikel 9.2. Regeling uitvoering Wav.

²⁷ ‘Speciale regeling voor Aziatische kok stopt definitief per 1 juli’, <https://ind.nl/nl/nieuws>, 28 juni 2024.

²⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 35680, nr. 23; *Rapportage Aziatische Horeca*, Nederlandse Arbeidsinspectie 2022.

²⁹ Openbaar Register Arbeid Reglier Kennismigranten, te raadplegen via <https://ind.nl/nl>.

met ingang van 2024 € 5.331 bruto per maand).³⁰ Daarnaast is gekozen voor een lagere eis voor pas afgestudeerden. Nederland had de ruimte ook kunnen gebruiken om de salariseis voor specifieke krapteberoepen naar 80% van de norm te verlagen, maar heeft dat niet gedaan.³¹

Tot slot zijn er nog allerlei uitzonderingen, mede gebaseerd op internationale handelsverdragen. Interessant voor technische en tijdelijke klussen is de in 2021 ingevoerde ‘traject’-regeling.³² Het doel van deze regeling is dat bedrijven via een flexibele procedure buitenlandse arbeidskrachten tijdelijk naar Nederland kunnen laten komen in het kader van het internationale handelsverkeer voor het uitoefenen van werkzaamheden die geen verdringing op de arbeidsmarkt opleveren. Bedrijven moeten aantonen dat de arbeidskrachten die zij willen laten overkomen vanwege hun specifieke kennis en deskundigheid nodig zijn voor het uitoefenen van de betreffende werkzaamheden. Wanneer het traject is goedgekeurd, kunnen de betrokken werknemers zonder twv werken. Zij hebben bij verblijf langer dan drie maanden wel een verblijfsvergunning nodig.

3.5 Aanbodgestuurde economische migratieregelingen

De toelating tot Nederland van arbeidsmigranten van buiten de EU is overwegend vraaggestuurd, maar er bestaan ook enkele aanbodgestuurde regelingen, waarbij het initiatief bij de migrant ligt. Een voorbeeld hiervan is de procedure voor toelating voor arbeid als zelfstandige; deze is echter moeilijk met succes te doorlopen.³³ Ook de kansrijkere maar zeer selectieve regeling voor pas afgestudeerde academici die in Nederland werk willen komen zoeken is aanbodgestuurd.³⁴ Een ander voorbeeld, hoewel niet bedoeld om tekorten op de arbeidsmarkt te adresseren, is het zogenaamde Working Holiday Scheme, dat een wederom select gezelschap – ditmaal op basis van land van herkomst – de mogelijkheid biedt om een soort tussenjaar werkend in Nederland (of een andere EU lidstaat) door te brengen. Dan is er nog een hybride toelatingsregeling – met een combinatie van aanbod- en vraagsturing – voor in Nederland afgestudeerde hbo/wo’ers en onderzoekers. Zij kunnen na het behalen van hun diploma een zoekjaarvergunning krijgen, om werk te zoeken of een bedrijf te starten.³⁵ Tijdens dat jaar kunnen ze onbeperkt werken, daarna moeten ze een baan hebben gevonden als kennismigrant – als ze daar niet in slagen, komt er geen vergunning meer, wat typerend is voor vraaggestuurde modellen.

4. Kansen en knelpunten in de praktijk

Uit enquêtes onder werkgevers blijkt dat maar weinig werkgevers tot werving buiten Nederland overgaan, ondanks dat de arbeidstekorten toenemen. In 2022 wierf 9% van de

³⁰ Artikel 2.2, eerste lid onderdeel b Uitvoeringsbesluit Wet arbeid Vreemdelingen gewijzigd bij de implementatie van de herziene Europese Blauwe Kaartrichtlijn, 3 juni 2024, *Stb.* 2024, 150. De recente normen staan op de website van de IND.

³¹ Zie over de implementatie *Kamerstukken I en II*, 36 332.

³² Artikel 5.2 Besluit uitvoering Wav.

³³ Wijziging Besluit uitvoering Wav, *Stb.* 2021, 608.

³⁴ Artikel 3.42, lid 1, sub e Vb 2000. Het zoekjaar hoogopgeleide vreemdelingen geeft tot drie jaar na afstuderen (MA of PhD niveau, opleiding van ten minste 12 maanden) aan een aangewezen instelling buiten Nederland, een jaar de tijd om in Nederland werk te zoeken.

³⁵ Artikel 3.42, lid 1, onder e, Vb en artikel 3.23 Vreemdelingen Voorschrift en par. 2.2 Vreemdelingencirculaire over de top-200 lijst.

werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures buiten Nederland (waaronder ook binnen de EU). In de zorgsector deed slechts 5% dit. Alleen in de informatie- en communicatiesector wordt veel vaker voor werving in het buitenland gekozen.³⁶ Werkgevers in die laatste sector kunnen ook vaker gebruik maken van de kennismigrantenregeling.³⁷ Voor werkgevers op zoek naar bijvoorbeeld technici op mbo niveau of verpleegkundigen biedt die regeling vanwege het vereiste salarisoniveau geen soelaas. Zij zullen voor het aantrekken van een vakkracht van buiten de EU de reguliere aanvraagprocedure – met volledige toetsing – moeten doorlopen.

Probleem met die procedure is volgens werkgevers dat voor iedere vacature opnieuw moet worden aangetoond dat er geen Nederlandse of Europese kandidaat te vinden is, wat tot onnodig langdurige wervingsprocedures leidt: ‘Het kan tot wel negen maanden duren voor aantoonbaar alle mogelijkheden voor prioriteitgenietend aanbod zijn uitgeput. Dit terwijl vaak tevoren duidelijk is dat deze zoektocht niets zal opleveren.’³⁸ Een gvva wordt bij een volledige arbeidsmarkttoets voor maximaal twee jaar verleend; voor de verlenging ervan wordt opnieuw beoordeeld of er prioriteitgenietend aanbod aanwezig is. De Adviesraad Migratie constateerde dat deze toets na twee jaar behalve veel administratieve rompslomp ook onzekerheid met zich meebrengt voor zowel de werkgevers als de werknemers. Voor werkgevers kan de beperkte duur van de vergunning een reden zijn om geen arbeidsmigranten aan te trekken, omdat de balans van kosten en baten negatief uitvalt. Voor arbeidsmigranten die nog geen vijf jaar in Nederland hebben gewerkt, wordt het wisselen van werkgever bemoeilijkt doordat de aanvraag van een nieuwe werkgever opnieuw aan de arbeidsmarkt wordt getoetst.³⁹

In een sector als de installatietechniek, met veel mkb bedrijven, worden werkgevers vooral ook afgeschrikt door de ‘bureaucratische rompslomp’ en de investeringen die nodig kunnen zijn om de kwalificaties en taalvaardigheid van arbeidsmigranten op het vereiste niveau te krijgen.⁴⁰ Werkgevers in de zorgsector hebben daarbij ook te maken met de wet BIG. De procedures voor het verkrijgen van gvva’s en BIG-registraties zouden met name voor organisaties in de langdurige zorg, waar de tekorten het grootst zijn, een te zware belasting vormen en grote bedrijfsrisico’s opleveren. Als ze toch willen werven in derde landen, schakelen ze doorgaans intermediairs in. Die nemen het werk en het bedrijfsrisico over, waarbij ze de kosten doorberekenen aan de zorgorganisaties, maar soms ook naar de arbeidsmigranten.⁴¹

Als de perceptie van werkgevers is dat een gvva-aanvraag ingewikkeld en weinig kansrijk is, kan dat ertoe leiden dat ze op zoek gaan naar alternatieve routes om arbeidsmigranten in te zetten. Daarbij valt met name aan intra-EU detachering te denken. Onder het vrij verkeer van diensten kunnen werkgevers hun werknemers – derdelanders zowel als EU-burgers – maximaal 24 maanden detacheren om werkzaamheden in een andere EU-lidstaat te

³⁶ E. Maurits, *Ervaringen van werkgevers met het werven en behoud van personeel*, UWV 2023.

³⁷ Vgl. M. van Smoorenburg, *Arbeidsmigratie en krapte*, UWV 2024, p. 21-22.

³⁸ Aanvalsplan Arbeidsmarkttekorten Techniek, Bouw en Energie, p. 20; het plan is te raadplegen via www.vno-ncw.nl/sites/default/files/aanvalsplan_techiek_versie_voor_website.pdf.

³⁹ Adviesraad Migratie, *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*, ACVZ 2022, p. 42.

⁴⁰ Position paper Techniek Nederland t.b.v. rondetafelgesprek Arbeidsmigratie d.d. 16 mei 2022, *Kamerstukken II 2022Z08829*.

⁴¹ Adviesraad Migratie 2022, p. 43.

verrichten. Een twv of gvva is dan niet nodig; bij detachering langer dan drie maanden moet wel een verblijfsvergunning worden aangevraagd.⁴² Een grensoverschrijdende detachering hoeft slechts twee dagen voor aanvang van de werkzaamheden in Nederland gemeld te worden. Onder de bijna 90.000 gedetacheerde werknemers die in 2022 werden gemeld, waren 22.440 werknemers met een niet-EU-nationaliteit, die vooral door in Polen en Litouwen gevestigde bedrijven werden gedetacheerd.⁴³ Vanuit het oogpunt van arbeidsmarktbeleid en meer nog de arbeids- en sociaalrechtelijke bescherming van arbeidsmigranten is deze route minder wenselijk.⁴⁴

Een andere route, die de afgelopen jaren in de zorgsector is gebruikt, hield in dat voor verpleegkundigen uit Indonesië een verblijfsvergunning voor studie werd aangevraagd. Naast deze hbo studie gingen ze 16 uur per week aan het werk bij de zorginstelling waar ze ook stage liepen. Voor dat werk moest wel een twv worden aangevraagd, maar internationale studenten zijn uitgezonderd van de toets op prioriteitgenietend aanbod. Deze route raakte in 2023 in opspraak na berichten in de media over studenten die onder valse voorwendselen naar Nederland zouden zijn gehaald.⁴⁵ De IND neemt in afwachting van een rapportage van de Arbeidsinspectie geen nieuwe aanvragen voor studentenvisa van dit type in behandeling.⁴⁶

De afgelopen jaren is van verschillende kanten gepleit voor speciale regelingen om het aantrekken van vakkrachten van buiten Europa voor technische sectoren en de zorg te vergemakkelijken. Meer daarover in paragraaf 6 hieronder.

Cijfers van het UWV over gvva adviesverzoeken laten zien dat het aantal aanvragen waarop een volledige arbeidsmarkttoets van toepassing is de laatste twee jaar wel is toegenomen, evenals de kans op een positieve uitkomst van die toets. Het aantal aanvragen waarop een beperkte arbeidsmarkttoets van toepassing is, is door de afschaffing van de Regeling Aziatische koks juist gedaald (zie Tabel 1).

Tabel 1 Adviesverzoeken gvva 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal ingediende aanvragen	5.401	3.853	5.441	5.116	4.976
- beperkte toets	4.585	3.217	4.533	3.576	2.933
- volledige toets	776	586	785	1.519	2.043
Totaal positieve adviezen	4.520	3.197	3.838	4.012	4.085
- positief na beperkte toets	4.270	3.197	3.518	3.330	2.724
- positief na volledige toets	248	257	305	682	1.361
Totaal negatieve adviezen	775	612	705	943	1.049
- negatief na beperkte toets	368	284	405	242	114
- negatief na volledige toets	406	328	300	701	935
Ingetrokken aanvragen	166	184	220	274	272

⁴² In antwoord op prejudiciële vragen van de rechtbank Middelburg of het vereiste van een verblijfsvergunning niet in strijd is met het vrij verkeer van diensten binnen de EU, antwoorde het HvJEU op 20 juni 2024 (C-540/22 S.N) dat, hoewel een beperking van het vrije verkeer van diensten, deze evenredig is.

⁴³ *De Staat van migratie 2023*, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023, p. 58. De genoemde cijfers zijn exclusief meldingen voor detacheringen in het goederenvervoer.

⁴⁴ Kramer e.a. 2022.

⁴⁵ Zie onder meer: 'Indonesische verpleegkundigen worden hier uitgeknepen', nu.nl, 20 juli 2023.

⁴⁶ Zie onder meer: Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 4 juli 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4611.

Bron: UWV, Kwantitatieve informatie 2023, Bijlage bij het UWV jaarverslag 2023; idem voor de jaren 2020, 2021, 2022.

Een veel sterkere toename heeft zich voorgedaan bij de twv's voor derdelanders die al in Nederland verblijven, onder wie veel studenten met een bijbaan. In 2023 nam bovendien het aantal twv's voor asielzoekers sterk toe, dankzij rechterlijke uitspraken die bepaalden dat de tot dan toe geldende 24-wekeneis in strijd was met de Europese Opvangrichtlijn.⁴⁷ Zowel het aantal aangevraagde als het aantal verleende vergunningen verdubbelde tussen 2021 en 2023 (zie Tabel 2).

Tabel 2 Tewerkstellingsvergunningen 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Ingediende aanvragen	9.896	6.699	9.602	14.951	20.908
Totaal verleende vergunningen	8.739	6.028	7.804	12.946	16.144
- verleend na beperkte toets	8.169	5.774	7.637	12.781	15.982
- verleend na volledige toets	570	254	132	159	162
Totaal geweigerde aanvragen	707	538	690	955	995
- geweigerd na beperkte toets	518	438	518	657	653
- geweigerd na volledige toets	95	188	162	246	263
Ingetrokken aanvragen	290	267	444	706	1.344

Bron: UWV, Kwantitatieve informatie 2023, Bijlage bij het UWV jaarverslag 2023; idem voor de jaren 2020, 2021, 2022.

5. Gluren bij de burens: diverse modellen voor een toelatingsregeling

5.1 Vlaanderen

In België gaat de federale overheid over verblijfsvergunningen en zijn de gewesten bevoegd voor het verlenen van toegang tot hun arbeidsmarkt. De reguliere procedure voor het verkrijgen van een 'toelating voor arbeid' of gvva in Vlaanderen lijkt op die in Nederland. De werkgever moet aantonen dat er geen prioriteitgenietend aanbod is. Er geldt echter een vermoeden van tekort voor zowel hooggeschoolden als voor een aantal 'middengediplomeerde' functies. Deze functies staan open voor arbeidsmigratie zonder dat de werkgever eerst op zoek moet naar aanbod op de Vlaamse, Belgische en Europese arbeidsmarkt.

Voor een toelating voor arbeid als hooggeschoolde moet de arbeidsmigrant beschikken over een diploma hoger of universitair onderwijs (vergelijkbaar met minimaal een Nederlands praktijkgericht hbo-diploma). Daarnaast gelden salarisdrempels. Voor hooggeschoolden van 30 jaar of ouder moet het loon minimaal gelijk zijn aan het gemiddelde bruto jaarloon in België (€ 46.632 in 2024). Voor jongere hooggeschoolden geldt een lagere drempel, te weten 80% van het gemiddelde bruto jaarloon. Interessant is dat deze lagere drempel ook voor (hooggeschoolde) verpleegkundigen geldt. Zij moeten dan wel een arbeidsovereenkomst met een in België gevestigde werkgever hebben; de 80% regel geldt niet voor gedetacheerde verpleegkundigen met een arbeidsovereenkomst met een in het buitenland gevestigde

⁴⁷ ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4418; *UWV jaarverslag 2023, deel 2*, p. 20.

wergever. Voor een hooggeschoolde werknemer kan de werkgever meteen voor drie jaar een gvva aanvragen.⁴⁸

Ook voor middengeschoolde functies (vergelijkbaar met mbo niveau in Nederland) kan een vermoeden van tekort gelden. Sinds 2019 wordt gewerkt met een lijst met beroepen waarvoor een structureel tekort aan arbeidskrachten bestaat. Deze ‘Migratielijst middengeschoolde functies’ wordt elke twee jaar vastgesteld bij ministerieel besluit op basis van de jaarlijkse knelpuntberoepenstudie van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en na raadpleging van de sociale partners. Voor opname in de lijst moet er sprake zijn van een kwantitatief tekort. Kwalitatieve tekorten – als er wel werkzoekenden beschikbaar zijn, die echter niet voldoen vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan ervaring – zijn dus niet relevant, evenmin als tekorten die ontstaan doordat werkzoekenden zich niet beschikbaar stellen omwille van de arbeidsomstandigheden. De huidige lijst omvat zes categorieën met in totaal 29, vooral technische, functies: functies met betrekking tot het besturen van voertuigen en machines; het onderhouden van voertuigen en machines; het installeren, monteren, en onderhouden van elektrische, elektronische en sanitaire installaties; voeding; verzorging; en overige technische en bouwfuncties. Voor de zorg is de voorlaatste categorie van belang; deze omvat de functies zorgkundige (vergelijkbaar met de Nederlandse verzorgende IG) en verzorgende.⁴⁹ Om voor toelating voor een functie op de lijst in aanmerking te komen moet de arbeidsmigrant over de vereiste kwalificaties (aan te tonen met diploma’s, getuigschriften of bewijzen van ervaring) voor uitoefening van de functie beschikken. Uit de arbeidsovereenkomst moet blijken dat de arbeidsmigrant betaald wordt volgens de betreffende cao en minstens voor 80% tewerkgesteld wordt. Detachering is niet mogelijk. De gvva wordt in principe voor de duur van de arbeidsovereenkomst verleend, echter voor maximaal één jaar.⁵⁰

Sinds de invoering van de Migratielijst middengeschoolde functies is het aantal toelatingen op basis van de lijst duidelijk toegenomen: van 700 in 2019 naar rond de 3.500 in 2022 en 2023. Het aantal toelatingen van hooggevoelden nam in dezelfde periode iets af: van ruim 8.000 naar minder dan 7.000. De doorlooptijd van aanvragen voor gvva’s bedroeg in 2023 gemiddeld 54 dagen.⁵¹ Een knelpunt vormt echter ook in Vlaanderen de erkenning van diploma’s van derdelanders met een (gereguleerd) zorgberoep; de wachttijden daarvoor zijn veel langer.⁵²

De VDAB is partner bij verschillende (proef)projecten voor het aantrekken van ‘talenten’ van buiten de EU, bijvoorbeeld het door de EU gefinancierde project THAMM (For a Global Approach to Migration Governance and Labour Mobility in North Africa), waarin in

⁴⁸ ‘Een buitenlander in Vlaanderen tewerkstellen: hooggeschoolde’, www.vlaanderen.be/werken/een-buitenlander-in-vlaanderen-tewerkstellen/categorieen/hooggeschoolde.

⁴⁹ Ministerieel besluit van 1 september 2023 houdende vaststelling van de lijst met middengeschoolde functies waarvoor een structureel tekort aan arbeidskrachten bestaat, assets.vlaanderen.be/image/upload/v1713172447/20230901-MB-lijst-middengeschoolde-functies_frxb6i.pdf.

⁵⁰ ‘Een buitenlander in Vlaanderen tewerkstellen: middengeschoolde functie’, www.vlaanderen.be/toelating-tot-arbeid/toelating-tot-arbeid-categorieen/toelating-tot-arbeid-middengeschoolde-knelpuntberoep.

⁵¹ ‘Wijzigingen regelgeving tewerkstelling buitenlandse werknemers’, assets.vlaanderen.be/image/upload/v1710336965/2024-PPT-wijzigingen-regelgeving-tewerkstelling-buitenlandse-werknemers_ztbzv4.pdf.

⁵² S. Chakkar & P. de Cuyper, De gepercipieerde waarde van diploma-erkenning op de arbeidsmarkt: een analyse vanuit een werkgevers- en aanvragersperspectief, HIVA-KU Leuven 2019, p. 34-35.

samenwerking met de Marokkaanse en Tunesische arbeidsvoorzieningsdiensten onderhoudstechnici en andere technische vakkrachten worden geworven. Een ander voorbeeld is een project geïnitieerd door enkele zorgwerkgevers en een onderwijsinstelling, voor het aantrekken van zorgmedewerkers van buiten de EU. De VDAB helpt bij het vinden van de (zend)landen en verzorgt de contacten.⁵³

5.2 Duitsland

Sinds een aantal jaren voert de Duitse regering een uitnodigend beleid voor geschoolde vakkrachten van buiten de EU. Als onderdeel daarvan zijn verschillende aanbodgestuurde elementen in het van oudsher vraaggestuurde arbeidsmigratiebeleid geïntroduceerd. Een andere bijzonderheid van het Duitse beleid is dat er veel bemiddelingsovereenkomsten met arbeidsvoorzieningsdiensten in niet-EU landen zijn gesloten.

De in 2019 aangenomen Vakkrachtenimmigratiewet moest de werving en immigratie van vakkrachten van buiten de EU veel eenvoudiger maken.⁵⁴ Derdelanders met een hogeronderwijsdiploma óf een Duitse of een daaraan gelijkwaardige buitenlandse beroepsopleiding die een baanaanbod van een Duitse werkgever hebben, worden zonder arbeidsmarkttoets toegelaten. Het arbeidsbureau toetst wel of de arbeidsvoorwaarden niet ongunstiger zijn dan die van binnenlandse werknemers en of aan de vereisten voor uitoefening van het beroep wordt voldaan. Derdelanders die als vakkracht worden toegelaten, krijgen een verblijfsvergunning voor vier jaar, tenzij de arbeidsovereenkomst voor een kortere periode is.

Ook de mogelijkheid van toelating voor het zoeken van een baan werd met deze wet uitgebreid naar derdelanders met een beroepsopleiding. Die opleiding moet wel gelijkwaardig zijn aan een Duitse beroepsopleiding en de derdelander moet over voldoende Duitse taalvaardigheid beschikken – een aanbodgestuurde regeling voor een selecte groep dus. Derdelanders die niet aan deze eisen kunnen voldoen, kunnen voor een (aanvullende) duale beroepsopleiding naar Duitsland komen, met aansluitend de mogelijkheid om als vakkracht te worden toegelaten.⁵⁵

De Vakkrachtenimmigratiewet introduceerde bovendien een speciale, versnelde toelatingsprocedure voor vakkrachten en leerling-vakkrachten. De werkgever kan met een volmacht van de derdelander een procedure opstarten bij de vreemdelingendienst, die alle benodigde documenten controleert en de goedkeuring van het arbeidsbureau en de erkenning voor de buitenlandse kwalificatie aanvraagt. Voor alle stappen gelden termijnen.

De eerste resultaten van de Vakkrachtenimmigratiewet vielen tegen, zowel wat betreft de aantallen aangetrokken vakkrachten als wat de versnelling van procedures betreft. Dat was deels aan de coronapandemie te wijten, maar in een evaluatieonderzoek kwam ook de eis van gelijkwaardigheid van de buitenlandse kwalificaties als knelpunt naar voren. Het Duitse stelsel van (veelal duale) beroepsopleidingen is tamelijk uniek in de wereld. Voor

⁵³ VDAB Jaarverslag 2022, p. 65; het jaarverslag is te raadplegen via www.vdab.be/trends-en-cijfers/jaarverslag.

⁵⁴ Fachkräfteeinwanderungsgesetz, BGBl. I 2019 Nr. 31 vom 20. August 2019.

⁵⁵ D. Thym, 'The German Migration Package: A New Deal on Labour Migration?', <https://eumigrationlawblog.eu>, 1 oktober 2019; A. Böcker, 'Het Duitse vakkrachtenimmigratiebeleid', *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series* 2023/01.

derdelanders zonder hogeronderwijsdiploma blijft het erg lastig om hun kwalificaties in Duitsland erkend te krijgen. Een ander knelpunt was het gebrek aan uitvoeringscapaciteit; uitvoeringsinstanties kregen geen extra personeel voor de nieuwe taken die de Vakkrachtenimmigratiewet met zich meebracht. Daarnaast bleken Duitse werkgevers terughoudend tegenover werving buiten de EU te staan en waren vakkrachten buiten de EU onvoldoende op de hoogte van de nieuw geboden mogelijkheden.⁵⁶

In 2023 werd een nieuwe wet aangenomen die – naast een zeer migratievriendelijke implementatie van de herziene Europese Blauwe Kaart⁵⁷ – verdere versoepelingen voor vakkrachten introduceerde.⁵⁸ Derdelanders met een als gelijkwaardig aan een Duitse beroepsopleiding erkende opleiding mogen nu in ieder geschoold beroep aan het werk (onder de wet van 2019 moest het gaan om een beroep waarvoor ze waren opgeleid) en voor derdelanders met twee jaar beroepservaring en een in het land van herkomst erkende beroepsopleiding geldt niet meer de eis dat die opleiding als gelijkwaardig aan een Duitse opleiding moet zijn erkend. Met deze versoepelingen wordt het meer aan de werkgever overgelaten om te beoordelen of de derdelander gekwalificeerd is voor de betreffende baan. Voor beschermde beroepen in onder meer de zorg blijft uiteraard wel gelden dat hun kwalificaties in Duitsland als gelijkwaardig erkend moeten worden.

Een ander onderdeel van de Vakkrachtenimmigratiewet 2.0 treedt eind 2024 in werking. Derdelanders met minimaal een tweejarige beroepsopleiding kunnen een verblijfsvergunning voor een jaar krijgen om werk te zoeken en gedurende de zoekperiode 20 uur per week te werken. Deze *Chancenkarte* zal op basis van een puntensysteem worden verleend. De selectiecriteria omvatten opleiding, werkervaring, leeftijd, Duitse en Engelse taalvaardigheid en banden met Duitsland. Hiermee wordt een nieuw aanbodgestuurd element in het arbeidsmigratiebeleid geïntroduceerd.

De resultaten van de nieuwe wet moeten nog worden afgewacht. De reacties vanuit economie en wetenschap op het wetsvoorstel waren niet heel enthousiast. Belangrijkste punt van kritiek betrof het ontbreken van maatregelen om procedures sneller en efficiënter te maken. Verder stelden sommige commentatoren dat vraaggestuurde selectie en de toets op gelijkwaardigheid van kwalificaties wenselijk blijven om werknemers te beschermen en verdere segmentering van de arbeidsmarkt tegen te gaan. Anderen stelden juist dat het vereiste van formele kwalificaties een obstakel blijft – in ieder geval voor bepaalde beroepen, bijvoorbeeld in de bouw.⁵⁹

Duitsland heeft ook een groot aantal bilaterale bemiddelingsovereenkomsten gesloten, die het mogelijk maken om voor specifieke beroepsgroepen vakkrachten (en soms ook leerling-vakkrachten) in specifieke partnerlanden te werven. Voor zorgpersoneel werden dergelijke overeenkomsten al sinds 2013 gesloten in het kader van het Triple Win programma.⁶⁰ Na de

⁵⁶ E. Becker e.a., *Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens*. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz, BAMF 2023. Zie over het gelijkwaardigheidsvereiste ook: D. Thym, Germany: 'A Points System for Labour Migration and a Hidden Gem', <https://eumigrationblog.eu>, 4 oktober 2023.

⁵⁷ Thym 2023.

⁵⁸ Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, BGBl. 2023 I Nr. 217 vom 18.08.2023.

⁵⁹ Böcker 2023, p. 14 e.v.

⁶⁰ S. Angenendt, N. Knapp & D. Kipp, *Germany is Looking for Foreign Labour. How to make recruitment development-orientated, sustainable and fair*, SWP 2023, p. 28-29; Böcker 2023, p. 21 e.v.

inwerkingtreding van de Vakkrachtenimmigratiewet zijn ook overeenkomsten voor andere beroepsgroepen gesloten, met Mexico bijvoorbeeld voor koks en zorgwerkers, met Colombia voor elektrotechnici en tuinlieden.⁶¹ Daarnaast lopen in een groot aantal landen projecten of pilots waarin het federale arbeidsbureau – in samenwerking met de Duitse kamers van koophandel in het buitenland en brancheorganisaties – vakkrachten en leerling-vakkrachten werft voor sectoren als de IT, bouw en horeca, vaak in combinatie met investeringen in beroepsopleidingen in het betreffende herkomstland.⁶² Volgens de auteurs van een overzichtsstudie leert de ervaring dat dit soort projecten betrekkelijk weinig arbeidsmigranten werft. Ze kunnen echter wel migratiecorridors openen voor particuliere werving.⁶³ Dat lijkt ook het geval voor het Triple Win programma voor zorgpersoneel: via dit programma werden sinds 2013 in totaal een kleine 5.000 verpleegkundigen naar Duitsland bemiddeld, terwijl alleen in 2020 al meer dan 7.000 diploma's van verpleegkundigen uit de drie belangrijkste partnerlanden (Filippijnen, Bosnië en Herzegovina en Servië) werden erkend.⁶⁴

5.3 Canada

Canada maakt al sinds de jaren '60 van de vorige eeuw gebruik van een puntensysteem voor de selectie van economische immigranten. Het Canadese immigratiebeleid is gericht op het aantrekken van *human capital* voor economie en samenleving. Kandidaat-immigranten worden geselecteerd op basis van punten die ze krijgen toegekend voor onder meer opleiding, werkervaring en taalkennis. De precieze selectiecriteria en het gewicht ervan zijn in de loop der jaren vaak gewijzigd en er zijn verschillende federale zowel als provinciale immigratieprogramma's, met elk hun eigen puntensysteem.⁶⁵

Drie federale programma's voor permanente economische immigratie worden beheerd met behulp van het Express Entry systeem,⁶⁶ dat in 2015 is ingevoerd om meer snelheid en flexibiliteit in de verwerking van aanvragen te brengen:

- het Federal Skilled Worker Program, voor werknemers met werkervaring in het buitenland; er worden eisen gesteld aan beroeps- en opleidingsniveau en taalkennis;
- het Federal Skilled Trades Program, voor vakkrachten met minstens twee jaar werkervaring en een baanaanbod van een Canadese werkgever of een door een Canadese instantie afgegeven kwalificatiecertificaat;
- het Canadian Experience Class programma, voor werknemers met werkervaring in Canada; er worden eisen gesteld aan beroepsniveau en taalkennis.

Aspirant-immigranten moeten eerst een online Express Entry profiel invullen. Als ze voldoen aan de criteria van een van de drie programma's, worden ze in de Express Entry kandidatenpool geplaatst. Express Entry werkt ook weer met een puntensysteem, het 'Comprehensive Ranking System', met punten voor een groot aantal *human capital* en andere factoren, waaronder ook opleidingsniveau en talenkennis van echtgeno(o)te of partner en het

⁶¹ J. Graf, Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021, BAMF 2022.

⁶² Angenendt e.a. 2023, p. 28 e.v.

⁶³ Angenendt e.a. 2023, p. 30.

⁶⁴ Böcker 2023, p. 24-25.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld A. Kaushal, 'Do the means change the end? Express Entry and economic Immigration in Canada', *The Dalhousie Law Journal* 2019(42), p. 83-124.

⁶⁶ T. Zhang, R. Banerjee & A. Amarshi, 'Does Canada's Express Entry System Meet the Challenges of the Labor Market?', *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 2023(21), p. 104-118.

hebben van een broer of zus in Canada.⁶⁷ Kandidaten worden gerangschikt op hun score in dit systeem. Iedere twee weken worden de kandidaten (een vooraf bepaald aantal) met de hoogste scores uitgenodigd om een aanvraag voor permanent verblijf in te dienen. Na een jaar vervalt het profiel van de kandidaat.

Het Canadese beleid is aanbodgestuurd, maar het bevat ook vraaggestuurde elementen, die zijn ingevoerd om de kans te vergroten dat immigranten snel werk vinden op het niveau van hun opleiding en ervaring; om beter op korte-termijn en regionale tekorten op de arbeidsmarkt te kunnen reageren; en om de immigratie te verschuiven van de drie grootste steden naar andere regio's. Vraagsturing vindt onder meer plaats in de vorm van punten voor een baan aanbod van een Canadese werkgever. Kandidaten kunnen in Canada's nationale online Job Bank vacatures vinden om op te solliciteren. Ook nominatie door een provincie kan punten opleveren. Provincies kunnen de profielen in de Express Entry pool bekijken en kandidaten nomineren. Sinds mei 2023 vinden bovendien zogenaamde *targeted draws* plaats. De federale minister van immigratie kan voor elke ronde van uitnodigingen besluiten om kandidaten met specifieke vaardigheden of werkervaring voorrang te geven (boven kandidaten met hogere scores) op basis van de behoeften van de arbeidsmarkt. In 2023 waren er bijvoorbeeld drie rondes voor kandidaten met een zorgberoep.⁶⁸

Over de resultaten van de nieuwe *targeted draws* is nog geen informatie beschikbaar. Het Express Entry systeem is wel geëvalueerd.⁶⁹ Daar kwam uit dat Express Entry de selectie sneller en flexibeler heeft gemaakt. Onder het oude *first in first out* systeem moesten kandidaten een minimum aantal punten hebben, maar vervolgens kon het jaren duren voordat ze werden uitgenodigd om een aanvraag in te dienen. Niet helemaal duidelijk is of Express Entry ook tot minder verspilling van *human capital* heeft geleid. Ook in Canada kan het lastig zijn om buitenlandse kwalificaties voldoende erkend te krijgen door werkgevers en/of erkenningsinstanties, vooral voor kandidaten uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Ook is het systeem zonder hulp van consultants en advocaten lastig te navigeren voor aspirant-immigranten en werkgevers en lijkt *long-distance hiring* (het koppelen van een kandidaat aan een werkgever over lange afstand) niet echt te werken.⁷⁰

Express Entry wordt gebruikt voor de selectie van economische immigranten die permanente inwoners van Canada willen worden. Canada heeft echter ook een vraaggestuurd programma voor tijdelijke arbeidsmigranten, het Temporary Foreign Worker Program (TFWP). Het omvat vijf stromen: hoogbetaalde werknemers, laagbetaalde werknemers, *global talent*, landarbeiders en academici. Canadese werkgevers die een tijdelijke buitenlandse werknemer in dienst willen nemen, moeten een tewerkstellingsvergunning aanvragen en met behulp van een Labour Market Impact Assessment (LMIA) aantonen dat er geen geschikt binnenlands arbeidsaanbod is voor de baan. Een deel van de aldus toegelaten arbeidsmigranten – met name hogeropgeleiden – weet na minimaal een jaar in Canada te hebben gewerkt een permanent

⁶⁷ 'Comprehensive Ranking System (CRS) Criteria – Express Entry', www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/criteria-comprehensive-ranking-system/grid.html

⁶⁸ 'Express Entry Immigration Draws', www.immigration.ca/express-entry-immigration-draws/.

⁶⁹ IRCC, Evaluation of Express Entry: Early Impacts on Economic Outcomes and System Management, IRCC 2019.

⁷⁰ O. Bures, R. Klvanova & R. Stojanov, 'Strengths and Weaknesses of Canadian Express Entry System: Experts' Perceptions', *Population and Development Review* 2020(46), p. 787-812; zie ook J.G. Reitz, 'The Role of Employers in Selecting Highly Skilled Immigrants: Potentials and Limitations', *Journal of International Migration and Integration* 2023(24), p. 621-639; Zhang e.a. 2023.

verblijfsrecht te krijgen via het Canadian Experience Class programma. Werkgevers schijnen de voorkeur te geven aan werving via het TFWP boven de Express Entry pool. Een van de voordelen is dat ze de LMIA-procedure dan niet voor niets doorlopen. Als ze voor de Express Entry pool kiezen, moeten ze die ook doorlopen, echter zonder garantie dat de kandidaat van hun keuze wordt uitgenodigd om permanent verblijf aan te vragen. Bovendien is de pool waaruit ze kunnen rekruteren dan kleiner.⁷¹ Arbeidsmigranten die via het TFWP zijn geworven, krijgen een werkvergunning voor maximaal een jaar uitsluitend voor werk bij de betreffende werkgever; dat maakt hen veel meer afhankelijk van hun werkgever dan migranten die via Express Entry zijn toegelaten.⁷²

Uit de Express Entry jaarverslagen blijkt dat verreweg de meeste ‘invitations to apply’ terechtkomen bij kandidaten die al een jaar of langer in Canada hebben gewerkt.⁷³ In de literatuur wordt daarom over een ‘two-step migration model’ gesproken. In plaats van een éénstapsproces waarin immigranten rechtstreeks vanuit hun land van herkomst worden toegelaten, is steeds meer sprake van een tweestapsproces waarin immigranten binnenkomen als tijdelijke arbeidsmigranten of internationale studenten en eerst werkervaring in Canada opdoen voordat ze permanent verblijfsrecht aanvragen.⁷⁴

6. Voorstellen voor een Nederlandse vakkrachtenregeling

Het eerder aangehaalde UWV onderzoek leidde tot de conclusie dat migratie ‘maatschappelijk en economisch gezien zinvol’ lijkt om tekorten aan met name hooggekwalificeerd personeel in de sectoren techniek, ICT, zorg en onderwijs te verlichten. Voor andere tekortberoepen zouden andere oplossingen, zoals het benutten van onbenut arbeidspotentieel of inzetten van arbeidsbesparende technologieën, kunnen worden ingezet.⁷⁵ Voor vakkrachten die niet hooggekwalificeerd zijn, lijkt het UWV arbeidsmigratie niet direct als oplossing te zien. Zoals we hebben laten zien, kijken andere landen daar anders naar. De afgelopen jaren klinkt ook in Nederland een voorzichtige roep om meer mogelijkheden voor arbeidsmigratie voor tekortberoepen. Van verschillende kanten is gepleit voor speciale regelingen voor het aantrekken van vakkrachten van buiten Europa voor technische sectoren en de zorg. De ideeën over de vormgeving van zo’n vakkrachtenregeling behoeven vaak nog veel uitwerking. Bijna altijd wordt het Duitse arbeidsmigratiebeleid als voorbeeld aangehaald.

VNO-NCW en MKB-Nederland vroegen voor de lange termijn om ‘een strategisch arbeidsmigratiebeleid, op basis van het beeld van tekorten in sectoren’, en voor de korte termijn om ruimte voor experimenten met afwijkingen van de bestaande regelgeving. De ondernemersorganisaties dachten daarbij aan pilots op basis van bilaterale afspraken met derde landen. Om in de herkomstlanden een braindrain en in Nederland ‘permanente vestiging

⁷¹ A. Hari & C. Wang-Dufil, ‘Opportunities and cracks in Canada’s two-step migration model during the pandemic: Lessons from Chinese migrant experiences’, *Journal of International Migration and Integration* 2023(24), p. 641-659.

⁷² T. Chartrand & L.F. Vosko, ‘Canada’s Temporary Foreign Worker and International Mobility Programs: Charting Change and Continuity Among Source Countries’, *International Migration* 2021(59), p. 89-109.

⁷³ IRCC, *Express Entry Year-End Report 2022*, IRCC 2023, p. 16, 18.

⁷⁴ Hari & Wang-Dufil 2023; Zhang e.a. 2023.

⁷⁵ Smoorenburg 2024, p. 27.

waar dat niet gewenst is' te voorkomen, zouden garanties voor circulariteit kunnen worden ingebouwd.⁷⁶

Brancheorganisaties van diverse technische sectoren vroegen om een regeling voor specifieke technische beroepen. Alhoewel ze daarbij verwezen naar de kennismigrantenregeling, leken ze vooral aan een vrijstelling van de arbeidsmarkttoets te denken. Een idee dat aan het Canadese Express Entry systeem doet denken, was dat er een pool zou moeten komen waarvoor vakkrachten uit derde landen met de vereiste kwalificaties zich kunnen melden. Hoe en door wie zo'n pool zou moeten worden beheerd en aan welke kwalificaties kandidaten zouden moeten voldoen, werd echter niet gespecificeerd. Verder gingen ook deze brancheorganisaties uit van tijdelijk verblijf; vooraf zouden normen 'voor tijdelijkheid en gegarandeerde terugkeer' moeten worden gesteld.⁷⁷

Een iets meer uitgewerkt voorstel is te vinden in het 'Deltaplan grip op arbeidsmigratie', door oud-politicus Gert-Jan Segers in zijn functie van strategisch adviseur bij een grote uitzendonderneming geschreven. Om de tekorten in met name de zorg en techniek te verlichten, zou een speciale gvva moeten worden ingevoerd. Om voor deze 'oranje kaart' in aanmerking te komen, zouden derdelanders een baanaanbod moeten hebben van een als erkend referent gecertificeerde werkgever, gekwalificeerd moeten zijn voor de baan en de Nederlandse of Engelse taal moeten beheersen. Werkgevers – of de als kraptesectoren aan te wijzen sectoren, dat is onduidelijk in het voorstel – zouden volgens een 'escalatieladder' eerst moeten hebben gewerkt aan activering van onbenut arbeidspotentieel in Nederland en aan innovatie. Uitzendconstructies zouden uitgesloten moeten worden. De oranje kaart zou maximaal vijf jaar geldig moeten zijn en gezinshereniging moeten uitsluiten. Wisselen van werkgever zou wel mogelijk moeten zijn, mits de nieuwe werkgever eveneens erkend referent is. In overeenkomsten met herkomstlanden zouden deze en andere voorwaarden (waaronder ethische werving) moeten worden vastgelegd.⁷⁸

Voor de zorg werd in het Deltaplan ook een aanpassing van de Wet BIG voorgesteld, zodat verpleegkundigen niet meer in andere zorgdomeinen stage hoeven te hebben gelopen dan het zorgdomein waarin ze daadwerkelijk gaan werken.⁷⁹ De Adviesraad Migratie bracht eerder een advies uit over arbeidsmigratie voor de langdurige zorg. De raad adviseerde om – als onderdeel van een breed palet aan maatregelen – in te zetten op het werven van 'vakmigranten' vanaf mbo-3 niveau. Daartoe zou de overheid naar het voorbeeld van Duitsland partnerschappen met derde landen moeten sluiten, in combinatie met een convenant met organisaties van zorgwerkgevers in Nederland. Arbeidsmigratie voor de zorg zou alleen via deze partnerschappen mogelijk moeten zijn. Net als voor kennismigranten zou voor deze vakmigranten een uitzondering op de gvva/twv-plicht moeten gelden. Bovendien zouden ze meteen een verblijfsvergunning voor vijf jaar met uitzicht op permanent verblijf moeten krijgen. Anders dan de andere voorstellen ging dit advies dus juist niet uit van tijdelijkheid of circulariteit. Arbeidsmigranten die 'structureel werk' verrichten zouden zelf de keuze moeten kunnen maken voor tijdelijk dan wel permanent verblijf.⁸⁰

⁷⁶ Position paper VNO-NCW en MKB-Nederland t.b.v. rondetafelgesprek Arbeidsmigratie d.d. 16 mei 2022, *Kamerstukken II 2022Z08825*.

⁷⁷ Aanvalsplan Arbeidsmarkttekorten Techniek, Bouw en Energie, p. 22.

⁷⁸ Deltaplan grip op arbeidsmigratie, 16 januari 2024, te raadplegen op <https://heteerlijkeverhaal.nu>.

⁷⁹ Deltaplan grip op arbeidsmigratie, p. 8.

⁸⁰ Adviesraad Migratie 2022.

7. Discussie

In dit artikel bespraken wij de bestaande Nederlandse toelatingsprocedures voor ‘vaklui van ver’, voorstellen vanuit onder meer de zorg en techniek voor versoepelingen en Duitse, Vlaamse en Canadese regelingen die als inspiratie voor zo’n Nederlandse vakkrachtenregeling zouden kunnen dienen.

Vooraf het voorbeeld van Duitsland laat zien dat het voor ‘vaklui’, dus derdelanders met een beroepsopleiding, veel lastiger is om hun kwalificaties erkend te krijgen dan voor houders van een universitair diploma. Maar ook in Canada is het voor vakkrachten lastig om buitenlandse kwalificaties erkend te krijgen door werkgevers en *licensing* organisaties. Duitsland biedt derdelanders wel de mogelijkheid van toelating voor een (aanvullende) beroepsopleiding, wat vooral met een leerwerkovereenkomst met een Duits leerbedrijf een aantrekkelijke optie lijkt. Zoiets lijkt werkgevers in de techniek in Nederland ook voor ogen te staan.

Wat ook opvalt is dat in Duitsland en Vlaanderen publieke arbeidsvoorzieningsdiensten actief betrokken zijn bij projecten en pilots gericht op ethische werving van met name zorgmedewerkers buiten Europa. Duitsland onderhoudt ook een uitgebreid netwerk van publieke en semipublieke organisaties in potentiële herkomstlanden, waarop (mkb) werkgevers en aspirant-migranten een beroep kunnen doen voor advies en hulp (onder meer lokale opleidingsmodules). Ook Canada heeft een publieke organisatie die de aanbodgestuurde migratie naar dat land organiseert. Zo’n publieke infrastructuur kent Nederland niet. De consequentie van het ontbreken van zo’n infrastructuur is dat met name kleinere werkgevers aangewezen zijn op commerciële bemiddelaars wanneer zij over de grens gaan werven, of daar maar vanaf zien. Mogelijk laten zij daarmee onwikkelen liggen.

We besluiten met vijf kanttekeningen en suggesties voor de eventuele verdere uitwerking van een vakkrachtenregeling.

Ten eerste kan beter gebruik gemaakt worden van bestaande regels. Werkgevers kunnen vaker twv's en gvva's aanvragen. De laatste paar jaar is de kans op een inwilliging toegenomen. Het UWV kan eventueel vaker voorschriften verbinden aan een vergunning. Probleem blijft dat de procedure tijdrovend is, zeker als een volledige arbeidsmarkttoets van toepassing is en dus uitgebreide wervingsinspanningen worden gevraagd, terwijl op voorhand duidelijk is dat die vrij zinloos zijn.

Ten tweede, en om de administratieve lasten te verkleinen, zou een uitzondering op de arbeidsmarkttoets naar het voorbeeld van de Vlaamse dynamische knelpuntberoepenlijst ook voor Nederland een oplossing kunnen bieden. Dat betekent dan géén uitzondering op de twv/gvva plicht, maar wel een uitzondering op de toets op prioriteitgenietend aanbod. Uit onderzoek van het UWV en EURES is al bekend voor welke tekortberoepen er ook elders in Europa geen aanbod is. Het zou dus tijd besparen als werkgevers dat niet alsnog hoeven aan te tonen. Net als in Vlaanderen kan die lijst wel beperkt worden tot bijvoorbeeld functies op minimaal mbo niveau. Daarnaast kan nog steeds van werkgevers worden verlangd dat zij bijdragen aan het opleiden van toekomstig arbeidsaanbod. Als alternatief of in combinatie met zo’n knelpuntberoepenlijst zou het instrument van sectorale convenanten kunnen worden ingezet voor specifieke sectoren, bijvoorbeeld voor bepaalde branches binnen de zorg of techniek. Eventueel kan worden uitgesloten dat de werkgever een uitzendbureau is.

Ten derde, en als alternatief, zouden bilaterale overeenkomsten zoals Duitsland die met specifieke landen van herkomst sluit een oplossing kunnen bieden. De Duitse overeenkomsten zijn gericht op de werving van vakkrachten of leerling-vakkrachten voor specifieke beroepen. Nederland zou ook met specifieke landen dit soort afspraken kunnen maken gericht op scholing en het oplossen van krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Of de Nederlandse traject-regeling voor tijdelijke arbeidsmigratie in het kader van het internationale handelsverkeer ruimer toegepast zou kunnen worden, behoeft nader onderzoek.

Ten vierde zou een langere geldigheidsduur van de gvva, zodat niet om de twee jaar een arbeidsmarkttoets nodig is, de administratieve lasten beperken. De in het 'Deltaplan grip op arbeidsmigratie' voorgestelde escalatieladder brengt waarschijnlijk juist extra administratieve lasten met zich mee. Het lijkt ons beter dat het UWV vaker gerichte voorschriften aan vergunningen verbindt, zodat bedrijven meer aan opleiding gaan doen en de derdelander voor een langere periode aan het werk kan.

Tot slot plaatsen wij een kanttekening bij voorstellen voor een vakkrachtenregeling waarin tijdelijkheid het uitgangspunt is. Die voorstellen zijn nog weinig uitgewerkt. De keuze voor tijdelijkheid lijkt vooral te zijn ingegeven door de wens om de politieke haalbaarheid te vergroten. Met de Adviesraad Migratie menen wij dat arbeidsmigranten die structureel werk verrichten zelf de keuze zouden moeten kunnen maken voor tijdelijk dan wel permanent verblijf. Een verplichting tot terugkeer na afloop van een vergunning voor bijvoorbeeld maximaal vijf jaar is ook moeilijk te handhaven. Over de uitsluiting van gezinshereniging kunnen we kort zijn, dat is in strijd met het Unierecht.